

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. 04 – settembre-novembre 2013

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

settembre – novembre 2013

Indice

<i>Parte I - L'accordo nucleare tra Iran e P5+1. Un contributo alla sicurezza della regione o un 'errore storico'?, di R. Alcaro.....</i>	pag. 3
<i>Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, giugno-settembre 2013, di G. Merlicco.....</i>	pag. 9
<i>Parte III - La Serbia sempre più vicina all'Europa, di A. Cellino.....</i>	pag. 21
<i>Parte IV - Aspetti euroatlantici del contrasto alla pirateria, di F. Caffio.....</i>	pag. 25

A cura di V. Briani

Parte I

L'accordo nucleare tra Iran e P5+1. Un contributo alla sicurezza della regione o un 'errore storico'?

Di Riccardo Alcaro*

Lo scorso 24 novembre, a Ginevra, i rappresentanti dell'Iran e dei P5+1 – il gruppo formato dai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu più la Germania e presieduto dall'Alto rappresentante per la politica estera dell'Ue – hanno negoziato un accordo che pone dei limiti allo sviluppo del controverso programma nucleare iraniano. Nonostante le smentite di Teheran, esistono forti sospetti e consistenti prove indiziarie che il programma abbia una segreta destinazione militare, in violazione del Trattato di non-proliferazione (Tnp), di cui l'Iran è parte. L'accordo è stato alternativamente salutato come un importante contributo alla sicurezza della regione del Golfo (a detta, tra gli altri, del segretario di Stato Usa John Kerry) o come un 'errore di proporzioni storiche' (così si è espresso il primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu). Per capire quale delle due interpretazioni rispecchia di più la realtà, è necessario illustrare i contenuti del testo concordato a Ginevra e analizzarne le implicazioni.

CHE COSA PREVEDE L'ACCORDO DI GINEVRA?

L'accordo di Ginevra è, come tutti i compromessi, uno scambio. L'Iran ha acconsentito a limitare lo sviluppo del suo programma nucleare e ad accettare un più intrusivo regime di ispezioni da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). In cambio, ha ottenuto un allentamento delle sanzioni che gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno adottato nel corso degli anni per arginarne i progressi in campo nucleare.

L'accordo ha una durata di sei mesi che può tuttavia essere prolungata d'intesa tra le parti.

Nello specifico, L'Iran si è impegnato a:

- *Limitare l'arricchimento dell'uranio ad un livello non superiore al 5%.* L'arricchimento dell'uranio è il procedimento tecnico al centro della contesa con l'Iran. Si tratta di un'attività estremamente sensibile perché l'uranio arricchito è utilizzato sia nei reattori per produrre energia elettrica sia come 'cuore' fissile di una bomba atomica. La differenza fondamentale sta nel livello di arricchimento: per un reattore è sufficiente uranio arricchito al 3-5%, mentre per un'arma il livello di arricchimento necessario oscilla intorno al 90%.
- *Diluire o rendere inutilizzabile a fini militari tutto l'uranio arricchito al 20%.* La questione dell'uranio arricchito al 20% è delicata perché avere le conoscenze e la capacità di arricchire fino a quella soglia equivale ad avere percorso almeno

* Riccardo Alcaro è responsabile di ricerca presso l'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma e European Foreign and Security Policy Studies fellow.

tre quarti di strada verso la capacità di arricchire l'uranio al livello di arma (come detto sopra: 90%). L'Iran ha acconsentito a diluire la modesta quantità d'uranio arricchito al 20% in suo possesso fino a sotto la soglia del 5% oppure, alternativamente, a convertirlo in barre d'uranio da impiegare nel reattore di ricerca di Teheran, che sono inutilizzabili a scopi militari (le barre possono essere di nuovo convertite in uno stato utile ad essere poi di nuovo arricchito fino al livello d'arma, ma il processo richiede tempo).

- *Limitare lo sviluppo e l'installazione di centrifughe.* Le centrifughe sono il mezzo attraverso cui l'uranio viene arricchito.¹ Si tratta quindi di una componente fondamentale della capacità nucleare (civile o militare) di un paese. Per questo il loro numero, la loro efficacia e la loro operatività sono tutte questioni della massima importanza. L'Iran ha accettato di a) non installare nuove centrifughe; b) non utilizzare circa metà delle centrifughe già installate; c) non installare né usare le centrifughe di nuova generazione di cui è in possesso, che hanno un'efficienza molto superiore a quelle che ha impiegato finora; d) produrre nuove centrifughe esclusivamente per sostituire quelle guaste.
- *Non costruire altri centri di arricchimento.* Al momento, esistono due centri per l'arricchimento in Iran: uno su scala industriale presso Natanz e l'altro più piccolo presso Fordow. L'Iran si è impegnato a non costruirne di nuovi.
- *Limitare ogni tipo di attività volta alla produzione di plutonio.* Il plutonio è un sottoprodotto dell'arricchimento dell'uranio. Come l'uranio altamente arricchito, il plutonio può essere impiegato in una bomba atomica. Anzi, esso è generalmente il materiale preferito perché il quantitativo di plutonio necessario per una bomba è significativamente minore del quantitativo di uranio altamente arricchito indispensabile allo stesso scopo. L'Iran al momento non possiede plutonio, ma sta costruendo presso la città di Arak lo speciale tipo di reattore (detto 'ad acqua pesante') solitamente impiegato per produrre plutonio stesso. A Ginevra l'Iran si è impegnato a limitare la costruzione del reattore di Arak in diversi modi. In particolare ha acconsentito a non costruire i macchinari necessari al riprocessamento dell'uranio, l'operazione attraverso cui il plutonio viene separato dall'uranio arricchito.
- *Fornire all'Aiea maggiori informazioni e maggiore accesso alle strutture nucleari.* L'Iran è già tenuto, in base ad un pre-esistente accordo, a fornire determinate informazioni e ad aprire alcune delle sue strutture nucleari alle ispezioni dell'Aiea. L'accordo di Ginevra espande significativamente i poteri di indagine ispezione dell'agenzia, che potrà accedere tra l'altro ai centri per l'arricchimento di Natanz e Fordow ogni giorno. Inoltre, l'Iran si è impegnato a notificare all'Aiea numerose attività collegate al programma nucleare che in precedenza si era rifiutato di comunicare.

¹ Si tratta di cilindri collegati tra loro che, ruotando a velocità supersonica, consentono l'isolamento dell'isotopo di uranio suscettibile di fissione (U235) e quindi impiegabile in un reattore o arma.

I **P5+1**, per parte loro, si sono impegnati a:

- *Non imporre nuove sanzioni per la durata (sei mesi) dell'accordo.*
- *Sospendere alcune sanzioni su oro e metalli preziosi, settore automobilistico ed esportazioni di prodotti petrochimici.* In tutto, l'amministrazione Obama ha calcolato che l'Iran potrebbe ricavare da questa misura circa 1,5 miliardi di dollari.
- *Consentire che le esportazioni di petrolio iraniane restino al livello attuale.* Bisogna sottolineare che il livello attuale di esportazioni di petrolio dell'Iran è inferiore del 40% rispetto a due anni fa, da quando cioè Usa ed Ue hanno varato una serie di restrizioni particolarmente severe. Secondo le stime del governo Usa, l'Iran dovrebbe ricavare da questa misura circa 4,2 miliardi di dollari.
- *Altre concessioni modeste, per un valore di circa 400 milioni di dollari.* Si tratta di fondi che verranno sbloccati per facilitare l'esborso di aiuti umanitari e consentire all'Iran di pagare le rette universitarie di studenti iraniani all'estero.
- *Fornire e montare ricambi per la flotta aerea della compagnia di bandiera iraniana.* Per quanto si tratti di un provvedimento minore, è nondimeno necessario visto lo stato decrepito della flotta.

SONO FONDATE LE CRITICHE ALL'ACCORDO DI GINEVRA?

Alla luce dei termini dell'accordo illustrati sopra è possibile passare in rassegna le varie critiche mosse all'accordo per stabilire se effettivamente si tratta di un contributo alla sicurezza regionale o un 'errore storico'.

L'accordo non elimina il rischio di un Iran nucleare

Vero. Tuttavia non è questo il suo scopo. L'accordo di Ginevra è un accordo temporaneo, valido per un periodo di sei mesi. Il suo scopo è creare una 'finestra di tempo' durante la quale Iran e P5+1 negozino un'intesa di lungo periodo che dia garanzie molto più forti circa la non-diversione militare del programma nucleare iraniano.

L'accordo riconosce il diritto dell'Iran ad arricchire l'uranio

Questo è un punto controverso. Nel paragrafo finale dell'accordo si menziona una capacità di arricchimento autonoma da parte dell'Iran come parte integrante di un'intesa di lungo periodo. Inoltre l'accordo di Ginevra non richiede la sospensione delle attività di arricchimento, come fanno invece le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010). Questo è stato interpretato dai critici – e dall'Iran stesso – come una forma di riconoscimento del diritto ad arricchire. L'amministrazione Obama contesta questa interpretazione. In termini legali, i giuristi internazionali si dividono sulla questione se il Trattato di non-

proliferazione riconosca o meno il diritto ad arricchire agli Stati non-nucleari. Secondo alcuni, il 'diritto inalienabile' ad un'industria nucleare pacifica sancito dal Tnp non includerebbe automaticamente il diritto ad arricchire l'uranio. Secondo altri invece quest'ultimo diritto sarebbe implicito nel primo. In ogni caso, è opinione generale che l'Iran non avrebbe mai acconsentito ad una sospensione di tutte le attività di arricchimento, per quanto temporanea. In poche parole, richiedere la fine delle attività di arricchimento avrebbe compromesso la possibilità di raggiungere un accordo.

L'accordo lascia sufficiente spazio all'Iran per continuare a lavorare alla bomba

Falso. Se i termini dell'accordo verranno rispettati, tra sei mesi l'Iran sarà più lontano dall'oltrepassare la soglia nucleare militare di quanto sia oggi. L'Institute for Science and International Studies (Isis) di Washington, un centro studi che monitora lo sviluppo del programma nucleare iraniano, ha calcolato che l'accordo allunga gli eventuali tempi di sviluppo di una capacità nucleare virtuale (cioè sufficiente uranio arricchito per *una* bomba) di circa due mesi, un lasso di tempo sufficiente a prendere contromisure. È molto importante sottolineare che le stime dell'Isis riguardano lo scenario peggiore, cioè uno scenario in cui l'Iran impieghi ogni risorsa disponibile per produrre sufficiente uranio altamente arricchito per una bomba e non incorra in nessun intoppo tecnico (che sono invece molto comuni). Inoltre, le stime non comprendono i tempi necessari a costruire una testata nucleare né il missile balistico su cui quella testata andrebbe inserita. Gli eventuali tempi di costruzione di una testata nucleare installata su un missile balistico sarebbero dunque più lunghi, forse di diversi mesi. Le cose cambierebbero, ovviamente, se l'Iran dovesse disporre di strutture di arricchimento clandestine.

L'accordo non garantisce contro la possibilità di strutture nucleari clandestine

Più falso che vero. L'accordo di Ginevra non offre, e non avrebbe potuto offrire, garanzie di ferro contro la possibilità che l'Iran abbia strutture clandestine per l'arricchimento dell'uranio. Il motivo è semplice: l'Iran è un paese talmente grande, la sua industria nucleare è ormai sviluppata a tal punto, che gli sarà sempre possibile costruire strutture nascoste. Certamente, seguire questa strada lo esporrebbe al grave rischio di venire scoperto. Nel 2009, per esempio, gli Usa rivelarono l'esistenza del centro per l'arricchimento dell'uranio di Fordow, fino a quel momento tenuto segreto. L'Iran si difese sostenendo che, dal momento che il centro era ancora in costruzione e nessun materiale fissile vi era stato portato, non era tenuto a comunicarlo all'Aiea. Dopo l'accordo di Ginevra, tuttavia, l'Iran non potrebbe più tenere questa linea, visto che si è impegnato a notificare all'Aiea tutta una serie di attività sensibili, tra cui la pianificazione di nuovi centri per l'arricchimento anche prima di immettere materiale fissile. È vero che l'Iran potrebbe semplicemente non rispettare i patti. Ma grazie all'accordo l'Aiea ha oggi maggiore spazio di manovra per indagare natura ed estensione del programma nucleare iraniano, e l'Iran stesso ha accettato obblighi di trasparenza più severi che in passato. L'accordo non offre

quindi garanzie contro la possibilità di strutture nascoste, ma è uno strumento in più per vigilare sul fatto che non ve ne siano.

L'accordo mina alla base il regime di sanzioni contro l'Iran

Falso. La stragrande maggioranza delle sanzioni contro l'Iran resta in piedi: quelle Onu, così come le più opprimenti adottate dagli Usa e dall'Ue (in particolar modo le sanzioni finanziarie Usa e l'embargo petrolifero Ue). Il costo di queste sanzioni è stimato essere circa 100 miliardi di dollari. La sospensione delle sanzioni prevista dall'accordo di Ginevra, un provvedimento peraltro reversibile, non frutterà all'Iran più di 7 miliardi di dollari.

In conclusione, si tratta di un buon accordo o no?

L'opinione prevalente, condivisa da chi scrive, è che si tratti di un buon accordo, che va anzi oltre quanto si era inizialmente ipotizzato. L'Iran ha fatto diverse concessioni significative in cambio di un'attenuazione piuttosto modesta delle sanzioni. I critici dell'accordo hanno tuttavia ragione a sostenere che, in sé, esso non è sufficiente a garantire che l'Iran resti nei limiti imposti dal Trattato di non-proliferazione e non sviluppi una capacità nucleare militare. Tuttavia questa è anche la posizione dei sostenitori dell'accordo, che ricordano che si tratta di un provvedimento temporaneo. L'accordo di Ginevra, se rispettato, crea le condizioni perché Iran e P5+1 possano negoziare la risoluzione definitiva della disputa. In questo senso, l'accordo di Ginevra contribuisce indirettamente alla sicurezza regionale, ma si tratta di un risultato preliminare e reversibile. La vera prova sarà trovare un'intesa di lungo periodo.

COSA DOBBIAMO ASPETTARCI NEL PROSSIMO FUTURO?

Come detto più volte, lo scopo principale dell'accordo di Ginevra è creare le condizioni perché Iran e P5+1 possano negoziare la risoluzione definitiva della disputa nucleare senza preoccuparsi l'uno di nuove sanzioni e gli altri dell'avanzamento del programma nucleare iraniano. Le trattative sono già in corso. Così com'è accaduto per l'accordo di Ginevra, i contenuti dell'intesa di lungo periodo vengono discussi ed eventualmente concordati soprattutto in via bilaterale tra Iran e Stati Uniti e poi sottoposti al vaglio degli altri membri dei P5+1 e dell'Ue.

Come potrebbe presentarsi un accordo risolutivo della disputa?

Le linee generali sono già contenute nell'intesa di Ginevra:

- una limitazione sostanziale del programma di arricchimento dell'uranio dell'Iran,
- un regime di ispezioni sufficientemente intrusivo a garantire il rispetto dei limiti concordati,
- un'intesa sul reattore di Arak che protegga dal rischio di impiego militare del plutonio eventualmente prodotto,
- cooperazione nel settore nucleare civile
- e la revoca di tutte le sanzioni imposte contro l'Iran a causa del suo programma nucleare.

Un elemento importante è che l'intesa risolutiva avrà una durata predefinita. Il criterio che ne determinerà la durata sarà probabilmente la rinnovata fiducia nelle intenzioni dell'Iran, dopo un prolungato periodo di tempo durante il quale l'Iran sarà 'vigilato speciale' dell'Aiea e della comunità internazionale.

Quali sono le posizioni di Iran ed Usa al momento?

Sia l'amministrazione Rouhani in Iran sia l'amministrazione Obama hanno dichiarato di voler risolvere la disputa. Accordarsi sui dettagli sarà tutt'altro che semplice. Obama ha bisogno di un accordo con cui possa sostenere credibilmente di avere allontanato o rimosso del tutto il rischio di un Iran nucleare, e Rouhani di un meccanismo 'salva-faccia' che gli consenta di presentare l'accordo come un successo. Tutto ruota attorno alla capacità di arricchimento dell'uranio (e al relativo regime di ispezioni). Rouhani non può rinunciare senza perdere il sostegno politico necessario a far approvare l'accordo alla leadership clericale iraniana. Obama è disposto a concedere all'Iran una limitata capacità di arricchimento. Il problema sarà se il punto d'equilibrio eventualmente raggiunto da Obama e Rouhani sarà sufficiente a convincere i più intransigenti sia in Iran che negli Usa. In Iran la guida suprema Ali Khamenei sembra sostenere gli sforzi di Rouhani. Si sono avuti numerosi segnali in questo senso, anche se l'opacità che avvolge le decisioni di sicurezza nazionale in Iran impedisce di esserne certi. Obama, per parte sua, potrebbe incontrare diversi ostacoli interni. Il maggiore è un Congresso che è molto sensibile alle preoccupazioni di Israele e pertanto decisamente più ostile all'Iran di quanto sia il presidente. A dimostrazione di ciò, l'amministrazione si è dovuta impegnare a fondo per convincere il Senato a non votare nuove sanzioni (approvate dalla Camera in estate) *dopo* l'accordo di Ginevra, il che sarebbe stata una violazione dell'accordo stesso. Un invito al Congresso a trattenersi da misure che potrebbero pregiudicare il negoziato da parte degli altri P5+1, inclusi tutti i membri dell'Ue, rafforzerebbe la mano dell'amministrazione. In ogni caso, è indubbio che Obama dovrà negoziare la risoluzione della disputa su due tavoli, uno con l'Iran e uno col Congresso. E non è detto che saranno gli iraniani a mostrarsi gli interlocutori più rigidi.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, giugno-settembre 2013

Di Giordano Merlicco

Come già evidenziato, il 24 novembre i paesi occidentali hanno raggiunto un accordo con Teheran in merito al programma nucleare iraniano. L'Iran si impegna ad arrestare l'arricchimento dell'uranio e a concedere libero accesso ai siti nucleari agli ispettori internazionali. In cambio americani ed europei si sono impegnati a sospendere alcune delle sanzioni contro Teheran e a restituire all'Iran parte dei fondi iraniani congelati in seguito all'introduzione delle sanzioni.

Gli Stati Uniti hanno rinunciato al proposito di intervenire militarmente in Siria, nonostante l'attacco sembrasse imminente nei primi giorni di settembre. Stati Uniti e Russia hanno successivamente ideato un piano per lo smantellamento delle armi chimiche siriane. Il governo di Damasco ha aderito all'iniziativa e le operazioni di disarmo sono iniziate in collaborazione con Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno espresso la loro disapprovazione nei confronti della volontà israeliana di continuare a costruire alloggi per i coloni nei territori arabi. L'Ue ha inoltre approvato dei parametri che escludono la cooperazione tra le istituzioni comunitarie e le colonie ebraiche situate in Cisgiordania, a Gerusalemme est, a Gaza o sulle alture del Golan.

Americani ed europei hanno incitato le autorità militari dell'Egitto a promuovere un processo politico, che porti all'attenuamento della contrapposizione tra i militari e gli islamisti. Per esercitare pressione sul Cairo, gli Usa hanno annunciato una parziale revisione degli aiuti destinati al paese arabo. Secondo quanto reso noto dal Cairo, elezioni politiche e presidenziali dovrebbero svolgersi nella prima metà del 2014.

Le rivelazioni sulle attività di spionaggio degli Stati Uniti hanno provocato malumore e irritazione nei paesi europei. I governi europei hanno invocato scuse ufficiali da parte di Washington, ma hanno evitato di far insorgere una grave contrapposizione tra le due sponde dell'Atlantico.

I paesi impegnati nella missione a guida Nato Isaf, in Afghanistan, hanno confermato la loro volontà di procedere al ritiro delle truppe combattenti entro la fine del 2014. Gli Stati Uniti stanno negoziando con Kabul un accordo per regolamentare la presenza militare degli Usa in Afghanistan per il periodo successivo al 2014, ma finora il presidente afgano Karzai ha rifiutato di siglare l'accordo in seguito all'insorgere di nuove divergenze con Washington.

La crisi in Siria

Gli Usa
rinunciano
all'intervento
militare

Americani ed europei hanno accantonato l'ipotesi di attaccare militarmente la Siria, nonostante nel settembre scorso sembrasse imminente un intervento diretto da parte degli Stati Uniti. L'intervento era stato motivato da Washington con l'esigenza di punire il governo siriano, accusato dagli americani di aver fatto uso di armi chimiche. Lo scarso sostegno internazionale sembra aver contribuito a dissuadere il presidente americano Obama dall'intraprendere un intervento che egli stesso aveva annunciato. Tra i paesi europei solamente la Francia era fermamente intenzionata a partecipare alle operazioni belliche, mentre perfino la Gran Bretagna, tradizionalmente fedele seguace di Washington, si era fatta da parte dopo un voto parlamentare che aveva sconfessato i propositi interventisti del premier Cameron. Un fattore determinante che ha scongiurato l'intervento militare in Siria è stato la netta opposizione della Russia. La contrarietà di Mosca ha inoltre spinto altri paesi europei a guardare con maggiore scetticismo alla convenienza di un intervento militare contro Damasco, anche per la grave divisione che questo avrebbe provocato nella comunità internazionale.

Usa e Russia
elaborano un
piano per il
disarmo chimico
della Siria...

Gli Stati Uniti e la Russia hanno quindi trovato una via di uscita diplomatica alla grave situazione, ideando un piano per lo smaltimento delle armi chimiche siriane, cui ha subito aderito il governo di Damasco. Il piano prevede la raccolta delle armi non convenzionali siriane, che in una seconda fase dovranno essere distrutte con la cooperazione della comunità internazionale e dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (Opac). Il presidente americano Obama ha spiegato che si tratta di una iniziativa che ha "il potenziale di rimuovere la minaccia delle armi chimiche senza l'uso della forza". I paesi europei hanno accolto con favore il piano di disarmo, vedendo in esso uno strumento per disinnescare una grave crisi politica internazionale. Soltanto in Francia esso ha destato un certo malumore, poiché grazie alla sua partecipazione all'intervento il governo francese contava di svolgere un ruolo determinante sulla scena internazionale e Parigi è stata quindi sorpresa dall'accordo russo-americano, di cui non era stata informata. Il presidente francese ha quindi annunciato un aumento delle forniture francesi ai ribelli, ancorché queste dovrebbero avvenire "in maniera controllata", per evitare che le armi "finiscano nelle mani degli islamisti".

L'accordo sullo smaltimento dell'arsenale siriano è stato formalizzato con la risoluzione 2118 (2013), approvata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il 27 settembre. La risoluzione condanna l'uso delle armi chimiche e chiede alla Siria di rinunciare al proprio arsenale. Gli Stati Uniti e la Francia avrebbero voluto inserire nella risoluzione delle possibili contromisure nel caso di inadempienza da parte di Damasco. Tuttavia la Russia ha fermamente respinto questa ipotesi, sostenendo che per autorizzare eventuali misure coercitive occorre un'altra risoluzione, da discutere esclusivamente nell'ipotesi in cui Damasco rifiuti di ottemperare alla risoluzione già approvata. La risoluzione 2118, dunque, non contiene alcuna contromisura esplicita in

caso di reticenza da parte siriana, né è stata approvata ai sensi ai sensi del capitolo VII della carta dell'Onu, che contiene le previsioni per l'uso della forza.

...subito
accettato da
Damasco

Nei giorni immediatamente successivi all'approvazione della risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu, le autorità siriane hanno fornito una lista degli armamenti chimici in loro possesso e si sono impegnate a proseguire nell'opera di smantellamento del proprio arsenale. La distruzione delle armi chimiche siriane necessiterà diversi mesi, tuttavia la collaborazione di Damasco è stata finora giudicata positivamente dagli ispettori dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche. Anche il segretario di stato americano, Kerry, ha espresso fiducia in proposito e ha espresso la gratitudine degli Usa sia "alla Russia per la sua collaborazione", che "alla Siria per la sua approvazione". Da parte sua l'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha elogiato l'accordo raggiunto sul disarmo della Siria come un modello per la risoluzione diplomatica delle crisi a livello internazionale.

Ancora incerte le
prospettive di
una conferenza
internazionale
sulla Siria

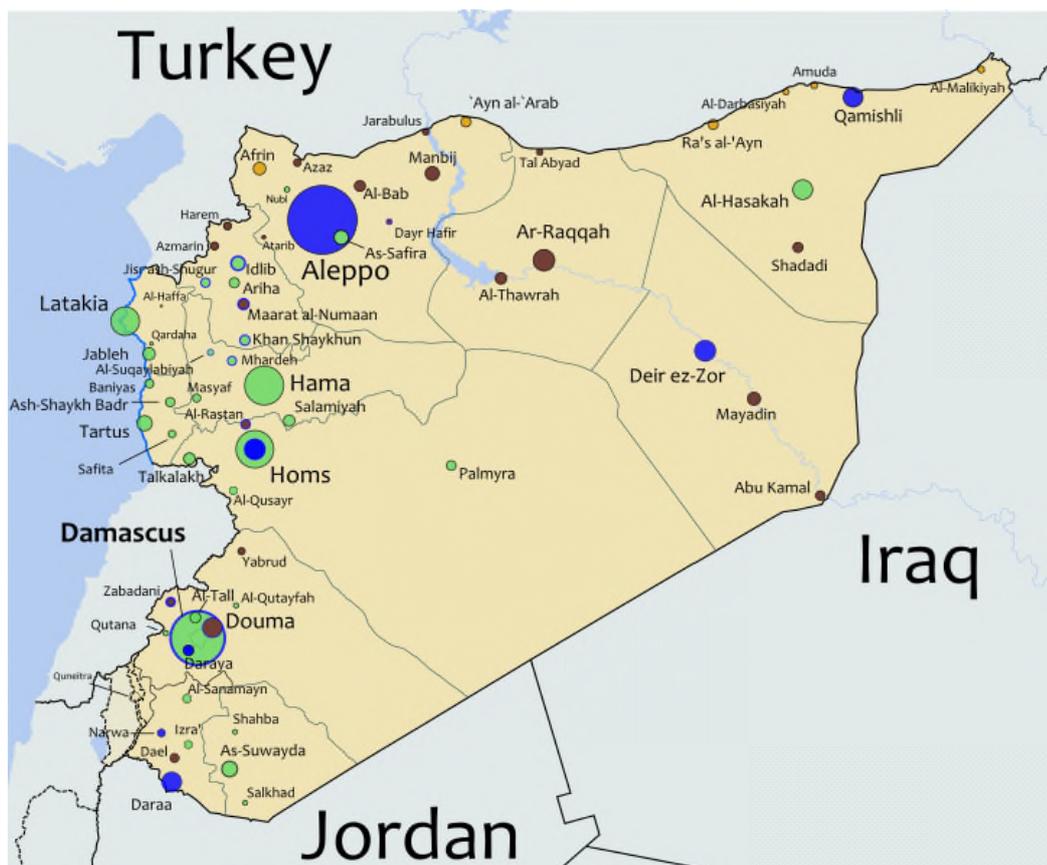
Parallelamente al disarmo, l'accordo russo-americano prevede di aumentare gli sforzi per raggiungere una soluzione politica alla crisi siriana attraverso l'organizzazione di una conferenza internazionale da tenersi a Ginevra. La conferenza dovrebbe svolgersi sotto gli auspici di Stati Uniti e Russia, due paesi che hanno finora assunto posizioni divergenti in merito al conflitto siriano: mentre gli americani sostengono i ribelli, i russi sono il principale alleato del governo di Damasco. La prospettiva di celebrare una conferenza di pace sembra quindi ancora lontana, poiché su diverse questioni Washington e Mosca non hanno finora trovato un accordo. In particolare gli Stati Uniti e gli europei si sono finora mostrati contrari alla partecipazione dell'Iran alla conferenza, mentre vedono con favore la partecipazione di loro alleati regionali come Turchia e Arabia Saudita. Da parte sua l'inviato dell'Onu per la Siria, l'algerino Lakhdar Brahimi, si è espresso in favore della partecipazione di Teheran. L'accordo sul nucleare raggiunto tra l'Iran e il gruppo dei 5+1 sembra aver prodotto un alleggerimento delle tensioni tra Washington e Teheran, ed è quindi possibile che le preclusioni americane contro la partecipazione iraniana alla conferenza di Ginevra possano gradualmente attenuarsi nei prossimi mesi.

Gli europei sono
preoccupati dal
reclutamento di
cittadini europei
nelle milizie
islamiste

Negli Stati Uniti e in Europa è aumentata inoltre la preoccupazione circa i movimenti jihadisti che animano il fronte dei ribelli in Siria. Sono infatti in aumento i cittadini statunitensi e, soprattutto, europei che si recano nel paese arabo con l'intenzione di combattere le forze governative. In novembre, Hans-Georg Maassen, direttore del Bundesamt fuer Verfassungsschutz (Bfv), i servizi segreti tedeschi, ha dichiarato che è accertata la presenza in Siria di almeno 220 miliziani provenienti dalla Germania e arruolati nelle organizzazioni islamiste. Molti di loro sono anche cittadini tedeschi, mentre altri si trovavano in Germania per ragioni di lavoro. Diverse centinaia sarebbero i miliziani integralisti provenienti inoltre da Gran Bretagna, Francia e Belgio. Decine, invece, i combattenti provenienti da altri paesi europei, come l'Italia, e dagli Stati Uniti. In totale, secondo quanto reso pubblico dal ministro degli interni francese, Manuel Valls, il flusso di combattenti dai paesi europei alla Siria si aggirerebbe tra le 1500 e le 2000 unità, un dato che mostra tra l'altro un netto

incremento rispetto alle cifre stimate solo pochi mesi fa: in primavera si riteneva che tale numero si aggirasse attorno alle 800 unità.

Il timore degli europei è che, dopo aver ricevuto istruzione militare e indottrinamento religioso, questi miliziani possano essere tentati di mettere in pratica anche sul continente europeo quanto hanno appreso in Siria. Il 9 ottobre, intervenendo al parlamento europeo, il vicepresidente della Commissione europea Michel Barnier ha indicato inoltre che i canali usati per l'invio di miliziani in Siria potrebbero essere utilizzati anche nel senso inverso e servire "per scatenare attacchi in Europa". Barnier ha dunque invitato gli stati membri a "restare vigili nei confronti dei cittadini europei che si spostano per andare a combattere in Siria".



Carta della Siria con le località controllate dall'esercito in verde, quelle controllate dagli insorti in blu, e quelle contese tra i due schieramenti in marrone. In giallo le località controllate dai curdi, che nel corso del conflitto stanno tentando di ritagliarsi uno statuto di autonomia all'interno del territorio siriano.

Il conflitto arabo-israeliano

Gli continuano l'opera di mediazione tra israeliani e palestinesi.

Stati Uniti e Europa, che nello scorso luglio avevano accolto con soddisfazione il rilancio del processo di pace tra governo israeliano e Autorità nazionale palestinese (Anp), hanno nell'ultimo periodo espresso preoccupazione per la

difficoltà di far progredire i negoziati. Un grande impegno per assicurare che il negoziato prosegua è stato profuso dal segretario di Stato americano, John Kerry, che si è più volte recato nella regione per incontrare i dirigenti israeliani e palestinesi. Avvalendosi delle consulenze di John Allen, generale statunitense in pensione, il segretario di stato americano ha presentato alle parti una serie di proposte i cui contenuti ancora non sono stati resi pubblici. Sembra però che uno dei punti essenziali del piano negoziale di Kerry riguardi la Valle del Giordano, una regione in territorio arabo ma su cui Israele intende mantenere la propria presenza militare in ragione del suo valore strategico ed economico. Gli Stati Uniti sono convinti che affrontando tale questione si possa convincere Netanyahu a fare maggiori concessioni su altre questioni. Tuttavia finora i palestinesi hanno mostrato una netta contrarietà a riconoscere ad Israele il controllo del Giordano. Kerry ha comunque continuato la sua opera di mediazione e, dopo l'incontro del 4 dicembre con il presidente dell'Anp, Mahmoud Abbas, ha affermato che i contatti tra le due parti hanno registrato un netto progresso. Il segretario di stato americano ha tuttavia aggiunto che, nonostante "gli interessi [delle due parti] siano molto simili", rimangono da risolvere complesse "questioni di sovranità, di rispetto e dignità (...) per i palestinesi" e "serie questioni di sicurezza per gli israeliani".

Usa e Ue
condannano le
costruzioni
israeliane nei
territori
palestinesi

Una delle questioni che continua a dividere israeliani e palestinesi è costituita dalle colonie ebraiche. Il premier israeliano, Binyamin Netanyahu, ha sempre respinto la richiesta palestinese di interrompere la costruzione di alloggi per i coloni ebrei in Cisgiordania e nella parte araba di Gerusalemme. A fine ottobre, durante l'incontro a Roma con Kerry, egli ha anzi ribadito la necessità di costruire più insediamenti in Cisgiordania per incrementare il numero di coloni israeliani e rafforzare così la presenza israeliana sul territorio. Infine, in novembre, il governo israeliano ha avallato la costruzione di 1859 alloggi per i coloni israeliani. Ciò ha destato un aperto malcontento in Europa come negli Stati Uniti. L'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha condannato la decisione di Tel Aviv, auspicando che il governo israeliano possa tornare sui suoi passi. Il segretario di stato americano Kerry ha dichiarato che la decisione israeliana potrebbe destare dei dubbi in merito all'effettiva volontà di Tel Aviv di raggiungere un trattato di pace. Kerry ha inoltre ammonito che in caso di fallimento dei negoziati, non solo ci potrebbe essere un "ritorno alla violenza" da parte dei palestinesi, ma si verificherebbe "un crescente isolamento" e "una crescente campagna di delegittimazione" di Israele.

L'Ue limita le
relazioni con le
colonie ebraiche

Fino ad ora i paesi europei hanno svolto un ruolo decisamente minore nell'ambito del processo di pace israelo-palestinese, tuttavia negli ultimi mesi l'Ue sta tentando di elaborare nuovi strumenti per far pesare la sua voce sul corso del negoziato. Il principale di questi strumenti è la stesura di precisi parametri per la cooperazione tra l'Ue ed Israele. Le linee guida dell'Ue stabiliscono infatti che nessun tipo di sovvenzione o finanziamento possa essere elargito a società o enti aventi sede negli insediamenti ebraici nei territori arabi, che comprendono la Cisgiordania, Gaza, Gerusalemme Est e le alture del Golan siriane. In tal modo, l'Ue impone una netta distinzione tra i

territori dello stato d'Israele e gli insediamenti costituiti dopo il 1967. L'Ue ha ribadito inoltre il concetto, più volte espresso, che gli insediamenti sono contrari al diritto internazionale. Gli Stati Uniti hanno però espresso la loro contrarietà alle linee guida dell'Ue e, in occasione dell'incontro dei ministri degli esteri europei che si è tenuto a Vilnius in settembre, il segretario di stato americano ha chiesto all'Ue di rimandarne l'applicazione. Le linee guida hanno inoltre provocato l'irritazione del governo israeliano, che per segnalare il suo malcontento ha tra l'altro vietato la visita nella striscia di Gaza di una delegazione ufficiale del parlamento europeo, prevista per la fine di ottobre.



Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967. La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele mantiene il controllo dello spazio aereo e marittimo di Gaza. L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma è occupata da Israele.

La transizione in Egitto

Usa e Ue incitano i militari a dialogare con gli islamisti

Americani ed europei continuano a seguire con attenzione la situazione dell'Egitto, preoccupati dall'ipotesi che la destabilizzazione del paese possa avere pesanti conseguenze sulla stabilità dell'intera regione mediorientale.

Dopo il colpo di stato del luglio scorso, il paese continua ad essere amministrato da una giunta militare che ha duramente represso i sostenitori del deposto presidente, Mohammed Morsi, e del suo movimento politico, la Fratellanza Musulmana. Americani ed europei hanno sostanzialmente preso atto dell'intervento dell'esercito nella politica egiziana, ma successivamente hanno invitato i militari a condurre un dialogo politico con i fratelli musulmani, al fine di trovare una soluzione negoziata alla crisi. Il timore degli occidentali è infatti che, di fronte all'impossibilità di agire nell'ambito della legalità, gli islamisti egiziani possano essere tentati dall'ipotesi di organizzare attentati e atti di sabotaggio. Nella penisola del Sinai si sono già verificati alcuni attacchi di gruppi armati contro sedi e installazioni governative.

Gli Usa rivedono gli aiuti all'Egitto

Per incentivare il Cairo a perseguire una soluzione politica, gli Stati Uniti hanno annunciato una revisione degli aiuti all'Egitto. Da vari decenni Washington fornisce sostegno finanziario e militare all'Egitto per un valore di circa un miliardo e mezzo di dollari annui. Di questa cifra la grande maggioranza (1,3 miliardi di dollari) è destinata a sostenere le forze armate. Attualmente l'amministrazione Obama ha deciso di rimandare la consegna di alcuni armamenti, tra cui elicotteri Apache e carri armati. Già in estate Washington aveva inoltre sospeso la fornitura di velivoli militari F16 all'aviazione egiziana. Le leggi degli Stati Uniti proibiscono la fornitura di aiuti a paesi in cui governi eletti vengono rovesciati da colpi di stato militari. Tuttavia, l'amministrazione Obama ha evitato di incorrere in tali norme evitando di definire l'avvento dei militari al potere in Egitto alla stregua di un colpo di stato.

Gli Stati Uniti hanno comunque ribadito l'intenzione di continuare a sostenere l'Egitto e hanno confermato la fornitura della gran parte degli aiuti economici e militari previsti. La gestione prudente degli aiuti è dunque un tentativo di condizionare l'assistenza alla transizione verso un governo civile. In ottobre il presidente americano Obama ha infatti dichiarato che l'assistenza futura sarà soggetta a continue revisioni e "dipenderà dall'avanzamento dell'Egitto lungo il cammino della democrazia". Nel corso di una visita in Egitto, il segretario di stato americano Kerry ha comunque sostenuto che la revisione degli aiuti non deve essere interpretata come "una punizione" nei confronti del Cairo. Secondo Kerry, inoltre si tratta di "una piccola questione", che non può mettere a repentaglio i rapporti bilaterali, anche perché per gli Usa i rapporti con l'Egitto sono d'importanza "vitale". Kerry ha inoltre accusato i fratelli musulmani di aver tradito le aspettative suscitate dalla defenestrazione di Hosni Mubarak e in estate aveva difeso l'assunzione del potere da parte dell'esercito, affermando che in tal modo i militari stavano "ripristinando la democrazia".

L'Ue si offre come mediatrice tra militari e islamisti

Negli ultimi mesi i paesi europei non hanno adottato misure ulteriori nei confronti dell'Egitto. In agosto il Consiglio europeo aveva limitato la fornitura all'Egitto di armamenti ed equipaggiamenti che potessero essere utilizzati per la repressione interna. L'Unione Europea non aveva però specificato con precisione quali armamenti dovessero essere considerati compresi nella decisione, lasciando ai singoli stati membri la decisione in proposito. In ottobre l'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine

Ashton, si è recata al Cairo e ha incitato la giunta a promuovere un dialogo politico inclusivo. Ashton ha inoltre espresso “profonda preoccupazione” per la repressione in atto nel paese arabo. L’Unione europea si è più volte offerta come mediatrice, ma non è riuscita ad esercitare un ruolo significativo in merito alla crisi egiziana. Ciò è stato sottolineato anche dal presidente del Consiglio europeo, Herman Achille Van Rompuy. All’inizio di settembre, Van Rompuy ha dichiarato che l’Ue dovrebbe assumere un ruolo più importante nel Mediterraneo, ma che le crisi in atto hanno mostrato “i limiti della nostra azione politica e militare” e più in generale della capacità dell’Ue di “affrontare le crisi ed esercitarvi un proprio ruolo”.

Da parte sua la giunta militare egiziana ha espresso l’intenzione di cedere il potere ad autorità civili democraticamente elette. Il ministro degli esteri, Nabil Fahmy, ha indicato che le elezioni politiche si svolgeranno tra il febbraio e il marzo del 2014, mentre le elezioni presidenziali si potrebbero svolgere in estate. Nel frattempo la giunta militare farà approvare per referendum il testo di una nuova costituzione, che aumenta in grande misura le prerogative delle forze armate. La giunta ha inoltre messo fuori legge i partiti a base religiosa, un provvedimento – sconsigliato da Usa e paesi europei - che riduce le possibilità di reintegrare nella vita politica la Fratellanza Musulmana. Secondo vari osservatori il generale Abdel Fattah el-Sisi, principale esponente della giunta militare, potrebbe candidarsi alle elezioni presidenziali; in tal caso sarebbe facile prevedere una sua larga vittoria.

Il ‘datagate’

Gli Usa conducono attività di spionaggio contro capi di governo europei...

Le rivelazione delle attività di spionaggio compiute dagli Stati Uniti ai danni dei paesi europei hanno provocato gravi dissapori tra le due sponde dell’Atlantico. I documenti sui programmi di intercettazione sono stati resi noti da Edward Snowden, un esperto informatico che aveva collaborato con la *Central Intelligence Agency* (Cia) e la *National Security Agency* (Nsa). La pubblicazione dei documenti era cominciata già dall’estate scorsa, tuttavia negli ultimi mesi sono stati resi noti ulteriori dettagli. Da quanto emerso dai documenti riservati pubblicati, gli Stati Uniti hanno ideato vari programmi per spiare diplomatici, imprenditori e uomini politici europei, attività realizzate sia con mezzi tradizionali che grazie alla collaborazione delle maggiori imprese del settore informatico, tra le quali Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, YouTube e Apple. Anche ministri e capi di stato e di governo dei paesi europei sono stati intercettati dalle agenzie spionistiche americane, provocando l’irritazione tra gli europei e un moderato imbarazzo da parte dell’amministrazione Obama.

...provocando l’irritazione degli europei

In Europa le reazioni più vivaci sono state formulate dai governi di Germania e Francia. Di fronte alla rivelazione che il telefono della cancelliera tedesca, Angela Merkel, era tenuto sotto controllo dalle agenzie degli Usa, il governo tedesco ha condannato lo spionaggio come un’azione illegale e per giunta inaccettabile se effettuato tra paesi alleati. Il ministro dell’Interno di Berlino, Hans-Peter Friedrich, ha affermato che "lo spionaggio è un reato e quanti ne

sono responsabili devono risponderne davanti alla giustizia". La cancelliera Merkel ha invece proposto l'adozione di un codice di condotta su scala internazionale, in modo tale da evitare il ripetersi di episodi del genere. Anche il presidente francese, Francois Hollande, ha condannato duramente le intercettazioni di cui sono state vittime istituzioni e cittadini francesi. Hollande ha dichiarato che si tratta di "pratiche inaccettabili fra alleati e amici", che oltre a violare la sicurezza interna, "oltraggiano la vita privata dei cittadini francesi". A sua volta il primo ministro francese, Jean-Marc Ayrault, si è detto "scioccato dallo spionaggio americano" e ha chiesto scuse da parte di Washington.

Gli Usa tentano di minimizzare l'accaduto

Da parte loro, gli Stati Uniti hanno cercato di ridimensionare l'accaduto, minimizzando, dove possibile, la portata delle loro attività di spionaggio. Il presidente Obama ha detto di comprendere come le rivelazioni sullo spionaggio degli Usa possano suscitare "interrogativi legittimi per i nostri amici e alleati". Tuttavia Obama ha minimizzato la questione, affermando che "certa stampa ha distorto le nostre attività" e che egli non ne sarebbe stato personalmente al corrente. Per venire incontro ai paesi europei, il presidente americano ha comunque annunciato che gli Usa rivedranno i propri sistemi per la raccolta delle informazioni. A sua volta il segretario di stato americano, Kerry, ha affermato che "in certi casi" gli Stati Uniti "sono andati troppo oltre" la giusta misura, aggiungendo che occorre accertarsi che tali eccessi non si ripetano più in futuro. Kerry ha tuttavia sostenuto che gli "eccessi" sarebbero avvenuti all'insaputa delle massime autorità politiche di Washington.

Il direttore della Nsa, Keith Alexander, ha invece apertamente giustificato i piani di intercettazione con le esigenze della sicurezza, affermando che gli Usa non potrebbero permettersi di porre fine ai contestati programmi, poiché ciò potrebbe vanificare le attività di contrasto al terrorismo. Alexander ha sostenuto che in caso di interruzione delle intercettazioni, "si creerebbe un vuoto e ci sarebbe il rischio di un potenziale nuovo 11 settembre". Nonostante le divergenze provocate dalle intercettazioni americane, si può agevolmente prevedere che i rapporti tra Usa e Ue non subiranno un grave deterioramento a causa delle rivelazioni di Snowden. Tutti i paesi europei, anche quelli che più vivacemente hanno criticato lo spionaggio americano, hanno infatti ribadito la loro volontà di non mettere a repentaglio i rapporti transatlantici e hanno semmai invocato un maggiore rispetto da parte di Washington.

La missione in Afghanistan

Confermati i piani per il ritiro delle truppe combattenti nel 2014

I paesi impegnati in Afghanistan nella missione a guida Nato *International Security Assistance Force* (Isaf) hanno ribadito il calendario per il ritiro delle forze combattenti, fissato dal presidente americano Obama. Entro la fine del 2014 le truppe combattenti verranno rimpatriate dal paese asiatico. Il ritiro, già in atto da tempo, avverrà comunque in modo graduale per permettere alle forze afgane di assumere la gestione della sicurezza sul territorio in maniera progressiva. In vista del ritiro, gli Usa e gli altri paesi dell'Isaf stanno elaborando le forme della loro presenza militare in Afghanistan per il periodo successivo al

2014. In particolare, gli Usa hanno negoziato con Kabul un accordo bilaterale per la sicurezza. Secondo quanto è emerso finora, l'accordo permetterebbe la presenza di circa 15.000 truppe straniere, la larga maggioranza delle quali sarebbe statunitense.

L'accordo bilaterale sulla sicurezza concederebbe inoltre agli Usa e agli altri paesi coinvolti nella missione l'utilizzo di nove basi militari in territorio afgano, che sarebbero cedute dal governo di Kabul per un periodo di dieci anni. I militari stranieri stanziati in Afganistan avrebbero tra i loro compiti la formazione delle forze di sicurezza locali, il supporto in operazioni di contrasto alla guerriglia e l'insorgenza, sia nel territorio afgano che lungo la frontiera afgano-pakistana. L'accordo prevede inoltre il finanziamento di polizia ed esercito afgani, che nel loro complesso dovrebbero essere composte da 350.000 unità. Il finanziamento sarebbe pari a 8 miliardi di dollari annui, una cifra molto importante se si considera che il governo afgano non sarebbe in grado di coprire i costi della sicurezza con le sole risorse nazionali. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha dichiarato che tale accordo "pone solide basi per la futura cooperazione dei due paesi" e ha quindi auspicato che esso venga siglato prima possibile.

Le divergenze tra gli Usa e Karzai ritardano la firma dell'accordo bilaterale

Il presidente afgano Hamid Karzai, tuttavia, ha finora rifiutato di sottoscrivere l'accordo con gli Usa. Karzai ha posto alcune condizioni, come la liberazione dei cittadini afgani detenuti dagli Usa nella base di Guantanamo (Cuba) e il divieto per i militari stranieri di entrare nelle abitazioni private afgane; egli ha quindi chiesto scuse ufficiali da parte della Casa Bianca per le vittime civili provocate dai militari americani. Le autorità di Kabul hanno inoltre espresso l'ipotesi che la firma del trattato con gli Usa possa avvenire dopo lo svolgimento delle prossime elezioni presidenziali, previste per l'aprile 2014. Gli Stati Uniti hanno espresso la loro irritazione di fronte alla volontà afgana di posticipare la conclusione dell'accordo e hanno respinto le richieste poste da Karzai. Il comandante delle truppe degli Stati Uniti e della Nato, generale Joseph Dunford, ha offerto le proprie condoglianze per le vittime civili, ma l'ipotesi che le scuse vengano formulate in maniera ufficiale da parte dell'amministrazione americana è stata rifiutata da Washington. Il consigliere per la sicurezza nazionale, Susan Rice, ha dichiarato in proposito che "non c'è alcun bisogno che gli Stati Uniti si scusino con l'Afganistan".

Nel complesso gli Usa hanno affermato chiaramente che non intendono continuare la trattativa per l'accordo bilaterale sulla sicurezza e che il testo finora negoziato dovrebbe semplicemente esser firmato da Karzai. Il presidente americano Obama ha ipotizzato il ritiro dell'intero contingente militare dopo il 2014, una mossa che serve a minacciare il debole governo afgano, che senza il sostegno americano difficilmente potrebbe resistere agli attacchi della guerriglia e affermare la sua autorità sui potentati locali delle varie regioni afgane. Secondo l'esecutivo di Kabul, gli Usa avrebbero inoltre ridotto i rifornimenti alle truppe afgane, in modo tale da esercitare pressione su Karzai. Chuck Hagel,

segretario alla difesa degli Stati Uniti, ha espresso l'auspicio che Kabul possa firmare l'accordo con gli Usa entro la fine del 2013.

Parte III

La Serbia sempre più vicina all'Europa

*Di Andrea Cellino**

Nel panorama politico multiforme dei Balcani occidentali, il 2013 è stato l'anno della Serbia. Il paese ha ottenuto lo status di candidato all'Unione europea e verosimilmente incomincerà i negoziati per l'adesione nei primi mesi del 2014. Un risultato che è soprattutto frutto della scelta di Belgrado di voltare definitivamente pagina rispetto agli anni '90, che la videro al centro dei sanguinosi conflitti balcanici. L'evento chiave, in questo senso, è stato l'accordo dell'aprile scorso sul nord del Kosovo, che garantirà una forma di autonomia alla popolazione in maggioranza serba pur preservando la sovranità di Priština.

Per capire come sia avvenuta questa svolta, occorre però fare un passo indietro. Nel 2012, la sconfitta alle elezioni politiche del Partito democratico di Boris Tadić, fortemente pro-Ue, a favore di una coalizione di partiti guidati da ex-nazionalisti come il neo-presidente Tomislav Nikolić aveva inizialmente allarmato alcune cancellerie europee. Della nuova leadership non convincevano, a parte alcune dichiarazioni goffamente nazionaliste, le intenzioni di mantenere "equidistanza" tra Bruxelles a Mosca. Nikolić tratteggiò in Parlamento l'immagine di una casa con due porte, una verso ovest e l'Unione europea, un'altra verso est e la Russia. Tali propositi non hanno retto alla prova dei fatti: a parte utili investimenti in settori chiave delle infrastrutture e dell'industria, la Russia non appare determinante nel generare i cambiamenti di cui la Serbia ha bisogno. Come ha indicato più recentemente il primo ministro Ivica Dačić, le aspirazioni del governo sono di avere "la Serbia in Europa, e l'Europa - valori, regole e strutture - in ogni singolo villaggio serbo".

Se il nuovo governo di Belgrado ha capito che, per raggiungere tale obiettivo, occorre un forte appoggio di Bruxelles, la leadership europea ha compreso di avere la possibilità di normalizzare le relazioni tra Serbia e Kosovo. Infatti, solo un primo ministro con un passato come quello di Dačić (che fu portaparola di Slobodan Milosević) poteva sperare di fare accettare ai serbi la "perdita" definitiva del Kosovo. L'accordo del 19 aprile tra Serbia e Kosovo sulla normalizzazione delle loro relazioni riguardo al nord del Kosovo, frutto di lunghi negoziati, è stato una svolta importante, perché offre finalmente una soluzione alla situazione dei comuni del Kosovo settentrionale a maggioranza serba. L'intesa rappresenta altresì una vittoria per la politica estera di Bruxelles e un passo avanti per le prospettive di integrazione dell'intera regione balcanica. I quindici punti dell'accordo tracciano schematicamente gli elementi di un'autonomia dei comuni del nord del Kosovo a maggioranza serba, Mitrovica nord, Zvečan, Zubin Potok e Leposavic, che si uniranno in una associazione-comunità. Questa struttura, che dovrà sottostare alla costituzione e alle leggi

* Andrea Cellino è Direttore Politiche e Pianificazione presso la missione OSCE in Bosnia Erzegovina. Le opinioni qui espresse sono sue personali.

del Kosovo, avrà il controllo totale (*full overview*) in materia di sviluppo economico, istruzione, sanità e pianificazione del territorio. "Ulteriori competenze" potranno essere delegate dalle autorità di Priština, presso le quali l'associazione-comunità avrà una forma di rappresentanza.

L'accordo elimina le parallele forze di polizia e sicurezza serbe del nord Kosovo, integrandole nella polizia di Priština: i quattro comuni associati hanno proposto una rosa di nomi tra cui i governi serbo e kosovaro hanno già scelto il capo della polizia. I ranghi della polizia stessa dovranno essere in maggioranza serbi. Le strutture giudiziarie saranno anch'esse integrate in quelle di Pristina, ma la Corte d'appello centrale creerà un collegio per i comuni a maggioranza serba. Inoltre, una sezione distrettuale della Corte composta in maggioranza da giudici e personale serbi sarà stabilita a Mitrovica nord. Infine, elezioni nei quattro comuni si sono svolte in novembre con il supporto dell'Osce, contemporaneamente alle elezioni municipali in tutto il Kosovo.

Il primo turno dello scrutinio, il 3 novembre, stava per trasformarsi in una clamorosa sconfitta per la Serbia, poiché la corretta tenuta di tali elezioni locali e la partecipazione della comunità serba erano necessarie per l'apertura dei negoziati. Estremisti serbo-kosovari hanno sferrato attacchi violenti, costringendo alla chiusura anticipata tre seggi nel comune di Mitrovica nord, invalidando il risultato elettorale e rischiando di ritardare le ambizioni del governo di Belgrado. La ripetizione del voto, il 17 novembre, si è invece svolta correttamente, grazie alla presenza delle truppe Nato oltre agli osservatori dell'Osce.

Per quanto l'accordo non lasci dubbi sulla sovranità di Priština sul nord del Kosovo, inquadrato com'è interamente nelle leggi kosovare, è controverso se la sua firma da parte di Belgrado sia una sorta di riconoscimento implicito dell'indipendenza del Kosovo. In realtà, esso è strettamente limitato a garantire una forma di autonomia, controllata da Priština, ai serbi nel nord. Non vi è alcuna menzione per esempio dei legami tra questi ultimi e il governo serbo.

Peraltro, né l'Ue né il primo ministro Dačić hanno coinvolto i leader serbo-kosovari nei negoziati di Bruxelles. Questa scelta ha creato una inevitabile frattura tra Belgrado e i serbi del Kosovo, la maggioranza dei quali rifiuta i termini dell'accordo sostenendo che di fatto li consegna al controllo di Priština, e chiede un referendum di approvazione dell'accordo limitato alla loro area. Dačić ha escluso il referendum e sostenuto che l'accordo è vantaggioso non solo per la Serbia, ma anche per i serbi del Kosovo.

Continuare a mantenere una situazione di conflitto congelato sotto protezione internazionale, sperando irrealisticamente che la sovranità sul Kosovo del nord contasse per Belgrado più dell'adesione all'Ue, sarebbe stato alla lunga insostenibile. Come ha rilevato l'esperto Gerard M. Gallucci, ex-diplomatico Usa, si spera che i serbi del Kosovo dimostrino lungimiranza e capiscano che si può modellare l'accordo andando "in direzione di un'autonomia speciale che ponga dei cuscinetti tra Pristina e i governi locali conservando nello stesso

tempo l'integrità territoriale e politica del Kosovo e i legami dei serbi kosovari con la Serbia".

Un simile approccio non solo dimostrerebbe una maturazione, quanto mai necessaria, della leadership serbo-kosovara, ma toglierebbe argomenti a coloro che a Priština usano il Kosovo settentrionale come elemento focalizzante della politica interna. Da un lato, continuare a negare una forma di autonomia ai serbi del Kosovo, oltre che rischioso, sarebbe stato inaccettabile anche per i più solidi sostenitori internazionali di Priština. Dall'altro, la combinazione tra una graduale integrazione dei serbi nella dialettica politica e un'opposizione che sposti la propria attenzione dal nord del Kosovo ai reali problemi del paese (economia, corruzione e modalità di governo democratico), porterebbe certamente benefici e non passerebbe inosservata a Bruxelles. Un segnale positivo è già giunto dal parlamento di Priština, che ha votato a larga maggioranza in favore dell'accordo di aprile.

Dal punto di vista internazionale, l'accordo rappresenta una grande vittoria dell'Unione europea e della sua politica estera, guidata da Catherine Ashton, anche se molto resta da fare da parte di Bruxelles per favorire un esito positivo in fase di attuazione dell'accordo.

Le pressioni su Belgrado, soprattutto tedesche, sono state utili a raggiungere la firma del 19 aprile. Alcuni leader europei, tra cui il Presidente del Consiglio italiano, hanno insistito con Berlino per stabilire subito la data d'inizio dei negoziati di adesione alla Serbia senza attendere la piena attuazione dell'accordo. L'accordo ha acceso gli entusiasmi di Priština che pensa ad un seggio all'Onu. Resta prioritario dare vigore al ruolo della missione europea Eulex (*European Union Rule of Law Mission*) nel combattere il crimine organizzato e la corruzione in Kosovo.

Se il premier Dačić è stato il principale artefice sulla scena internazionale dell'accordo con Priština, a Belgrado le aspirazioni europee sono ben impersonate dal popolarissimo vice premier Aleksandar Vučić, che ha preso le redini della politica interna ed economica. Leader del Partito progressista che detiene la maggioranza relativa in parlamento, Vučić ha lanciato una campagna contro la corruzione, una delle cause dell'impopolarità dell'ex-presidente Tadić, giudicato debole nel combatterla. Risultato: decine di politici e uomini d'affari arrestati. Anche se confortata dal supporto popolare, tale politica è fortemente criticata dall'opposizione, soprattutto dal Partito democratico, ora guidato dall'ex-sindaco di Belgrado Dragan Dijlas, che vede presi nella rete molti suoi esponenti e ritiene gli arresti politicamente motivati.

Vučić ha guadagnato comunque credito sufficiente per avere carta bianca sulle riforme economiche che richiederanno impopolari misure di austerità. In Serbia un altissimo livello di disoccupazione si combina a elevato debito pubblico e debole crescita, che sfiora il 2% quest'anno, dopo un 2012 con segno negativo. Oltre a iniziative mediatiche, come la designazione del controverso ex-direttore del Fondo monetario internazionale Dominique Strauss-Kahn come consigliere

economico, Vučić ha nominato due tecnocrati di sua fiducia ai dicasteri economico-finanziari e trovato investitori stranieri. Dopo Ue e Russia, gli Emirati Arabi figurano tra i partner privilegiati, con investimenti in trasporti aerei, agricoltura e turismo.

Tra i partner europei, l'Italia ha fatto la sua parte. Per rinforzare gli investimenti della Fiat nella produzione di auto, ma non solo, il ministro Bonino e il suo omologo serbo hanno firmato in ottobre un accordo sul regolamento del traffico di merci e viaggiatori. Inoltre, Roma sostiene politicamente le ambizioni europee di Belgrado, in particolare fornendo *expertise* nella lotta a corruzione e criminalità organizzata. Con un'altra mossa mediatica, il governo serbo si è assicurato la consulenza per le tematiche europee dell'ex-ministro ed ex-vice presidente della Commissione europea Franco Frattini. La strategia brussellese continua e l'obiettivo è chiaro. Dopo aver ottenuto quest'anno lo status di paese candidato, la Serbia punta sull'apertura dei negoziati entro gennaio 2014 e molti parlano di adesione all'Unione entro il decennio.

Parte IV

Aspetti euroatlantici del contrasto alla pirateria

*Di Fabio Caffio**

L'azione internazionale di contrasto alla pirateria si è sviluppata su più direzioni sotto l'egida delle Nazioni Unite a partire dalla Risoluzione 1816 (2008) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Cds). Sulla base del Capo VII della Carta il Cds, considerando la pirateria una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale relativamente alla libertà dei traffici marittimi, ha richiesto agli Stati di dislocare forze navali nelle acque internazionali al largo del Corno d'Africa. Per fronteggiare la minaccia il Consiglio ha autorizzato l'uso, nel rispetto del diritto internazionale, di "tutti i mezzi necessari" a contrastare la pirateria. Analoga autorizzazione è stata concessa, previo consenso del Governo federale somalo di transizione (TFG), all'ingresso nelle acque territoriali somale.

Il Cds, nel far ciò, si è riferito al quadro giuridico applicabile alla lotta alla pirateria costituito dal diritto internazionale (c.d. "pirateria *juris gentium*") riflesso anche nella Convenzione del diritto del mare del 1982 (Unclos), che è incentrato su una nozione di illecito che tutti gli Stati hanno facoltà di reprimere in alto mare. Oltre alla pirateria di fonte consuetudinaria ed a quella disciplinata dall'Unclos, il Cds ha tuttavia anche richiamato la Convenzione di Roma del 1988 per la repressione del terrorismo marittimo (SUA Convention), considerandola come uno strumento concorrente, rispetto all'Unclos, per la perseguibilità penale dei pirati sotto la giurisdizioni degli Stati interessati.

L'incertezza del Cds nel definire con esattezza il framework legale della lotta alla pirateria può considerarsi espressione di due differenti orientamenti giuridici.

Da un lato l'orientamento degli Stati parti dell'Unclos, ed in particolare quelli europei, i quali sono legati alla seguente definizione della pirateria, contenuta nella stessa Convenzione: crimine internazionale commesso con uso della forza in acque internazionali, da una nave a danno di un'altra, per fini privati.

Dall'altro, i Paesi come gli Stati Uniti che, non essendo parti dell'Unclos, hanno della pirateria un concetto apparentemente conforme a quello da essa regolamentato, ma sostanzialmente più ampio e sfumato. Per gli Stati Uniti pirateria, oltre che quella "defined by the Law of Nations", è anche l'esecuzione di atti di violenza in mare di vario genere, anche se posti in essere nelle acque territoriali di un altro Stato (il c.d. *armed robbery*) o caratterizzati da motivazioni politico-terroristiche. La legislazione positiva statunitense improntata a tali criteri configura in sostanza una pirateria che sconfinava e si confonde con il terrorismo marittimo disciplinato dalla SUA Convention (peraltro non ancora

* Fabio Caffio è Ufficiale della Marina Militare in congedo ed esperto di diritto internazionale marittimo.

ratificata da molti Stati e non certo espressione del diritto consuetudinario) e che può essere debellata con metodi *lato sensu* militari, piuttosto che un illecito, ancorato agli specifici parametri dell'Unclos, da prevenire e reprimere con attività di *law enforcement*.

D'altronde un riflesso di quest'approccio si rinviene nella valutazione statunitense -ricepita dal Cds- della pirateria somala come perdurante minaccia terroristica che ha collegamenti con il traffico di armi. Anche se lo stesso Cds continua ad individuare nella pesca illegale nelle acque somale uno dei moventi principali della pirateria, richiedendo ai Paesi che partecipano ad operazioni navali di svolgere attività di sorveglianza dedicata alla protezione delle risorse somale.

Non sembra esservi stato un aperto confronto tra Europa ed Usa su tali aspetti giuridici. Anzi si può pensare ad una reciproca presa d'atto di valutazioni divergenti di cui v'è traccia nei fori internazionali dedicati, come il "Gruppo di Contatto sulla pirateria al largo della costa somala" (*Contact Group On Piracy Off The Coast Of Somalia*, Cgpcs) istituito dal Cds per coordinare l'azione internazionale.

Tant'è che l'Unione Europea ha lanciato nel 2008 l'operazione *Eunavfor Atalanta* caratterizzata da un mandato perfettamente aderente all'Unclos sia nei limiti alle attività coercitive, sia negli aspetti di trasferimento della giurisdizione dei pirati catturati a Paesi con cui erano stati stipulati specifici accordi (Kenya, Seychelles, Tanzania, Mauritius). Non a caso tra i compiti di *Atalanta* vi è anche quello di vigilare contro la pesca illegale nella Zona economica esclusiva (Zee) somala.

Gli Usa hanno invece incentrato la loro azione navale antipirateria su una *coalition of willings* (o "coalizione dei volenterosi") che aderisce alla *Combined Task Force (CTF) 150*, gruppo navale dislocato in Golfo Persico e Oceano Indiano in supporto all'Operazione *Enduring Freedom* lanciata nel 2002 nel quadro della guerra al terrorismo internazionale susseguente all'11 settembre. Nell'ambito della coalizione uno specifico CTF (il 151) è stato dedicato al contrasto alla pirateria basato sul mandato del Cds, con la partecipazione di vari Paesi tra cui UK, Turchia, Francia, Danimarca, Canada, Australia, Singapore, Corea del Sud, Pakistan, Thailandia, Vietnam.

Si riscontrano invece più analogie tra l'Operazione *Atalanta* e quella NATO *Ocean Shield* quanto ad area di dislocazione nel Golfo di Aden, metodologie di contrasto navale e tentativi di avviare forme di *capacity building* marittimo con il Corno d'Africa. Le due operazioni sembrano rispondere all'assioma della reciproca complementarietà secondo la dottrina dei rapporti NATO-UE; la Nato, ad esempio, nell'impossibilità di stipulare propri accordi di trasferimento dei pirati, rinvia di fatto a quelli della UE.

In definitiva Europa e Stati Uniti, pur se accomunati dalla stessa missione di contrasto della pirateria sotto l'egida del Cds, sembrano procedere su strade diverse per quanto riguarda l'applicazione delle norme internazionali di riferimento.

Un simile "scollamento" può essere ritenuto alla base di autonome scelte operative che hanno creato duplicazioni di sforzi orientando in modo difforme i Paesi aderenti alle differenti coalizioni. Sta di fatto che con il CTF 151 gli USA sembrano far perno sull'asse del sud-est asiatico pur avvalendosi della partecipazione di Paesi come Gran Bretagna e Danimarca che nelle relazioni marittime euroatlantiche rivestono un ruolo molto sfaccettato.

Il coordinamento internazionale attivato in seno al Gruppo di contatto sulla pirateria delle Nazioni Unite non sembra sia servito a raggiungere posizioni comuni. Si pensi al problema dell'uso dei nuclei militari per la protezione dei mercantili (i così detti *Vessel Protection Detachment*, il cui uso è stato di recente indicato dalla Risoluzione del Cds 2125 come strumento utile alla protezione dei mercantili), che Italia, Francia ed Olanda hanno adottato ma che gli USA continuano a considerare con diffidenza. La posizione USA, che è a tutto vantaggio dei *security team* privati è espressione del tradizionale approccio privatistico statunitense verso funzioni non ritenute di stretta pertinenza dello Stato.

All'opposto, la tradizionale posizione statunitense contraria al pagamento dei riscatti ai pirati ha dovuto cedere di fronte alle obiezioni di chi, come la Gran Bretagna, ne ammette la liceità considerandolo un semplice rischio da fronteggiare con apposite coperture assicurative.

Per superare una tale situazione appare fondamentale la funzione dell'Unclos, la Convenzione del diritto del mare del 1982, che riveste un ruolo centrale nella *governance marittima*: una convenzione dotata di valenza universale che è improntata a criteri di tutela della libertà di navigazione in alto mare, ma che consente a certe condizioni a tutti gli Stati di interdire le attività che la minacciano.

All'universalizzazione dell'Unclos contribuirebbe la ratifica da parte statunitense, troppo a lungo rinviata dopo la sua entrata in vigore nel 1994, dopo che gli stessi Stati Uniti avevano concorso attivamente a redigerla. Tra l'altro sulla base dell'Unclos è possibile contestare le pretese di quei Paesi come l'India che tendono ad estendere la propria giurisdizione sulla Zona economica esclusiva (Zee) in materie non previste dalla stessa Convenzione, quale ad esempio il contrasto della pirateria che invece è rimesso al libero esercizio da parte di tutti gli Stati.

La fine dell'emergenza pirateria appare oramai prossima nonostante il Cds abbia autorizzato un ulteriore anno di operazioni navali. Per il futuro si può pensare ad una Risoluzione "legislativa" del Cds che incorpori regole e principi del contrasto alla pirateria: in questo modo si potrebbe cercare di ricondurre ad unità l'azione antipirateria condotta sulle due sponde dell'Atlantico con metodi non del tutto coincidenti.

Per intanto nel 2014 la UE (che, non dimentichiamolo, è parte dell'Unclos) succederà agli Stati Uniti nella presidenza del Gruppo di Contatto sulla pirateria. Questa sarà una straordinaria opportunità per l'Europa per presentarsi nel contesto internazionale del contrasto alla pirateria con proprie visioni e

proposte. Un confronto costruttivo con gli Stati Uniti a quel punto sarà inevitabile.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

**Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Focus Euroatlantico
Sicurezza energetica**

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

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

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

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

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