

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Mediterraneo allargato

n. 3 – aprile 2017

a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

Focus

AUTORI

Al presente *Focus*, curato da Valeria Talbot, hanno contribuito:

Anna Maria Bagaini (Università Cattolica) - ISRAELE

Eugenio Dacrema (Università di Trento e ISPI) - APPROFONDIMENTO

Giuseppe Dentice (Università Cattolica e ISPI) - CAPITOLO 1, EGITTO, ISRAELE

Chiara Lovotti (ISPI) - IRAQ

Nicola Missaglia (ISPI) - ALGERIA

Annalisa Perteghella (ISPI) - IRAN, APPROFONDIMENTO

Tiziana Corda (ISPI) - MAROCCO

Valeria Talbot (ISPI) - TURCHIA, CAPITOLO 3

Stefano M. Torelli (ISPI) - TUNISIA

Arturo Varvelli (ISPI) - LIBIA, CAPITOLO 3

Mappe e infografiche di *Matteo Colombo (Università degli Studi di Milano e ISPI)*

Focus Mediterraneo allargato

Aprile 2017

EXECUTIVE SUMMARY (ITALIANO)	3
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)	5
1. IL CONFLITTO SIRIANO NELL'ARCO DI CRISI REGIONALE	7
2. ANALISI FOCUS PAESE	14
ALGERIA	14
EGITTO	21
IRAN	31
IRAQ	36
ISRAELE.....	43
LIBIA	48
MAROCCO.....	55
TUNISIA.....	61
TURCHIA	66
3. SCENARI	73
APPROFONDIMENTO: L'UNIONE EUROPEA IN SIRIA: L'ORA DEL REALISMO	76
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI	95

EXECUTIVE SUMMARY

Nell'area del Mediterraneo allargato permane, anche nei primi mesi del 2017, un'alta conflittualità intra-regionale. La riduzione del controllo territoriale e militare da parte dello Stato islamico sui principali contesti di crisi è l'elemento più significativo dell'evoluzione del contesto regionale. Nonostante la fragile tregua negoziata da Russia, Turchia e Iran, la soluzione del conflitto siriano appare ancora lontana. La divergenza di interessi e obiettivi delle fazioni in campo e dei loro sponsor regionali e internazionali rende complessa la composizione della crisi e mette una pesante ipoteca sulla prospettiva di ricostruire un paese unitario. Incertezza pesa anche sul futuro dell'Iraq, dove l'imminente caduta di Mosul mette a nudo la frammentazione politica del paese secondo linee di faglia etno-settarie, germi di nuova conflittualità. In Libia permane l'impasse del processo politico interno, mentre si acuisce la polarizzazione tra le due parti di un paese in larga misura nelle mani della variegata compagine delle milizie. Al contempo aumenta l'influenza degli attori esterni, in particolare della Russia sempre più presente nei diversi teatri regionali.

Al di là dei contesti di crisi, nei prossimi mesi importanti consultazioni referendarie ed elettorali sono attese in tre paesi chiave della regione – Algeria, Iran e Turchia – con implicazioni che in alcuni casi vanno ben oltre l'assetto interno. Se in Algeria il risultato delle elezioni legislative attese per inizio maggio non dovrebbe avere un forte impatto sugli equilibri politici interni, l'appuntamento elettorale ha fatto riaffiorare tensioni politiche e sociali che si sono aggiunte alle incertezze che ormai da tempo attraversano il paese, prima tra tutte l'incognita relativa alla successione all'anziano presidente Bouteflika.

Sul fronte iraniano, mentre si sta definendo il quadro dei candidati alle presidenziali del 19 maggio, uno dei fattori che potrebbe influire di più sull'esito elettorale sembra essere la percezione dei risultati dell'accordo nucleare. Se il voto di maggio si decidesse solamente sulle ricadute positive dell'accordo sull'economia del paese e il benessere dei cittadini, sarebbe lecito dubitare che l'attuale presidente Rouhani possa riconfermarsi. Ma sulla base di altre considerazioni – mancanza di un candidato credibile nel fronte conservatore e rinnovata presenza di un nemico esterno, gli Stati Uniti di Trump, che potrebbe portare le diverse fazioni politiche iraniane a convergere su Rouhani – è assai probabile la sua conferma per un secondo mandato.

In Turchia il voto per il referendum costituzionale di metà aprile risulterà cruciale per il futuro assetto politico del paese. Sebbene ci sia ancora forte incertezza sul risultato in un paese altamente polarizzato, la vittoria del "sì" sulla riforma voluta dall'attuale governo trasformerebbe la Repubblica turca in un sistema presidenziale, un "one man rule" che, in una situazione di erosione del sistema di *checks and balances* e del principio di ripartizione dei poteri dello stato, rischia di consolidare la deriva autoritaria in atto negli ultimi anni.

Instabilità politica e socio-economica e forte contrapposizione tra governo e opposizioni politiche da un lato e società civile dall'altro, soprattutto dopo l'introduzione di nuove norme che ledono ulteriormente le libertà civili e di espressione, continuano a caratterizzare l'Egitto del presidente al-Sisi. A ciò si aggiunge il difficile controllo del territorio, in particolare nel Sinai e nel deserto occidentale dove è più radicata la presenza di gruppi jihadisti. Sul fronte internazionale l'elemento caratterizzante negli ultimi mesi è il rafforzamento della partnership con la Russia.

In Israele il governo di Netanyahu sembra riuscire a proseguire nel suo mandato nonostante emergano le differenze nell'eterogenea compagine di governo in merito alla linea politica da adottare riguardo alla questione territoriale. Differenze che scuotono il primo ministro che non appare più così solido sia a causa delle accuse di corruzione nei suoi confronti sia per il profilarsi di ipotesi alla sua successione. Sul piano esterno, la ridefinizione delle relazioni con l'amministrazione Trump e il rinato dialogo strategico con la Russia su diversi dossier regionali e internazionali sono gli elementi distintivi della politica estera di Tel Aviv.

Sul versante nordafricano, il Marocco si presenta come l'area di maggiore stabilità. A fine marzo il compromesso per la formazione di un nuovo governo di coalizione ha permesso di superare lo stallo politico che aveva bloccato il paese per oltre cinque mesi. Sul piano internazionale, il suo ritorno nell'Unione africana dopo 33 anni è la manifestazione più evidente dell'intenzione del paese magrebino di espandere la propria influenza nell'Africa sub-sahariana e di rafforzare il ruolo di ponte tra l'Europa e il continente africano.

Non da ultimo, la Tunisia è l'unico paese dell'area a proseguire nel difficile processo di democratizzazione post Primavera araba. Tuttavia, il panorama rimane altamente frammentato e l'instabilità politica rappresenta un serio ostacolo all'attuazione delle riforme socio-economiche necessarie per risolvere i cronici problemi del paese. La sicurezza interna e la lotta al terrorismo jihadista rimangono una priorità per il paese dove il rischio di una destabilizzazione per effetto di eventuali nuovi attacchi terroristici resta alto.

EXECUTIVE SUMMARY

In the early months of 2017, too, a high intra-regional conflict persists in the broader Mediterranean region. The most significant element of the evolving regional context is the decrease in territorial and military control of the Islamic State in the main contexts of crisis. However, despite the fragile ceasefire negotiated by Russia, Turkey and Iran, a solution to the Syrian conflict is still far away. The divergence of interests and objectives of the many factions on the ground and of their regional and international sponsors complicates resolution of the crisis and puts a heavy burden on the prospect of rebuilding a unified country. Uncertainty also weighs on the future of Iraq, where the imminent fall of Mosul lays bare the country's political fragmentation on an ethno-sectarian basis, sowing the seeds for new conflicts. The deadlock of the internal political process endures in Libya, while it sharpens the polarization between the two parts of a country that is largely in the hands of various teams of militias. At the same time, the influence of external actors is increasing, and particularly that of Russia, which is ever more present in various regional theaters.

Beyond the multiple scenarios of crisis, important referendums and elections will be held in the next few months in three key countries in the region – Algeria, Iran and Turkey – with implications that in some cases exceed the interior arrangement. While the results of the legislative elections in Algeria in early May are not expected to have a major impact on the internal political balance, it is true that the electoral date brought political and social tensions back to the surface. These pressures have added to the uncertainties that have long been pervading the country, first and foremost regarding the successor to the elderly President Bouteflika.

On the Iranian front, while candidates for the presidential elections on May 19 are being defined, it seems clear that one of the factors that will potentially affect the outcome is perception of the nuclear agreement results. If the vote in May depended solely on the positive effects the agreement has had on the economy of the country and the welfare of its citizens, it would be legitimate to doubt a possible reconfirmation of the current President Rouhani. However, based on other considerations – such as the lack of a credible candidate on the conservative front, and the renewed presence of an external enemy, the United States under President Trump, which could bring the various Iranian political factions to converge on Rouhani – his confirmation for a second term is actually very likely.

In Turkey, the constitutional referendum in mid-April will be crucial for the future political structure of the country. While, in an increasingly polarized society, the uncertainty is high about the electoral result, a positive outcome on the reform desired by the current government would undoubtedly transform the Turkish Republic into a presidential system. Such a system would lead to “*one-man rule*” that, while eroding all *checks and balances* and breaking down the principle of state power-sharing, it is likely to consolidate the authoritarian drift ongoing in recent years.

President al-Sisi's Egypt continues to be characterized by political and socio-economic instability, as well as a strong contrast between government and political oppositions on the one hand and civil society on the other, especially after the introduction of new rules that further repress civil liberties and freedom of expression. Added to this is difficult control of the territory, particularly in the Sinai and the Western Desert where the presence of jihadist groups is steadily being enrooted. On the international front, the key element that emerged in recent months is the strengthening of the partnership with Russia.

In Israel, the government of Netanyahu seems to hold on despite the differences emerging within the heterogeneous government coalition concerning the policy to be adopted regarding the territorial issue. Differences that shake the Prime Minister, who no longer seems so solid because of corruption allegations against him, and for the emergence of hypotheses to his succession. Externally, the redefinition of relations with the Trump administration and the renewed strategic dialogue with Russia on different regional and international issues are the distinctive elements of Tel Aviv's foreign policy.

On the North African side, Morocco seems to be the most stable area. By late March, the compromise for the formation of a new coalition government made it possible to overcome the political deadlock that had been blocking the country for over five months. Internationally, Morocco's return after 33 years to the African Union is the most obvious manifestation of the country's intentions to expand its influence in sub-Saharan Africa and to strengthen its role as bridge between Europe and the African continent.

Last but not least, Tunisia is the only country in the region to carry on with the difficult process of post-Arab Spring democratization. However, the broad outlook remains highly fragmented and political instability is a serious obstacle to implementation of the socio-economic reforms that are needed to solve the country's chronic problems. Internal security and the fight against jihadist terrorism remains a priority for Tunisia, where the risk of destabilization resulting from possible terrorist attacks remains high.

1. IL CONFLITTO SIRIANO NELL'ARCO DI CRISI REGIONALE

In un contesto regionale estremamente volatile e fortemente frammentato, permane anche nei primi mesi del 2017 un'alta conflittualità intra-regionale. Da un lato si è assistito a un arretramento territoriale dello Stato islamico (IS) in molti paesi in cui è attivo – benché questo comporti nuove incertezze circa la pericolosità e l'evoluzione stessa della minaccia terroristica finora conosciuta –, dall'altro permangono le croniche criticità (sclerotizzazione dei regimi autoritari superstiti, fallimento dei modelli liberali post-Primavera arabe, necessità della riscrittura di un nuovo patto sociale, crisi delle alternative legali islamiste) che hanno portato all'attuale stato di frammentazione che vive il Medio Oriente odierno. A ciò bisogna aggiungere l'esistenza di variabili geopolitiche esterne ai singoli stati e/o alla regione e l'emersione di più piani paralleli di interessi particolari e spesso confliggenti tra le agende politiche degli attori locali e internazionali coinvolti nel Grande Medio Oriente. Le evoluzioni militari e diplomatiche recenti dei conflitti in Siria e in Iraq (per maggiori approfondimenti su Mosul si veda l'Analisi focus paese *Iraq* a p. 32) sono per l'appunto la netta dimostrazione di questo schema collaudato e ripetuto che sta conducendo al crollo del sistema mediorientale finora conosciuto.

Il dilemma siriano: diplomazia e dinamiche regionali nei post-Astana e Ginevra

A sei anni dall'inizio del conflitto, la Siria rimane ancora il principale teatro di crisi regionale e internazionale irrisolto. Nonostante la riconquista di Aleppo da parte del regime di Damasco, l'accordo di cessate il fuoco raggiunto a Mosca (28 dicembre 2016) sotto l'egida russo-turco-iraniana e il conseguente avvio di un negoziato di pace in corso ad Astana e Ginevra, nonché il consistente ridimensionamento militare e territoriale dello Stato islamico in Siria – ormai limitato al corridoio centrale attorno al fiume Eufrate e all'area nei dintorni di Deir az-Zor –, la crisi siriana è ancora ben lontana dal potersi definire conclusa o quantomeno prossima a una svolta significativa. La guerra e l'atteggiamento a volte ondivago dei numerosi attori coinvolti hanno acuito le fratture esistenti, amplificando parallelamente la competizione tra i medesimi *player* all'interno degli stessi scenari di crisi e nel più ampio contesto degli equilibri mediorientali. Nel frattempo crescono i numeri relativi al bilancio umanitario (si veda in dettaglio l'infografica), i quali fotografano un paese stremato e ormai ridotto al collasso.

Dopo la riconquista da parte del regime damasceno della città martire di Aleppo (dicembre 2016), lo spazio di manovra militare si è spostato gradatamente verso gli avamposti ancora in mano ai ribelli e agli islamisti nella provincia di Aleppo. Qui le forze lealiste, con il supporto aereo russo e quello terrestre delle milizie sciite filo-iraniane, sono riuscite a strappare agli insorti il controllo di almeno cinque villaggi (Sarjah Kabirah, Sarjah Saghirah, Maran, Madyunah e Sarbas) a sud di al-Bab e hanno completato la conquista degli ultimi avamposti ancora in mano agli islamisti nella provincia di Homs, rafforzando così la propria presenza nella cosiddetta "Siria utile", quella porzione di territorio che si estende sull'asse nord-sud, tra le province di Aleppo e

Damasco, comprendendo anche la fascia costiera di Latakia. Per completare tale strategia il regime ha lanciato una vasta offensiva contro le ultime sacche di resistenza di IS presenti nel nord/nord-ovest della Siria, nelle aree intorno Idlib. Per quanto strategicamente importanti, tali operazioni non saranno tuttavia risolutive nell'economia globale del conflitto siriano. Il nodo cruciale in grado di imprimere una svolta autentica alla guerra sembra essere rappresentato dal successo di chi riuscirà a garantirsi il controllo dei territori tra al-Bab e Manbij, necessari ad assicurarsi un retroterra strategico sicuro nell'offensiva in corso a Raqqa. La conquista di Manbij, sulla direttrice ideale per sferrare un attacco entro poche settimane al cuore di IS, potrebbe favorire l'insorgere di nuove tensioni tra i diversi attori alleati sul campo. Dopo la conquista di al-Bab (21 febbraio 2017), l'Esercito libero siriano (Els) e il suo alleato turco hanno deciso di rilanciare l'azione militare verso Manbij, un'area controllata fin dall'agosto 2016 da alcune truppe stazionate dell'esercito regolare siriano e dal Manbij Military Council (Mmc) – la sussidiaria dei gruppi curdi riuniti nelle Forze democratiche siriane (Sdf), supportati dagli Stati Uniti. Ankara infatti mira a controllare il centro siriano principalmente per impedire la formazione di una continuità territoriale curdo-siriana lungo i propri confini. Se l'azione turca andrà in porto, questa potrebbe presto condurre a un nuovo fronte di crisi intra-siriano nel quale si troverebbero a fronteggiarsi regime di Assad, milizie curde, Russia e Stati Uniti, oltre che la stessa Turchia. Damasco, che ha sempre criticato la presenza e il supporto turco nel nord del paese ai gruppi d'opposizione armata anti-regime, ha iniziato a sostenere militarmente le milizie curde in funzione anti-turca al fine di impedire una penetrazione di Ankara verso Aleppo e i territori del nord-ovest, cruciali e funzionali nella strategia di "Siria utile" del regime. A rendere ancor più intricato lo scenario militare si inseriscono le decisioni della Russia di firmare con le milizie delle Unità di protezione popolare (Ypg) – considerate dalla Turchia il braccio siriano del Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk) – un accordo in chiave anti-turca per creare una base militare ad Afrin, nel nord-ovest della Siria, e collaborare all'addestramento delle forze curde nella lotta al terrorismo. Oltre a confermare lo storico vincolo che lega il Cremlino alle istanze separatiste curde, l'intesa russo-curda dimostra ancora una volta quanto l'alleanza di Mosca con Ankara sulla Siria sia un'alleanza tattica volta soltanto a massimizzare l'interesse russo nell'area. In tale contesto gli Stati Uniti, alleati delle forze curde e della Turchia, si troverebbero schiacciati tra le rivendicazioni delle singole parti e ancor più sotto pressione perché una qualsiasi scelta sbilanciata in favore di una delle due parti rischierebbe di complicare nuovamente lo scenario politico-militare siriano. Le dichiarazioni del ministro della Difesa turco Fikri Işık, relative alla possibilità di "rivalutare le operazioni militari verso Manbij se gli Stati Uniti non garantiranno il ritiro immediato dello Ypg da questa", dimostrano ancora una volta come il fattore curdo sia un argomento fortemente divisivo e suscettibile di seguire traiettorie indipendenti rispetto alle alleanze politiche. Il rischio pertanto è che la Turchia preferisca giocare un ruolo da *outsider*, finendo di fatto per influenzare le possibili sorti del conflitto.

Non meno rilevante all'interno del caotico scenario militare e politico siriano potrebbe rivelarsi, infine, l'offensiva lanciata dalle formazioni jihadiste legate allo Stato islamico e

ad al-Qaida contro alcuni villaggi nell'al-Jobar, nel Ghouta e nei pressi di Damasco. Sfruttando l'indebolimento dei gruppi ribelli e lo sforzo militare delle truppe regolari siriane e dei suoi alleati diretti nella campagna verso Raqqa, le formazioni jihadiste starebbero conquistando piccoli territori nel sud della Siria, concretizzando così la possibilità di aprire un ampio fronte bellico meridionale, a diretto contatto con Israele. Sempre in tale contesto è interessante notare il tentativo delle formazioni jihadiste di ispirazione qaidista di inserirsi in questo quadro di tensioni attraverso la costituzione di un cappello militante unico denominato Hayat Tahrir al-Sham (Hts). Sorta dall'unificazione di cinque gruppi di opposizione armata locali (Jabhat Fatah al-Sham – precedentemente nota come Jabhat al-Nusra – Ansar al-Din Front, Nour al-Din al-Zenki Movement, Liwa al-Haqq e Jaysh al-Sunna), Hts è una formazione più o meno marcatamente jihadista, nata ufficialmente il 29 gennaio 2017. Il nuovo movimento – guidato da un ex leader qaidista noto come Hashem al-Sheikh (alias Abu Jaber) – potrebbe altresì aumentare la competizione intra-jihadista non solo con IS, ma anche e soprattutto con le altre formazioni ex alleate sul campo di battaglia, in particolare il blocco facente capo ad Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam, rendendo più difficile l'identificazione dei gruppi ribelli legittimati a portare avanti le trattative di pace ad Astana e Ginevra. La campagna di Manbij potrebbe dunque rappresentare una svolta fondamentale sia nel prosieguo del conflitto sia in un'ipotetica ridefinizione degli assetti delle coalizioni militari, creando quindi nuove opportunità per IS o al-Qaida di inserirsi e incancrenire lo scenario di crisi siriano.

Parimenti al piano militare, anche quello diplomatico rimane fortemente condizionato dalla estrema eterogeneità degli interessi di parte degli attori coinvolti. Ne sono un'evidente dimostrazione i due vertici tenuti a distanza di poche settimane l'un dall'altro in Kazakistan e in Svizzera. Nei due round negoziali di Astana (23-24 gennaio e 15-16 febbraio 2017), mediati dalle Nazioni Unite e dalle tre potenze garanti della firma di cessate il fuoco (Russia, Turchia, Iran), hanno preso parte i rappresentanti del regime e alcuni gruppi dell'opposizione siriana firmatari dell'accordo (anche se non nella forma dell'High Negotiation Committee (Hnc), l'ombrello che raccoglie le diverse anime delle opposizioni anti-Assad) e, solo in qualità di osservatori internazionali, Stati Uniti e Giordania. Sebbene non risolutivi, gli incontri di Astana hanno avuto il merito principale di rompere l'impasse politica e diplomatica che gravava da tempo sul processo di pace siriano, ossia dall'ultimo incontro di Ginevra (febbraio 2016), fissando alcuni punti chiave su cui regime e opposizioni dovranno dibattere per cercare di definire successivamente una vera e propria *roadmap* su cui impiantare il plausibile processo di transizione post-conflitto. In sostanza, il documento finale degli incontri di gennaio 2017 di Astana, pur ribadendo e inscrivendosi nella cornice di legalità internazionale delle Nazioni Unite con specifico riferimento alle risoluzioni 2185 (2014), 2254 (2015) e 2336 (2016), colloca Russia-Iran-Turchia come garanti e supervisori dei lavori dei negoziati di pace di Ginevra, i quali dovranno aprire e guidare le trattative su tre punti in particolare:

1. L'istituzione di un meccanismo trilaterale per il consolidamento del cessate il fuoco in applicazione degli accordi conclusi lo scorso 28 dicembre attraverso il monitoraggio della riduzione delle violenze, l'adozione di strategie di *confidence building*, il rapido accesso alle operazioni umanitarie e la garanzia della protezione e della libera circolazione dei civili siriani.
2. La prosecuzione delle operazioni contro IS, le formazioni qaidiste (principalmente Hts) e islamiste di difficile collocazione (Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam), con una specifica attenzione alle strategie volte a evitare una saldatura tra questi e i gruppi armati di opposizione.
3. Il coinvolgimento degli stessi gruppi armati di opposizione nei cicli di negoziati.

Ancora una volta lo *statement* finale non fa riferimento al ruolo futuro di Bashar al-Assad nella transizione post-conflitto, così come non delinea quale è e sarà nel prossimo futuro la posizione dell'Iran – e delle milizie sue alleate intervenute nel quadro siriano –, punti su cui è lecito supporre che il dialogo politico farà fatica ad affermarsi. Al tempo stesso va evidenziato come delle sette sigle ribelli indicate dal ministero della Difesa russo come legittime partecipanti agli incontri di Astana, in virtù dell'accettazione delle clausole del cessate il fuoco del dicembre scorso, erano presenti soltanto in tre (Faylaq al-Sham, Jabha al-Shamiyya e Jaysh al-Islam) mentre le altre quattro (Ahrar al-Sham, Jaysh al-Mujahedin, Jaysh Idlib e Thuwwar al-Sham) hanno rifiutato di partecipare al vertice come segno di protesta contro le ripetute violazioni della tregua.

Altrettanto poco risolutivi si sono dimostrati i colloqui di pace di Ginevra del 23-24 febbraio – il quarto appuntamento dopo quelli tenuti nel 2013, 2014 e 2016 –, i cui scenari operativi appaiono tuttavia fortemente dipendenti dalle trame diplomatiche intessute ad Astana. Le discussioni sono state più che altro incentrate sugli aspetti procedurali delle trattative – come ad esempio la composizione e l'attribuzione dello stato di negoziatori –, mentre restano rimandate quelle circa la forma e gli obiettivi del piano di transizione politica previsto dalla risoluzione 2254 del Consiglio di Sicurezza e portato avanti dall'inviato speciale dell'Onu, Staffan de Mistura – impegnato in primo luogo a verificare la possibilità, allo stato attuale ancora molto lontana, di negoziati diretti tra le delegazioni della stessa opposizione e del regime di Damasco. Come ad Astana, il nodo cruciale rimane la presenza di Bashar al-Assad nei futuri assetti politici della Siria. Sull'instaurazione delle trattative dirette pesano d'altra parte le continue violazioni del cessate il fuoco mediato alla fine di dicembre o delle tregue concordate a livello locale: dalla seconda metà di febbraio le forze pro-regime hanno condotto attacchi nelle aree a nord di Damasco, nelle province di Latakia, Aleppo e Dara'a. In attesa che i prossimi round negoziali di Astana e Ginevra siano in grado di circoscrivere una cornice definita entro cui sviluppare i negoziati diretti tra regime e opposizioni, si evidenzia ancora una volta come il processo di pace sia ostaggio di interessi confliggenti dei principali attori coinvolti nello scenario siriano. Una chiave di volta potrebbe giungere dalla capacità di governo e opposizioni nel trovare un compromesso tra le rispettive posizioni. In tale contesto, una procrastinazione delle trattative favorirebbe e rafforzerebbe soltanto la posizione di Assad, il quale in assenza di alternative repute

credibili dagli attori internazionali, rimarrebbe ben saldo al potere a Damasco, guidando personalmente le tappe di una transizione post-conflitto poco chiara.

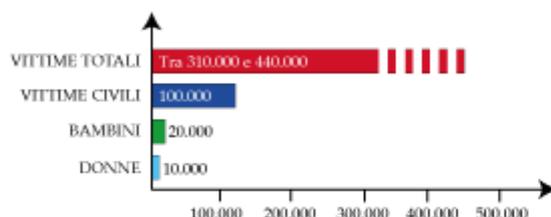
Sebbene i negoziati di Astana e Ginevra abbiano investito Russia, Iran e Turchia quali garanti del processo di pace e concesso ai tre attori un'immagine internazionale apparentemente compatta e coesa, l'alleanza tra Mosca, Teheran e Ankara potrebbe manifestare nel breve-medio periodo più motivi di competizione che non di effettiva cooperazione nel momento in cui una sola potenza delle tre decidesse di far prevalere i propri interessi di parte. È un chiaro esempio di tali potenzialità il vertice informale svoltosi a Mosca (9 marzo 2017), a cui hanno partecipato Vladimir Putin, Benjamin Netanyahu e Recep Tayyip Erdoğan per discutere di Siria, Medio Oriente e lotta al terrorismo. Il premier israeliano, che nei mesi scorsi ha stretto con il presidente russo un'alleanza strategica sulla Siria, ha chiesto nuovamente a Putin di impedire che l'Iran rafforzi la propria sfera di influenza politica e militare nel paese – in particolare nel Golan dove agisce in collaborazione con Hezbollah contro Israele – e nella regione mediorientale dopo la sconfitta di IS. Da parte sua Erdoğan, nonostante abbia per ora accantonato l'idea di un *regime change* a Damasco, ha ribadito l'indisponibilità turca a ritirarsi dai territori occupati in Siria per timore che le forze curde – sostenute anche dai russi – possano approfittare della situazione per impiantare un'entità statale lungo i confini con la Turchia. A sua volta, Teheran, pur non essendo presente nell'incontro di Mosca, ha neanche tanto velatamente accusato il Cremlino di fornire troppe informazioni in chiave militare a Israele, danneggiando così la strategia iraniana in Siria. A mediare tra le posizioni diverse si inserisce il ruolo della Russia che, in un'ottica di rafforzamento del proprio status in Siria e di moderato contenimento della presenza turca e iraniana *in loco*, sembra stia usando la partita siriana per muovere verso una ridefinizione degli equilibri regionali e degli assetti internazionali in senso sempre più multipolare, nei quali i principali attori globali cercheranno di imporre le proprie strategie attraverso una sintesi tra gli interessi di parte e quelli dei suoi *junior partner*. Anche alla luce di ciò è plausibile ipotizzare che la Russia, se messa alle strette, sarà disponibile a sacrificare l'alleanza con la Turchia piuttosto che quella con l'Iran, la quale vive di una convergenza strategica molto più ampia (cooperazione energetica, militare ed economica) e aperta a diverse aree di interesse comune a Mosca e Teheran (Caucaso, Asia Centrale, Af-Pak, Medio Oriente). Un rafforzamento dell'asse russo-iraniano vedrebbe Ankara in una posizione estremamente defilata e decisamente isolata sul piano internazionale. Anche per tali motivi la Turchia potrebbe trovare funzionale un miglioramento ulteriore dei rapporti con Israele in chiave principalmente anti-iraniana. Pertanto sarà davvero molto importante nelle prossime settimane assistere all'evolversi della situazione militare in quanto specchio rivelatore non solo delle sorti di guerra tra regime e opposizioni, ma anche della fragile linea rossa che tiene insieme le volontà di Russia-Turchia-Iran. In questo scenario di crisi l'amministrazione Trump e l'Unione europea rimangono apparentemente in secondo piano. Washington, impegnata ad assimilare il nuovo “metodo Trump” anche in politica estera, è attenta a non assumere una chiara linea politica sulla Siria, così come sul Medio Oriente. Nonostante sul piano politico-diplomatico il segretario di Stato Rex Tillerson abbia ribadito il sostegno

statunitense ai negoziati di Ginevra sotto l'egida dell'Onu e ai colloqui di Astana, pur non concedendo alcuna cooperazione militare con la Russia, permangono molte incertezze riguardo sia alla possibilità di impiegare truppe terrestri di supporto agli alleati curdi sul campo, sia in merito alla creazione di *safe zones* non meglio precisate lungo i confini nord-occidentali turco-siriani. Una duplice opzione che oltre all'investimento di ingenti risorse finanziarie e umane (si tratterebbe di un contingente di un migliaio di soldati da inviare nell'area di Raqqa) richiederebbe il consenso degli altri attori regionali, nella fattispecie quello turco al momento contrario a qualsiasi operazione in coabitazione con le forze curde¹. Da parte sua, l'Ue mantiene un profilo politico sfaccettato a causa delle diverse posizioni assunte dai paesi membri in merito alla crisi siriana in materia politico-militare. Ad ogni modo Bruxelles si è dimostrata molto attenta a rivestire un ruolo di primo piano nella fornitura di aiuti umanitari e nell'adottare fin dall'inizio della crisi siriana diverse misure restrittive nei confronti del regime siriano ed entità associate al terrorismo (si veda *Approfondimento* a p. 72).

¹ Sulle posizioni dei principali attori coinvolti in Siria, si rimanda alla lettura di “Le crisi regionali e le alleanze nel Mediterraneo allargato”, *Focus Mediterraneo allargato*, n. 2, dicembre 2016, ISPI per Osservatorio di politica internazionale di Camera e Senato, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/focus-mediterraneo-allargato-n2-16136>.

I NUMERI DELLA CRISI SIRIANA (DATI GENNAIO 2017)

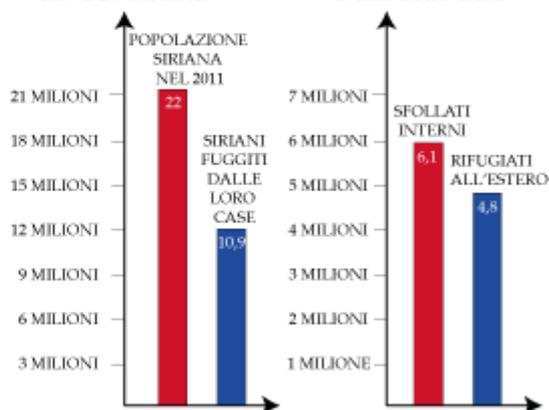
VITTIME DEL CONFLITTO



SIRIANI FUGGITI A CAUSA DEL CONFLITTO

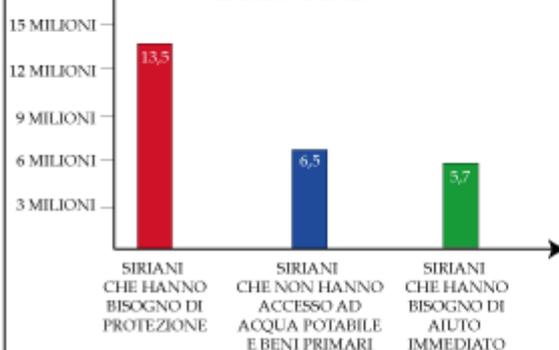
QUANTI SIRIANI HANNO ABBANDONATO LE LORO ZONE DI ORIGINE?

DOVE SI TROVANO I SIRIANI CHE SONO FUGGITI DALLE LORO CASE?



LE EMERGENZE SOCIALI ED ECONOMICHE DEL CONFLITTO

LE CRISI SOCIALI



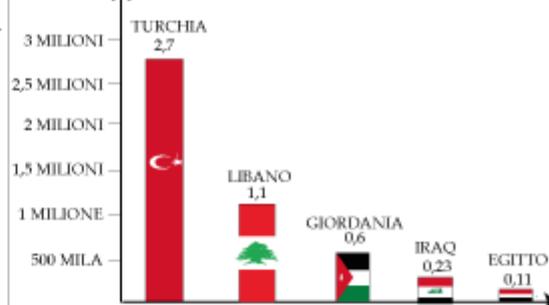
LE CRISI ECONOMICHE

PERDITA ECONOMICA DAL 2011 AD OGGI DI 255 MILIARDI DI DOLLARI

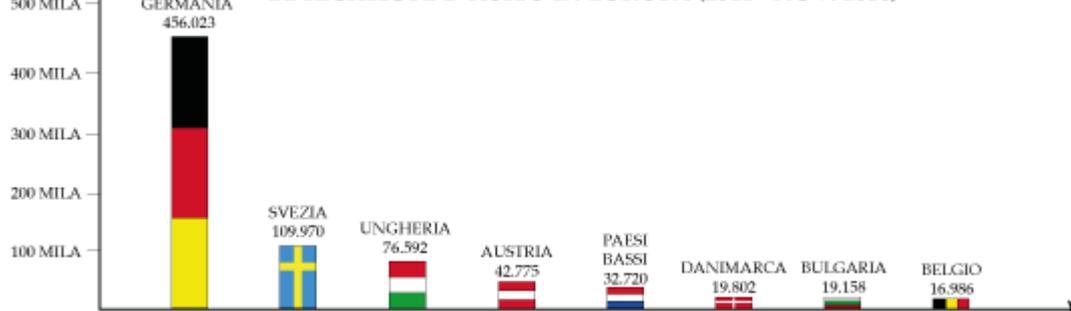


QUATTRO SIRIANI SU CINQUE VIVONO SOTTO LA SOGLIA DI POVERTÀ

QUALI SONO I PAESI CHE OSPITANO IL MAGGIOR NUMERO DI SIRIANI?



LE RICHIESTE D'ASILO IN EUROPA (2011 - NOV. 2016)



ISPI

Matteo Colombo / ISPI

Fonti: UNHCR/OXFAM

2. ANALISI FOCUS PAESE

ALGERIA

Il prossimo 4 maggio i cittadini algerini si recheranno alle urne per eleggere il Parlamento, l'Assemblea nazionale popolare. Benché sia improbabile che il risultato, insieme alla bassa affluenza, avrà un impatto dirompente sugli attuali equilibri di potere nel paese, quello delle elezioni legislative è senz'altro un appuntamento foriero di numerose tensioni politiche e sociali, che nel corso degli ultimi mesi sono venute ad aggiungersi alle crescenti incertezze che ormai da tempo attraversano l'Algeria. Dalle sempre più precarie condizioni di salute dell'anziano presidente Abdelaziz Bouteflika, sulla cui successione si addensano molte incognite, all'incerto futuro economico di questo *rentier state* sotto scacco dal calo globale del prezzo del petrolio; dal crescente malcontento popolare interno alla minaccia terrorista di stampo islamista e a quella proveniente dalla porosità di confini con stati instabili quali il Mali o la Libia, nella Repubblica popolare democratica d'Algeria le criticità interne, talvolta endemiche, si intrecciano oggi con quelle derivanti da un contesto regionale caotico e instabile. Il paese che, a dispetto della propria storia segnata da periodi di prolungata e atroce violenza, in questi anni è apparso incarnare una sorta di "eccezionale" stabilità e solidità a fronte degli stravolgimenti prodotti in altri paesi del Medio oriente e Nord Africa dalle cosiddette Primavera arabe, si trova oggi in un limbo. Stretto tra la voglia di cambiamento manifestata in maniera sempre più esplicita da ampi strati della popolazione, la necessità impellente di riformare il sistema economico e la paura, allo stesso tempo, di cadere nella spirale di una transizione incontrollata, lo Stato più grande del continente africano sente oggi che la propria condizione di "eccezionalità" potrebbe, da un momento all'altro, dimostrarsi più fragile che mai.

Quadro interno

Nel corso degli ultimi mesi, uno dei temi che in Algeria ha maggiormente catalizzato l'attenzione degli osservatori e dominato in buona parte il dibattito pubblico, è quello delle prossime elezioni legislative, in cui 23,3 milioni di cittadini sono chiamati a eleggere sia i membri del Parlamento (l'Assemblea nazionale popolare) sia i consigli municipali e provinciali, i quali a loro volta nomineranno due terzi dei membri della camera alta². La data del voto, annunciata dal governo di Abdelmalek Sellal all'inizio di febbraio, è stata fissata per il prossimo 4 maggio. Saranno le prime elezioni a svolgersi in ottemperanza alle modifiche costituzionali varate nel febbraio 2016³ che, tra le altre misure, hanno

² Per un'analisi approfondita della situazione preelettorale, cf. A. Morsy, *A primer on Algeria's upcoming legislative elections, parliament, candidates, and registered voters*, Sada, Carnegie Endowment for International Peace, 2 marzo 2017, <http://carnegieendowment.org/sada/68160>

³ Un elenco delle principali misure adottate con la nuova Costituzione algerina è fornito in "Algeria", *Focus Mediterraneo allargato*, ISPI per Osservatorio di Politica Internazionale, n.1, ottobre 2016, p. 17, nota 4.

istituito una commissione indipendente per la supervisione delle elezioni (*Haute instance indépendante de surveillance des élections*, Hiise) composta da 205 magistrati incaricati da un consiglio giudiziario e 205 esponenti della società civile nominati direttamente dal presidente Bouteflika. Diversi partiti di opposizione hanno criticato tale iniziativa esprimendo la propria preoccupazione per la reale indipendenza di questo organo dalle autorità politiche. In generale, il voto del 4 maggio si svolgerà in un clima di crescente sfiducia nei confronti di istituzioni elette quali il Parlamento, la cui efficacia viene percepita come fortemente limitata e indirizzata dallo strapotere delle forze di sicurezza da un lato, e del gabinetto presidenziale dall'altro. A poco sono valse, in tal senso, l'adozione di alcune misure per consolidare l'influenza politica delle camere o la reintroduzione del limite di due soli mandati per la presidenza nel contesto della riforma costituzionale.

Alla sfiducia nelle istituzioni e nella prospettiva di un futuro genuinamente democratico del paese, è venuta inoltre ad aggiungersi l'esplosione del malcontento popolare nei confronti delle misure di austerità introdotte dal governo con la legge di bilancio per il 2017 entrata in vigore l'1 gennaio⁴. Non è un caso che nel paese le proteste siano da allora andate moltiplicandosi, sfociando proprio all'inizio di gennaio in violenti scontri nel comune di Béjaïa. Tutto ciò in un contesto già caratterizzato da numerose tensioni sociali dovute agli alti tassi di disoccupazione, principalmente giovanile, e al progressivo sgretolarsi di un welfare di base fondato soprattutto sulla redistribuzione, in forma di sussidi e servizi, delle rendite derivanti dalle ricche riserve di idrocarburi del paese, messe in crisi dall'abbassamento globale del prezzo del petrolio⁵.

Benché si preveda che proprio in virtù della dilagante disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni l'affluenza alle urne sarà contenuta – come già successo nelle scorse elezioni politiche del 2012, quando, secondo i dati ufficiali, andò a votare il 42,7% dei cittadini – le autorità algerine temono che il voto possa offrire l'occasione per il propagarsi di nuove proteste antigovernative. Le formazioni politiche che si presenteranno alle elezioni sono ben 69⁶, ma è prevedibile che a ottenere una schiacciante maggioranza in Parlamento continueranno a essere i due partiti che hanno dominato la scena politica del paese sin dal 1997 – quando furono indette le prime elezioni multipartitiche dall'inizio della tragica guerra civile del “decennio nero” – formando anche l'attuale coalizione governativa: il Front de libération nationale (Fln) dello stesso Bouteflika e del primo ministro Sellal, di gran lunga il principale partito algerino (208 seggi su 462), e il Rassemblement national démocratique (Rnd, 68 seggi),

⁴ Cf. “Algeria”, Country Report, The Economist Intelligence Unit, marzo 2017, pp. 28 ss.

⁵ Secondo le stime del Fmi, nel 2015 i sussidi elargiti dal governo di Algeri, soprattutto per calmierare i prezzi della benzina e dell'energia elettrica, hanno raggiunto i 23 miliardi di dollari, ovvero il 15% del Pil del paese. Cf. International Monetary Fund, *Algeria: selected issues*, Country Report n. 16/128, pp. 28 ss. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16128.pdf>. Per un'analisi aggiornata del quadro energetico dell'Algeria, cf. M. Delera “Idrocarburi, Algeria al bivio fra stagnazione e diversificazione”, di prossima pubblicazione su www.ispionline.it

⁶ Dati del ministero degli Interni algerino, citati in A. Morsy, op. cit.

guidato da Ahmed Ouyahia, più volte primo ministro e incaricato dal presidente per guidare il processo di revisione costituzionale. La contesa principale si svolgerà infatti proprio tra questi due partiti, laddove pur senza arrivare a rappresentare una vera e propria minaccia per il primato del Fln, il Rnd potrebbe capitalizzarne l'attuale fase di relativa debolezza interna, causata in parte da una serie di 'purghe' che per volere dello stesso Bouteflika ne hanno colpito la leadership dopo le elezioni del 2012, in parte dalla debole guida del partito affidata dallo scorso ottobre all'83enne Djamel Ould Abbas.

Anche le opposizioni, dal fronte islamista a quello laico, appaiono indebolite da numerose divisioni interne che hanno spinto alcune formazioni a minacciare di boicottare le elezioni o addirittura ad "allinearsi" con i partiti di regime. In questo contesto, aggravato dai crescenti vincoli legali ed economici imposti dal governo alle formazioni politiche meno potenti⁷, sfavorite da un sistema elettorale che premia fortemente i partiti di maggioranza⁸, le opposizioni non sembrano per il momento in grado di capitalizzare il malessere diffuso nella popolazione algerina per farne uno strumento efficace di pressione politica, né tanto meno di canalizzarlo verso un movimento di contestazione sufficientemente coeso e forte da rappresentare una forza destabilizzante per uno stato ancora saldamente nelle mani della compagine governativa e presidenziale, nonché dell'ancora potentissimo apparato militare e di sicurezza.

Sullo sfondo del dibattito elettorale continua a stagliarsi inoltre la crescente inquietudine, soprattutto all'interno dell'establishment del paese, legata all'incerta successione del presidente Abdelaziz Bouteflika, da tempo gravemente malato. Proprio dello scorso febbraio è la notizia dell'annullamento di un viaggio in Algeria della cancelliera tedesca Angela Merkel a causa di una bronchite dell'anziano leader, la cui capacità di portare a termine il proprio quarto mandato presidenziale nel 2019 appare ormai tutt'altro che scontata. Per il momento, è soprattutto il primo ministro Abdelmalek Sellal a gestire l'ordinaria amministrazione degli affari politici e governativi del paese. La questione della successione continua ad alimentare divisioni in seno all'élite politica algerina, compreso l'Fln e la stessa compagine governativa, che però non sembra per il momento avere ancora individuato un candidato in grado di mettere d'accordo tutte le anime del regime⁹.

⁷ Su questo tema si veda D. Ghanem-Yazbeck, *The Algerian Enigma*, di prossima pubblicazione su www.ispionline.it

⁸ Per esempio, benché nelle elezioni legislative del 2012 l'Fln abbia ricevuto meno del 15% dei voti, a esso sono assegnati il 47,8% dei seggi, mentre circa il 14% dei voti sono andati a partiti che non hanno ottenuto nessun seggio e più del 18% è stato dichiarato nullo o invalido. Non sorprende dunque che gli algerini si sentano poco rappresentati all'interno del parlamento e che la loro disaffezione per il processo politico sia in crescita. In merito, cf. "Algeria", *The Economist Intelligence Unit*, op. cit., p. 20.

⁹ A oggi i candidati più accreditati per una possibile successione sono altri: l'attuale primo ministro Abdelmalek Sellal, il capo del gabinetto presidenziale Ahmed Ouyahia, il consigliere speciale e fratello del presidente Saïd Bouteflika, l'ex premier Mouloud Hamrouche e, infine, il vice ministro della Difesa e capo delle forze armate Ahmed Gaïd Salah, (più vicino al presidente che alla sua famiglia) la cui età avanzata (76) ne fa però un candidato meno plausibile di altri. Cf. "Algeria", *Focus Mediterraneo allargato*, op. cit.

Nel contesto delle incertezze legate al proprio fragile stato di salute e alla necessità di individuare un “erede politico”, appare sempre più evidente l'intenzione dell'anziano Bouteflika – e della cerchia dei suoi fedelissimi, in primis il fratello Said – di imprimere la propria volontà sulla scelta del successore, e dunque sul futuro politico del paese, consolidando progressivamente l'accentramento del potere decisionale sul gabinetto presidenziale. Proprio in questo senso sono da interpretare alcuni provvedimenti come le sostituzioni – e in alcuni casi addirittura l'arresto – di numerosi alti esponenti dell'esercito e dei servizi di sicurezza, nonché la già menzionata sostituzione del Département du Renseignement et de la Sécurité (Drs), alle dipendenze del ministero della difesa, con il Département de Surveillance et de Sécurité (Dss) che invece ora risponde direttamente alla presidenza¹⁰. Pertanto, se è sempre più prevedibile che il successore del capo di stato verrà selezionato proprio all'interno della cerchia ristretta del presidente (e che dunque, almeno da questo punto di vista, il futuro politico del paese potrebbe non cambiare sostanzialmente), è altrettanto verosimile che la stretta presidenziale sulle istituzioni e sulla politica algerine continuerà ad alimentare tensioni nell'establishment politico-militare ed economico del paese nel corso dei prossimi mesi.

Anche il quadro socio-economico continua a destare preoccupazione e ad alimentare le tensioni e il malcontento che oggi affliggono l'Algeria. Se in questi anni le autorità algerine si sono sostanzialmente limitate a garantire la coesione sociale e a bilanciare gli squilibri del deficit di spesa dovuti al calo del prezzo del petrolio e al mancato rinnovamento del settore degli idrocarburi (da cui l'Algeria dipende quasi totalmente) attingendo alle proprie riserve valutarie, il rapido erodersi di queste ultime e l'aggravarsi della fase di stagnazione del settore energetico hanno indotto il governo ad attuare un più deciso cambio di rotta con legge sul bilancio entrata in vigore l'1 gennaio. Pur non spingendosi sino a proporre una vera e propria riforma del sistema economico, la legge finanziaria – la prima a prevedere un piano biennale di interventi – ha infatti introdotto con più risolutezza rispetto a quelle degli anni precedenti una serie di misure volte al consolidamento delle finanze dello Stato e di una maggiore sostenibilità dell'economia: dal contenimento deciso della spesa pubblica (tagliata del 14% in quasi tutti i settori tranne la sanità e la spesa militare, che rimane superiore al 6% del Pil¹¹), all'aumento dell'Iva dal 17% al 19%; dall'aumento del prezzo dei carburanti e delle imposte su alcol, tabacco, beni di lusso e immobili al blocco delle assunzioni nel settore pubblico (il principale serbatoio lavorativo con circa il 70% della popolazione impegnata);

¹⁰ A tal proposito si veda R. Tlemcani, “The purge of powerful Algerian generals: Civil-military reform or presidential power grab?”, Al Jazeera Center for Studies, 12 febbraio 2017, <https://goo.gl/GXnyAy>. Le sostituzioni (in alcuni casi addirittura l'arresto) di alti ufficiali dell'esercito – ma anche della sicurezza interna, della sicurezza presidenziale, della Guardia repubblicana e delle stesse autorità civili – sono state numerosissime. Tra i casi più eclatanti pensionamento anticipato del generale Mohamed “Toufic” Mediène, capo dell'intelligence militare (Drs) e autentico *deus ex machina* della politica e dell'economia algerina fin dai tempi della guerra civile. Al suo posto è stato nominato il generale Bachir Tartag, più vicino a Said Bouteflika e ora a capo del nuovo Dss.

¹¹ I tagli riguardano soprattutto la spesa per l'agricoltura (tagliata del 16%), lavoro e previdenza sociale (con un taglio del 33%) e l'istruzione. Cf. “Algeria”, The Economist Intelligence Unit, op. cit., pp. 28 ss.

all'agevolazione dei processi di privatizzazione per attrarre capitali esteri e migliorare il *business environment* per gli investitori stranieri. Tutto ciò accompagnato da una vera e propria campagna di ampio respiro volta a debellare i commerci informali che proliferano nel paese attraverso l'istituzione di licenze e controlli, e il nuovo obbligo, proprio per gli investitori stranieri, di reinvestire in Algeria il 30% dei profitti derivanti dalle nuove esenzioni e agevolazioni fiscali che li riguardano¹². Difficile dire se – di fronte alla minaccia di nuove proteste e al rischio che un “momento rivoluzionario” possa coinvolgere anche l'Algeria – le autorità si spingeranno questa volta, e a differenza degli anni passati, a implementare tutti i provvedimenti con il rigore promesso, ma anche se le misure adottate sortiranno per le casse dello Stato i benefici sperati, e non finiranno invece per alimentare ulteriormente l'evasione, il lavoro sommerso e la corruzione già molto diffuse nel paese.

Per quanto sia prevedibile che in questo contesto la rabbia dei cittadini continuerà a manifestarsi con regolarità (e forse accresciuta intensità) anche nei prossimi mesi, gli analisti sono concordi nel notare che la possibilità che anche l'Algeria possa essere presto trascinata a sua volta in una vera e propria rivoluzione appaia, almeno per il momento, abbastanza remota. Infatti, se fattori come la disoccupazione, l'aumentata pressione fiscale, la limitazione delle libertà civili e la corruzione diffusa a tutti i livelli del potere continueranno nel medio periodo ad alimentare proteste e manifestazioni, la dolorosa memoria della guerra civile, la presenza tuttora pervasiva degli apparati di sicurezza, il timore che una rivoluzione possa degenerare nel caos come in Siria o nella vicina Libia, la debolezza dei partiti di opposizione, ma anche la sopravvivenza di una società civile, un panorama mediatico e un mondo sindacale e associazionistico particolarmente vivaci¹³ (malgrado i continui giri di vite del regime sulle libertà civili e i diritti politici) sembrano scongiurare, almeno per il momento, tale pericolo.

Relazioni esterne

Il moltiplicarsi delle aree di conflitto nell'“estero vicino” dell'Algeria a partire dal 2011 – soprattutto in Libia e in Mali, con cui l'Algeria condivide lunghi confini – hanno indotto i governi del paese a rivedere, almeno in parte, la propria politica estera tradizionalmente improntata a un principio di neutralità e non intervento nelle questioni interne di paesi terzi. Se in anni recenti questa nuova “fase” si è già manifestata attraverso il ruolo sempre più attivo svolto da Algeri nella stabilizzazione e riconciliazione dei paesi vicini più affetti da conflitti o transizioni particolarmente complesse come il Mali o la Tunisia, è da segnalare la recentissima partecipazione dell'Algeria in una “troika”, insieme

¹² Cf. “Algeria”, The Economist Intelligence Unit, op. cit., p. 24.

¹³ Benché il controllo delle autorità su media e società civile sia pervasivo, val la pena dare un quadro aggiornato: periodici accreditati sono 269, tra cui 140 quotidiani, 16 settimanali e 31 mensili, oltre a migliaia di media e blog online aumentati esponenzialmente con lo sviluppo della rete 3G, così come l'uso dei social network anche come strumenti di manifestazione del dissenso o organizzazione politica. Vi sono inoltre 1.027 associazioni locali e 92.627 associazioni locali. Cf. D. Ghanem-Yazbeck, op. cit.

all'Egitto e alla Tunisia, impegnata a facilitare la convergenza delle fazioni rivali in Libia, verosimilmente di concerto con le altre potenze internazionali coinvolte, e gettare le basi per una soluzione politica condivisa della crisi¹⁴. I rappresentanti dei tre paesi si sono incontrati a Tunisi proprio alla fine del mese di febbraio.

Anche nel campo della lotta al terrorismo, l'Algeria – con il suo potentissimo esercito e le ingenti risorse destinate all'intelligence militare – continua a essere considerata un pilastro fondamentale, non solo a livello regionale, ma anche sul piano internazionale. Con le sue forze di sicurezza impegnate quotidianamente nella difesa delle frontiere e in operazioni di *counter-terrorism* contro gruppi legati in vario modo a organizzazioni come al-Qaida nel Maghreb islamico (Aqim), Stato islamico (IS) o al-Mourabitoun presenti nel paese o operanti a cavallo tra i paesi della regione, non è infatti un caso che, proprio nel campo della sicurezza e della lotta al terrorismo, sia gli Stati Uniti che l'Unione europea intrattengano con l'Algeria rapporti di cooperazione che sono andati decisamente intensificandosi nel corso dell'ultimo decennio. Nell'attuale contesto di instabilità regionale, legata soprattutto alla crisi libica, e con la crescente minaccia jihadista proveniente dalle vaste zone desertiche del Sahel¹⁵, è prevedibile che i rapporti di collaborazione tra Usa e Algeria nel campo della sicurezza continuino a restare cordiali anche sotto la presidenza di Donald Trump.

Un tasto dolente recentemente tornato agli onori della cronaca è quello della disputa con il vicino Marocco sul riconoscimento della Repubblica araba democratica Sahrawi – il cosiddetto Sahara Occidentale – di cui, sin dalla fine dell'occupazione coloniale del territorio nel 1975, Algeri ha sempre risolutamente difeso il diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza, accogliendo decine di migliaia di profughi saharawi e sostenendo la guerriglia del fronte indipendentista Polisario¹⁶. Proprio a fine gennaio, il Marocco è stato infatti riammesso nell'Unione africana, organizzazione che il Regno aveva abbandonato proprio dopo che quest'ultima, nel 1984, aveva riconosciuto la Repubblica Sahrawi. L'evento – che ha già acceso nuovi malumori tra il Marocco e altri stati africani in due nuove occasioni in marzo¹⁷ – ha naturalmente rappresentato un duro colpo per l'Algeria, che del dossier Sahrawi ha fatto negli anni una questione di fondamentale importanza anche per la difesa del proprio ruolo e delle proprie ambizioni protagonistiche in seno alla stessa Unione africana. Infine, grazie alle proprie ricchezze

¹⁴ Si veda a tal proposito A. Sanguini, *L'Algeria e i suoi vicini*, di prossima pubblicazione su www.ispionline.it

¹⁵ Per un approfondimento sulla minaccia jihadista in Algeria, cf. "Algeria", *Focus Mediterraneo allargato*, ISPI per Osservatorio di politica internazionale di Camera e Senato, n. 1, ottobre 2016, pp. 19-20. Cf. anche M. Mémier, *AQMI et Al-Mourabitoun: le djihad sahélien réunifié?*, Études de l'Ifri, gennaio 2017 <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/notes-de-lifri/aqmi-al-mourabitoun-djihad-sahelien-reunifie>

¹⁶ Il campo di Tindouf in Algeria ospita oltre 90.000 profughi saharawi. Cf. *Bad Blood Still Flows Between Algeria and Morocco*, Stratfor Analysis, 3 maggio 2016, <https://www.stratfor.com/analysis/bad-blood-still-flows-between-algeria-and-morocco>

¹⁷ Si veda <http://www.middleeasteye.net/news/morocco-provokes-crisis-refusing-allow-western-sahara-au-meeting-1951416276> e l'Analisi focus paese *Marocco* a p. 52.

di idrocarburi, sul piano internazionale l'Algeria continua a essere un *player* fondamentale anche nel settore dell'energia, nonché un partner strategico degli stati europei (oltre che degli Stati Uniti), e in particolare dell'Italia, per cui il paese è il secondo fornitore di gas naturale dopo la Russia. Insieme, Usa e Ue assorbono circa l'80% delle esportazioni di petrolio algerino e da sola, l'Europa è il primo partner commerciale di Algeri. A lei sono infatti destinati i due terzi delle esportazioni complessive dell'Algeria (composte al 99,7% in energia e derivati del petrolio e dello 0,3% in prodotti agricoli) per il valore di oltre 20 miliardi di euro¹⁸ in un interscambio commerciale che nel 2015 si è attestato a 43 miliardi di euro. Benché l'export algerino di idrocarburi verso l'Ue abbia attraversato una fase di contrazione durata diversi anni (dovuta soprattutto al mancato rinnovamento del settore energetico del paese e all'aumento del consumo interno trainato dalla crescita demografica) il 2016 ha registrato una ripresa – con un incremento del 49% nella vendita di gas naturale a Italia e Spagna – confermata anche nel gennaio 2017 dall'aumento del 23% nei flussi di gas attraverso il gasdotto *Transmed* rispetto allo stesso mese l'anno scorso. Tuttavia, gli scarsi investimenti pubblici e privati nell'*upstream*¹⁹, la mancanza di misure incisive per attrarre investitori stranieri, l'obsolescenza delle infrastrutture e una domanda interna in forte crescita fanno sì che le incognite sulle prospettive di un futuro sostenibile per gli idrocarburi algerini siano tuttora numerose. L'avvio delle estrazioni previsto per il 2017 in tre nuovi giacimenti gasiferi²⁰, nonché l'apertura di un nuovo stabilimento da circa 5 Gmc all'anno a In Salah, non faranno in realtà che compensare la progressiva diminuzione della produzione di altri siti sfruttati ormai già da diversi anni. Anche la produzione di greggio, attestatasi intorno a 1,5 milioni di barili al giorno dal 2014, secondo le proiezioni dell'Agenzia Internazionale dell'Energia diminuirà di 0,2 milioni di barili al giorno entro il 2021.

Insieme alla necessità evidente di una diversificazione complessiva dell'economia, un rinnovamento radicale del settore degli idrocarburi algerino si fa dunque sempre più urgente. Se in questa direzione sembrano andare alcuni provvedimenti governativi dell'ultimo periodo²¹, l'Unione europea, e soprattutto l'Italia, hanno tutto l'interesse a sostenerlo e a parteciparvi, poiché il ruolo dell'Algeria nel garantire la sicurezza energetica di entrambi rimane cruciale. Da registrare senz'altro positivamente in questo senso gli accordi siglati negli ultimi anni tra Eni e il colosso statale degli idrocarburi algerini Sonatrach per la partecipazione dell'azienda italiana al rilancio dell'*upstream* algerino, alla diversificazione del settore degli idrocarburi e allo sviluppo dell'energia

¹⁸ Le esportazioni europee in Algeria, sempre al 2015, consistono invece principalmente in prodotti industriali (85,5%) e in prodotti agricoli (14,4%) per il valore di 22,3 miliardi di euro. Nello stesso anno l'Algeria esportato verso l'Ue servizi per 1,8 miliardi di euro e ne ha importati per 3,4 miliardi, mentre gli investimenti europei in Algeria sono stimati a circa 14 miliardi di euro, ovvero il 40% degli investimenti esteri diretti nel paese. https://eeas.europa.eu/delegations/algeria/876/lalgerie-et-lue_fr

¹⁹ La principale compagnia statale Sonatrach, per esempio, ha diminuito il piano di investimenti per il prossimo quinquennio da 93 a 70 miliardi di dollari

²⁰ Touat, Timimoun e Reggane, nell'ambito del Southwest Gas Project (totale 9 GMC/a)

²¹ "Algeria's Sonatrach Lines Up Majors For Petchems Projects", MEES, vol. 60, n. 5, 3 febbraio 2017, p. 5.

rinnovabile nel paese. Proprio nel contesto di questa collaborazione, un segnale incoraggiante viene dal memorandum di intesa firmato lo scorso gennaio tra Sonatrach e Versalis, società del gruppo Eni, per la progettazione di un complesso petrol-chimico in Algeria²².

EGITTO

In continuità con la seconda metà del 2016, anche nel primo trimestre del 2017 l'Egitto si presenta in una situazione di profonda instabilità politica, economica, sociale e istituzionale alla quale l'establishment non sembra ancora aver trovato le giuste contromisure. Sul fronte interno le principali preoccupazioni e contraddizioni sono riconducibili a due piani: quello socio-economico e quello politico e dei diritti civili. Dal punto di vista economico il paese soffre sin dal 2011 una situazione di quasi default cronicizzato, che ha spinto Il Cairo a cercare canali alternativi ai petrodollari del Golfo. La firma, lo scorso novembre, di un prestito triennale da 12 miliardi con il Fondo monetario internazionale (Fmi) condizionato a un profondo e innovativo piano di riforme interne sta già provocando alcuni contraccolpi sul piano sociale. Altrettanto complesso si dimostra il piano politico interno caratterizzato da una persistente polarizzazione del dialogo con le opposizioni politiche e la società civile, ancor di più dopo l'introduzione da parte del governo di nuove norme che ledono ulteriormente le libertà civili e di espressione, individuali e collettive. A ciò devono aggiungersi i problemi inerenti al difficile controllo del territorio, in particolare nelle cosiddette periferie nazionali come il Sinai e il Deserto occidentale (verso il confine libico), attraversati da diverse organizzazioni militanti radicali, da quelle affiliate allo Stato islamico (IS) a quelle di più difficile collocazione. In queste aree si sta assistendo, in particolare dalla seconda metà del 2016, a un feroce cambio del *modus operandi* e dei target da colpire da parte delle sigle terroristiche in questione, le quali privilegiano sempre più le azioni di guerriglia e hanno iniziato a colpire sistematicamente le comunità cristiano-copte attaccandole su tutto il territorio. Ancora una volta la scelta operata dal governo di mantenere inalterata la politica di securizzazione/militarizzazione del paese non ha prodotto risultati significativi. Sul piano delle relazioni esterne, la proiezione egiziana sembra indirizzarsi verso il rafforzamento di una politica estera realista e pragmatica e non sempre allineata alle classiche alleanze dello scacchiere mediorientale e internazionale. Si inseriscono in questo contesto, infatti, le relazioni sempre più solide con Russia e – ufficiosamente – con Israele, quelle in via di ridefinizione con Arabia Saudita e Stati Uniti, mentre potrebbero conoscere uno sviluppo quelle con l'Iran.

²² Eni press release, 26 gennaio 2017, “Versalis: agreement with SONATRACH for feasibility studies for chemical complex in Algeria” https://www.eni.com/docs/en_IT/enicom/media/press-release/2017/01/pr-mou-versalis-sonatrach.pdf. Inoltre, per un quadro completo delle relazioni energetiche tra Ue e Algeria, e Algeria-Italia si veda Michele Delera, “Idrocarburi, Algeria al bivio fra stagnazione e diversificazione”, di prossima pubblicazione su www.ispionline.it

Quadro interno

Il presidente Abdel Fattah al-Sisi e il governo retto da Sherif Ismail affrontano ancora oggi una stagione politica e sociale complessa caratterizzata da due fattori di instabilità: la condizione di quasi default economico in cui versa lo stato egiziano e lo stallo (o come definito da alcuni, un arretramento) del processo democratico egiziano. A questa diade va aggiunto infine il tema della sicurezza e della eterogenea minaccia terroristica.

Sul piano prettamente socio-economico (si veda nel dettaglio l'infografica), l'Egitto vive una situazione molto complicata e aggravata dalla compresenza di cause interne (struttura dirigistica, presenza e influenza di gruppi di interesse particolari di tipo monoligopolistico, burocrazia elefantica) ed esterne (crollo del turismo per effetto del terrorismo, diminuzione delle rimesse dal Golfo e dei pedaggi attraverso il Canale di Suez, calo drastico delle riserve valutarie estere), che hanno reso il contesto nazionale egiziano depresso e altamente esplosivo, per certi versi simile a quello pre-rivoluzionario del 2011. Inoltre la firma nel novembre 2016 di un prestito condizionato di durata triennale da 12 miliardi di dollari con il Fmi, con cui l'Egitto si impegna a seguire fedelmente una decisa e condivisa politica di tagli e restrizioni economiche, rende lo scenario interno denso di incognite. Secondo quanto pattuito, il governo egiziano sta definendo una serie di profonde riforme sulla struttura economica nazionale ma di difficile attuazione perché impopolari e dal grande impatto sociale, soprattutto tra le fasce più basse. Le riforme in questione riguardano l'introduzione di una tassa sul valore aggiunto, la liberalizzazione del tasso di cambio, l'ulteriore riduzione dei sussidi pubblici su beni alimentari e combustibili, nonché la definizione di un vero e proprio codice degli investimenti esteri, necessari a garantire flussi ingenti di denaro da reinvestire nel welfare. Per poter usufruire immediatamente della prima *tranche* del prestito del Fmi (oltre 2 miliardi di dollari), Il Cairo ha autorizzato l'aumento immediato dei prezzi dei beni alimentari e dei carburanti non più sussidiati (un risparmio per il budget statale pari a 7,8 miliardi di dollari) e la svalutazione della lira egiziana di circa il 50% del suo valore rispetto al dollaro. Tali decisioni hanno provocato un aumento generalizzato dei prezzi dei beni interni e di quelli importati, una vertiginosa crescita dell'inflazione (raggiungendo il 31,7% del Pil nel febbraio 2017) e una riduzione del potere di acquisto per la maggioranza degli egiziani (con riflessi evidenti nelle fasce meno abbienti e in una vasta parte della classe media nazionale). La condizione di malessere sociale vigente si è così tramutata rapidamente in una serie importante di scioperi da parte di diverse categorie professionali e di manifestazioni popolari di piazza al Cairo, Alessandria, Giza, Kafr el-Sheikh e Minya, motivate dalla carenza di beni di prima necessità quali pane e zucchero e sfociate in alcuni casi in scontri e disordini contro le forze dell'ordine. Inevitabilmente queste situazioni hanno favorito il ritorno su vasta scala di un mercato parallelo illegale, fiorente soprattutto lungo le zone di confine del paese e in alcune aree popolari delle grandi città. Secondo molti analisti, questa condizione di disagio potrebbe condurre a una sensibile crescita del tasso di povertà generalizzato. Per quanto impopolari siano le riforme e sebbene non risolveranno nell'immediato gli ancora numerosi ostacoli che gravano sullo sviluppo di un solido sistema economico egiziano (e

riconducibili principalmente a elevati dati sul debito pubblico, sul deficit nazionale e sulla disoccupazione, soprattutto giovanile), la “cura indotta” inizia a mostrare però alcuni timidi segnali positivi (crescita delle esportazioni e del numero di turisti stranieri nel paese), che potrebbero avere ricadute anche nell’immediato aprendo il mercato a investitori esteri, pubblici e/o privati, in settori strategici come l’energia, il turismo, le infrastrutture e l’edilizia²³.

Sul piano politico – che risulta parzialmente connesso con il malessere socio-economico delle fasce popolari medio-basse – la situazione è contraddistinta da numerose ombre. Nonostante gli sforzi del regime per presentarsi esternamente con un’immagine positiva di un paese democratico e solido, Il Cairo esprime ancora insicurezze e incertezze che lentamente stanno alimentando nuovi interrogativi sulle reali capacità delle istituzioni nel detenere il potere. Il regime persegue un’azione politica incentrata sulla repressione sistematica delle opposizioni, in particolare della Fratellanza musulmana, reputata al pari del terrorismo islamico, come l’autentica calamità all’insicurezza nazionale. Analogamente contrastate sono le opposizioni laiche e liberali e la società civile. Dissenso pubblico e manifestazioni popolari sono di fatto vietati. Il processo democratico conosce una costante involuzione a causa anche dell’introduzione da parte del governo di dispositivi di legge considerati a livello internazionale liberticidi o comunque lesivi dei criteri anche minimi di democraticità. Ne sono una chiara dimostrazione gli emendamenti in senso restrittivo alle leggi anti-terrorismo, a quella anti-proteste e sul codice penale, le intimidazioni contro la libertà di stampa (con la chiusura di numerose testate indipendenti nel paese) o la nuova legge sulle Ong, che colpisce indiscriminatamente tutti i gruppi per la difesa dei diritti umani in Egitto, i più colpiti dalla seconda rivoluzione egiziana del 2013, al pari della Fratellanza musulmana. A farne le spese vi è anche il centro al-Nadeem, una delle Ong locali più importanti e note anche all’estero, impegnata nel fornire assistenza alle vittime di violenza e torture. La chiusura di al-Nadeem è infatti parte di un progetto di più ampio respiro da parte dell’esecutivo che mira a esercitare un controllo esclusivo sulla società civile egiziana, cercando di limitare, se non addirittura eliminare, le voci critiche, come accaduto appunto con la nota Ong. Il progetto di legge votato nel novembre 2016 è stato approvato dal Parlamento ed è ancora in attesa di essere firmato dal presidente per essere definitivamente esecutivo. Secondo tale dispositivo tutti i centri, le associazioni o i gruppi che agiscono nel paese, indipendentemente da quali servizi offrano, debbono registrarsi nuovamente come Ong e ottenere il *placet* necessario del ministero degli Affari sociali per poter esercitare tali funzioni. Sempre la legge pone restrizioni non molto definite e vaghe nella formazione e nell’esercizio delle attività di tali organizzazioni nella società civile egiziana, le quali se non repute conformi dallo stato potranno essere

²³ Si vedano “Egypt’s economy shows signs of life”, *The Economist*, 9 marzo 2017, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21718552-bitter-medicine-starting-work-egypts-economy-shows-signs-life>, e H. Saleh, “Economic reforms boost appetite for the Egyptian pound”, *Financial Times*, 16 febbraio 2017, <https://www.ft.com/content/926b6e88-f429-11e6-8758-6876151821a6>

immediatamente chiuse²⁴. Se la cosiddetta “legge sulle Ong” rappresenta un pericoloso campanello d’allarme, non è meno trascurabile la proposta fatta in sede parlamentare da Ismail Nasreddine, un membro eletto come indipendente. Secondo il deputato sarebbe utile eliminare il limite di due mandati da quattro anni al termine presidenziale (come previsto invece dall’art. 140 della Costituzione), preferendo reintrodurre un mandato di sei anni e nessun limite alla candidabilità in modo da migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’esercizio dei poteri che l’istituto stesso prevede. Sebbene la proposta non sia ancora stata introdotta in sede di lavori parlamentari e non pare tuttavia riscontrare grande opposizione nel Majlis, questa potrebbe invece trovare un netto rifiuto da parte della popolazione e della società civile, già fortemente contrariate dalla decisione della Corte di cassazione egiziana di assolvere definitivamente l’ex presidente Hosni Mubarak dall’accusa di complicità in omicidio nell’uccisione di circa 900 manifestanti nelle proteste di piazza del gennaio-febbraio 2011. Sebbene allo stato attuale non sembrano prefigurarsi i germi di un nuovo cortocircuito rivoluzionario, le continue mobilitazioni di piazza e le manifestazioni popolari e sindacali contro l’esecutivo stanno lentamente minando la saldezza del regime²⁵.

Altresì rilevante, infine, si è dimostrato il piano securitario e nella fattispecie quello che riguarda la lotta al terrorismo di matrice islamista, che vede le forze di sicurezza egiziane in prima linea nella lotta contro tutte le formazioni di varia estrazione e più o meno dichiaratamente afferenti alla galassia jihadista autoctona e transnazionale. Nel corso degli ultimi mesi queste formazioni così eterogenee si sono contraddistinte per perseguire strategie molto diverse tra loro. Da un lato, i gruppi come il Popular Resistance Movement, Helwan Brigades, Revolutionary Punishment Group o Hasm Movement, organizzazioni provenienti da ambienti anarchici urbani e da frange estremiste fuoriuscite dai circoli della Fratellanza musulmana, si sono contraddistinte per attentati di alto profilo, non sempre riusciti, contro autorità politiche nazionali (civili, religiose e militari) o simboli del potere del regime nelle principali città del paese. Dall’altro si è assistito a un cambio di registro da parte del Wilayat Sinai (già noto come Ansar Bayt al-Maqdis), branca egiziana dello Stato islamico e attivo nel nord del Sinai e nel paese. Da diversi mesi il gruppo sta attuando una nuova strategia volta a colpire la comunità cristiano-copta nazionale (circa il 10% della popolazione totale). L’attentato contro la Chiesa di San Marco al Cairo (4 dicembre 2016), che ha provocato 25 vittime, e l’uccisione, dall’inizio dell’anno, di circa una ventina di cristiani ad al-Arish, capitale del governatorato del Nord Sinai, dimostrano ancora una volta la mutevolezza del messaggio jihadista che, a seconda delle necessità e delle difficoltà del momento, si

²⁴ F. Najjar, “Egypt’s NGO law aims to ‘erase civil society’”, al-Jazeera English, 16 febbraio 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/02/egypt-ngo-law-aims-erase-civil-society-170215121321442.html>

²⁵ Per approfondire i temi della repressione politica in Egitto si consiglia la lettura di A. Hamzawy (a cura di), *Legislating Authoritarianism: Egypt’s New Era of Repression*, Carnegie Papers n. 302, Carnegie Endowment for International Peace, marzo 2017, <http://carnegieendowment.org/2017/03/16/legislating-authoritarianism-egypt-s-new-era-of-repression-pub-68285>

adatta a colpire nuovi target e a intraprendere strategie alternative²⁶. Parimenti, l'uccisione dei membri della minoranza copta denota un'inalterata minaccia portata dal gruppo in questione e, più in generale, dal fenomeno terroristico nel paese²⁷.

Relazioni esterne

La proiezione esterna regionale egiziana sta conoscendo una stagione interessante dettata dall'opportunità di rivedere le proprie alleanze e strategie del breve periodo in chiave puramente tattica. Rientrano in questa visione tutte le azioni recenti di politica estera del presidente al-Sisi che ha vagliato attentamente le posture strategiche da assumere nei diversi scenari di crisi mediorientali in cui il paese è coinvolto (Libia e Siria in particolar modo). Parimenti questi stessi teatri hanno fornito all'Egitto un piano di azione entro cui rimodulare significativamente molti rapporti bilaterali che si erano interrotti o raffreddati negli ultimi mesi²⁸.

Le principali linee dell'attuale corso di politica estera egiziana intrapreso da al-Sisi vanno dalla Libia al triangolo Arabia Saudita-Siria-Iran, ai principali attori internazionali coinvolti nell'area.

In Libia Il Cairo gioca la sua partita più importante. L'interesse egiziano per il vicino nordafricano rappresenta di fatto il più importante terreno di credibilità politica su cui al-Sisi sta ponendo gran parte delle proprie ambizioni regionali in Nord Africa e nel Levante arabo. L'Egitto appoggia Khalifa Haftar e allo stesso tempo punta a massimizzare il proprio interesse strategico attraverso un coinvolgimento prettamente politico nella crisi (ad esempio come mediatore tra le parti), in modo da poter esercitare un controllo indiretto sul paese e in particolare su una porzione dello stesso (la Cirenaica). Un'ulteriore prova di ciò è stata l'organizzazione di un incontro negoziale segreto tra il generale Haftar e il premier del governo di Tripoli Fayez al-Serraj, tenutosi al Cairo tra il 13 e il 14 febbraio. Sebbene il summit non abbia comportato alcun progresso nella soluzione della crisi (si rimanda all'Analisi focus paese *Libia* a per maggiori approfondimenti p. 44), la sua organizzazione dimostra quanto il dossier libico sia centrale nelle strategie di politica estera egiziane. Oltre a investire una dimensione di sicurezza e un fattore militare (securitarizzazione dei confini e controllo quanto più possibile dei flussi criminali e terroristici da e verso la frontiera con la Libia), l'intervento

²⁶ A.M. Fernandez, *ISIS Egypt Is Openly Betting On Bigotry As A Winning Strategy*, MEMRI Daily Brief n. 120, The Middle East Media Research Institute (MEMRI), 22 febbraio 2017, <https://www.memri.org/reports/isis-egypt-openly-betting-bigotry-winning-strategy>

²⁷ S. Amin, "Why Egypt's anti-terror efforts have failed to curb attacks", *al-Monitor*, 21 dicembre 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/12/egypt-terror-attacks-efforts-laws-sisi.html#ixzz4bNaxLa8W>

²⁸ Per un'idea complessiva dell'azione di politica estera di al-Sisi si rimanda alle letture di E. Trager, *Sisi's Domesticated Foreign Policy*, The Washington Institute for Near East Policy, 8 marzo 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/sisis-domesticated-foreign-policy>, e di I. Nawar, "Egypt's new foreign policy challenges", *al-Ahram Weekly*, n. 1322, 1-7 dicembre 2016, <http://weekly.ahram.org.eg/News/18980.aspx>

dell'Egitto nelle questioni libiche risponde anche a significativi fattori di carattere economico (rimesse estere dei lavoratori egiziani *in loco* e maggior coinvolgimento di aziende del Cairo nella ricostruzione del paese) ed energetico (approvvigionamenti di gas e petrolio a prezzi di mercato inferiori).

Per quanto riguarda la crisi siriana, lo scorso novembre l'Egitto ha inviato circa 200 tra ufficiali e consiglieri militari dispiegati a Quneitra, Tartus, Latakia e Hama e pronti ad agire in coordinamento più o meno stretto con l'alleato russo. La scelta di al-Sisi di entrare nello scenario di guerra siriano in sostegno del regime di Bashar al-Assad e dei suoi alleati, ufficialmente nell'ambito della lotta al terrorismo islamista, conferma una svolta strategica nella postura di politica estera egiziana in funzione pro-russa, ma allo stesso tempo dimostra un interesse egiziano nel volersi moderatamente e costantemente affrancare dall'asse con l'Arabia Saudita, cercando in prospettiva nuove sinergie con l'Iran. Vanno letti in questa direzione gli ultimi avvenimenti che hanno visto l'Egitto coinvolto sul dossier siriano: innanzitutto la visita al Cairo di Ali Mamlouk, il direttore dell'intelligence siriana e più fidato collaboratore di Assad negli apparati di sicurezza, con gli altri ufficiali e omologhi egiziani (ottobre 2016); la scelta egiziana in sede di Consiglio di sicurezza Onu di votare "no" alla risoluzione francese di condanna dei raid russo-siriani su Aleppo (ottobre 2016); l'intervista del presidente al-Sisi alla tv privata portoghese Rtp in cui investe con un pieno *endorsement* la politica estera di Mosca in Medio Oriente e dichiara un aperto sostegno al regime di Assad (novembre 2016); la proposta di candidarsi come mediatore internazionale per i colloqui di pace a Ginevra nella crisi siriana, spalleggiato da Russia e Iran (dicembre 2016). Sebbene ufficialmente a ogni apparizione e dichiarazione pubblica le istituzioni egiziane e saudite non perdano l'occasione di rimarcare il vincolo di profonda amicizia e vicinanza tra i due paesi, l'asse tra Il Cairo e Riyadh ha subito negli ultimi mesi alcuni pesanti contraccolpi che vanno oltre la crisi siriana. Il disinteressato coinvolgimento del Cairo nella guerra in Yemen, la diatriba irrisolta riguardante la cessione territoriale delle isole Sanafir e Tiran nel Mar Rosso al regno saudita e, infine, i tagli ai sussidi e agli aiuti economici ed energetici da parte saudita nei confronti dell'alleato nordafricano hanno rappresentato dei significativi *turning point* nel rapporto bilaterale tra le due potenze sunnite, che hanno condotto a un lento ma costante sfilacciamento delle relazioni bilaterali, nelle quali l'Iran punta a inserirsi per riallacciare i rapporti diplomatici con Il Cairo e indebolire contestualmente Riyadh. Negli ultimi mesi si sono registrati significativi segnali di una moderata distensione nel rapporto tra Egitto e Iran, a cominciare dalla visita del ministro egiziano dell'Energia, Tarek al-Mollache, che ha incontrato il suo omologo iraniano, Bijan Zanganeh (novembre 2016), i costanti contatti telefonici tra i due ministri degli Esteri Sameh Shoukry e Mohammad Javad Zarif e, infine, l'incontro tra Yasser Othman, capo dell'ufficio della sezione interessi egiziani a Teheran, e Alaeddin Boroujerdi, presidente della commissione affari esteri del Parlamento iraniano. Dietro questi contatti, che sembrano aver aperto la strada a una sorta di disgelo diplomatico, potrebbe nascondersi da un lato l'intenzione iraniana di espandere e consolidare il proprio *soft power* politico ed economico nella regione mediorientale mirato a una sorta di "accerchiamento" dell'Arabia Saudita, dall'altro confermerebbe l'interesse egiziano a variare i propri schemi

di partner e alleanze nell'area. Di converso, la sempre più netta distanza dall'Arabia Saudita potrebbe aprire scenari inediti anche nei rapporti dell'Egitto con Israele – vicino alla monarchia degli al-Saud nel contenimento iraniano nella regione – e con l'attuale establishment al vertice di Gaza – notoriamente sensibile ai richiami economici di Teheran.

Nelle relazioni con gli Stati Uniti, lasciata alle spalle la turbolenta epoca Obama, il presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi si è affrettato a ristabilire stretti contatti con il nuovo inquilino della Casa Bianca, augurandosi l'apertura di un nuovo corso diplomatico. La visita del ministro degli Esteri egiziano, Sameh Shoukry, a Washington (26-28 febbraio 2017) – preparatoria al prossimo viaggio ufficiale di al-Sisi negli Stati Uniti (3 aprile 2017, la prima di un presidente egiziano dal 2004) – è solo l'ultimo dei segnali di discontinuità con la precedente amministrazione. La rinata sintonia tra i due paesi è balzata agli onori delle cronache internazionali fin dal bilaterale tenuto nel settembre 2016, *a latere* dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, da al-Sisi con Trump, quando quest'ultimo era ancora il candidato repubblicano. Alla base della corte serrata che il presidente egiziano sta attuando nei confronti del *tycoon* newyorkese vi sarebbe il timore di una possibile rivisitazione dei preziosi aiuti economici e militari – 1,57 miliardi di dollari complessivi l'anno – che gli Usa versano all'Egitto fin dal 1979 con il compito di promuovere la stabilità interna egiziana e regionale. Le tensioni tra Washington e Il Cairo erano sorte soprattutto a causa delle accuse della precedente amministrazione di una mancata e accurata salvaguardia dei diritti civili e politici nei confronti delle opposizioni al presidente al-Sisi, tanto da far paventare all'uscente Obama una possibile revisione delle clausole che regolano gli attuali accordi di fornitura militare dall'anno finanziario 2018 in poi. L'elezione di Trump alla Casa Bianca dovrebbe aver bloccato tale iter anche in virtù della considerazione che il presidente ha di al-Sisi e dell'Egitto, reputati utili alleati in grado di salvaguardare l'ordine stabilito del paese più popoloso del Medio Oriente e della regione, nonché partner degli Stati Uniti nella “*war on terror*” all'estremismo islamista. Le considerazioni di Trump sull'Egitto potrebbero trovare tuttavia una dura opposizione da parte di un'ampia gamma del Congresso Usa a causa delle ripetute violazioni dei diritti umani di cui si è reso protagonista il governo egiziano, tanto da condurre numerosi senatori e rappresentanti, anche in quota repubblicana, ad appoggiare le posizioni critiche dei democratici contro al-Sisi. In tale contesto perciò sarà cruciale la prossima partita sulla Fratellanza musulmana: nell'incontro al palazzo di vetro del settembre scorso, Trump aveva infatti rassicurato al-Sisi che in caso di una sua elezione alla Casa Bianca sarebbe stato sensibile alle richieste egiziane di inserimento del movimento islamico nella lista del dipartimento di Stato dei gruppi terroristici internazionali. Una mossa politica fortemente sostenuta da al-Sisi e dalle lobby filo egiziane presenti a Washington, mirata in ottica cairota a regolare la partita interna al paese mediorientale, ma non esente da numerosi contraccolpi anche in chiave di sicurezza egiziana e internazionale.

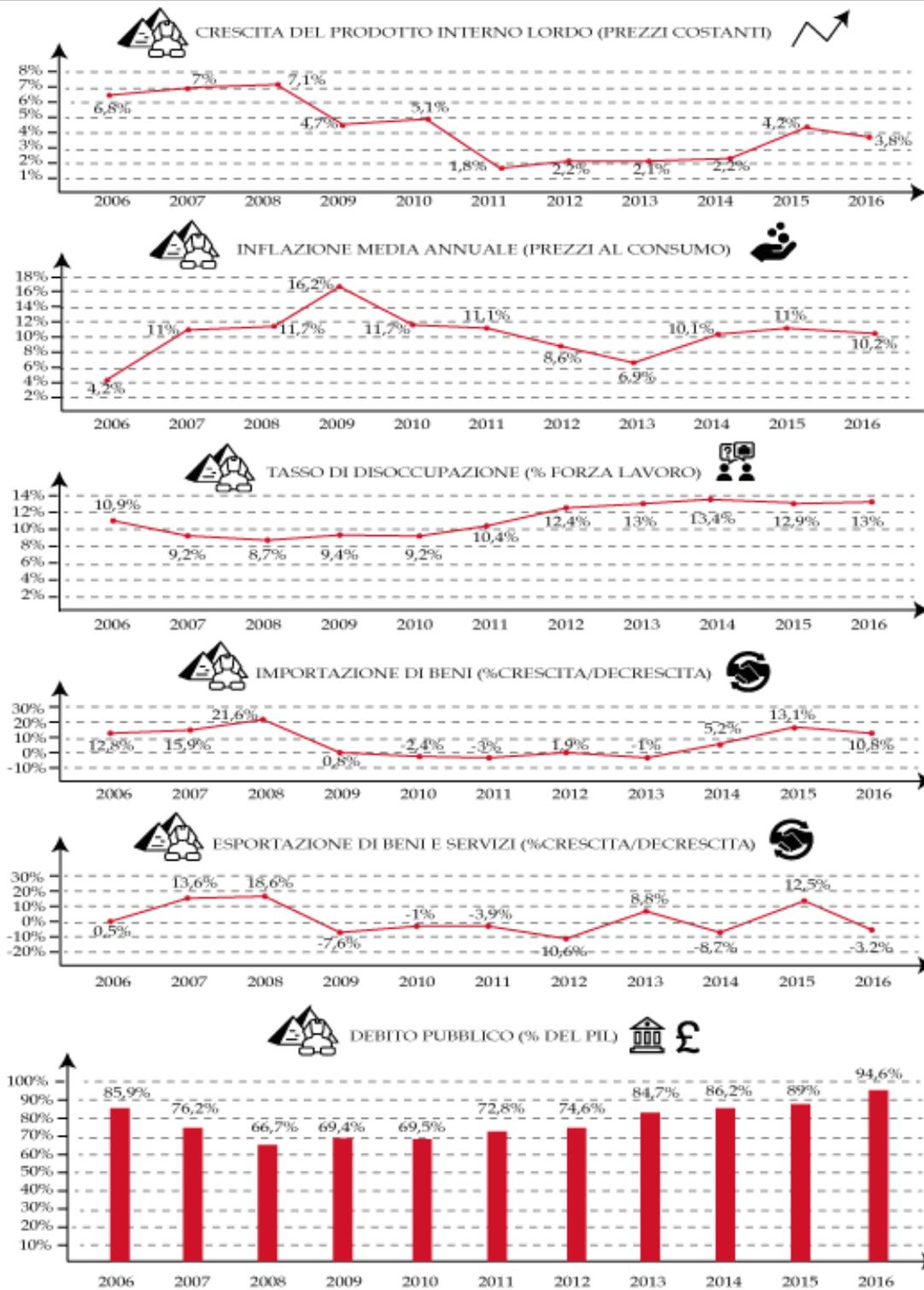
Sul fronte internazionale acquista sempre più peso la partnership rafforzata con la Russia. Il Cremlino rappresenta di fatto il comune denominatore nelle scelte di politica

estera dell'Egitto: dalla Siria alla Libia, passando per l'alleanza strategica con Israele. L'asse Mosca-Il Cairo si sta rivelando molto articolato e multi-sfaccettato in quanto improntato su ampi livelli di cooperazione che riguardano non solo il settore militare e della difesa (fornitura di armi ed equipaggiamenti con in previsione un possibile nuovo accordo che consenta anche l'acquisto di veicoli militari; esercitazioni militari comuni nel Mediterraneo come quella avvenuta nell'ottobre 2016 nelle acque antistanti Alessandria; concessione a Mosca della base militare egiziana di Sidi Barrani, vicino al confine libico), ma stanno conoscendo un fruttuoso sviluppo anche nel comparto energetico-infrastrutturale (costruzione di una centrale nucleare ad al-Dabaa, a ovest di Alessandria, e investimenti di Gazprom e Rosneft nei campi gasiferi *offshore* nel Mediterraneo orientale) e in quello economico-logistico (creazione di una zona industriale e discussioni tra i vertici dei due paesi per la creazione di una *free trade area* nel Canale di Suez). Entrambi gli attori puntano a massimizzare il proprio coinvolgimento in tutti gli ambiti di cooperazione al fine di salvaguardare il proprio interesse nazionale e per evitare pericolosi contraccolpi nel sistema regionale e internazionale.

Sul versante europeo, il viaggio di Angela Merkel al Cairo (2-4 marzo 2017) e le dichiarazioni recenti dell'Alto rappresentante europeo, Federica Mogherini, circa la strategicità dell'Egitto nelle dinamiche mediterranee dell'Europa dimostrano un sostanziale cambio di atteggiamento tra le due sponde del *mare nostrum*. Benché permangano diffidenze e dubbi sull'orientamento politico attuato dal presidente al-Sisi soprattutto nei confronti del mancato rispetto dei diritti umani, da più parti e in più occasioni i ministri degli Esteri europei riuniti nel Consiglio affari esteri (CaE) hanno rilanciato la necessità di recuperare il rapporto con l'Egitto – va iscritta in tale percorso la partecipazione del ministro degli Esteri egiziano, Sameh Shoukry, alla riunione del CaE, a Bruxelles (6 marzo 2017) – e di aumentare la cooperazione su alcuni temi settoriali tra cui l'anti-terrorismo e l'immigrazione. Su quest'ultimo punto è stato raggiunto nel febbraio 2017 un accordo di principio per preparare un dialogo formale con Il Cairo. In sostanza, come fatto trapelare da Bruxelles, l'Unione europea starebbe valutando l'ipotesi, soprattutto su spinta tedesca, di istituire una sorta di patto anti-immigrazione sul modello di quanto stipulato oltre un anno fa con la Turchia. Un primo passo questo che dovrebbe portare a un maggior coinvolgimento dell'Egitto in altri dossier mediterranei dell'Ue (Libia e processo di pace in Medio Oriente) e reputati centrali da Bruxelles per la stabilità e la sicurezza del fronte sud e sud-est dell'Unione. Una condotta politica europea nel suo complesso condivisa anche dal governo italiano, il quale tuttavia ha nuovamente sollevato nelle sedi europee la questione irrisolta dell'omicidio di Giulio Regeni, reputandola fondamentale al pieno ripristino delle relazioni con l'Egitto.

Quel che emerge è dunque l'esistenza di uno stato politicamente debole, involuto democraticamente e molto fragile al suo interno, nel quale si intravedono all'orizzonte nuove fratture potenzialmente profonde e in grado di destabilizzare ancora l'Egitto. Alla debolezza del piano politico fa da contraltare un moderato attivismo nella proiezione esterna del Cairo utile a vagliare le alleanze e i rapporti di cooperazione internazionali.

Una politica estera egiziana però rischiosa e volatile, perché troppo appiattita ai *desiderata* del *main partner* regionale/internazionale di turno.



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

ISPI
Matteo Colombo / ISPI

IRAN

Incertezza è il termine che meglio definisce il delicato momento politico che la Repubblica islamica di Iran sta attraversando. A determinare tale senso di indefinitezza è da una parte l'appuntamento elettorale del prossimo 19 maggio, dall'altra il destino sospeso dell'intesa sul nucleare faticosamente raggiunta nel luglio 2015, ora che a Washington siede un presidente che non appare disposto a fare da argine al profondo sentimento anti-iraniano che ancora permea il Congresso americano. Incertezza porta incertezza: il timore di una rinnovata ostilità statunitense e il conseguente rischio di *snapback* delle sanzioni frenano gli investitori occidentali, in particolar modo europei, contribuendo così ad aumentare quella sensazione già presente nella società iraniana che l'accordo non abbia ancora portato effetti concreti.

Quadro interno

Rinnovata ostilità degli Stati Uniti e incertezza sul destino dell'accordo potrebbero influire sulle imminenti elezioni presidenziali, che si terranno il prossimo 19 maggio.

Non vi è ancora una lista ufficiale di candidati, ma in queste settimane stanno andando delineandosi gli schieramenti. Al momento, Hassan Rouhani è il candidato ufficiale della compagine riformista. Nel 2013 candidato unico per i riformisti fu Mohammad-Reza Aref, ritiratosi a pochi giorni dal voto per dare il proprio appoggio a Rouhani, che quest'anno si è invece schierato fin da subito con il presidente in carica. Inoltre, Rouhani gode dell'appoggio di Ali Larijani, potente speaker del Parlamento nonché fedelissimo della Guida Khamenei, formalmente appartenente alla fazione conservatrice ma più chiaramente identificabile con l'area centrista. Anche in questa tornata elettorale, dunque, Rouhani sembra puntare a essere il candidato dei "moderati" e a ottenere il voto di riformisti e conservatori pragmatici¹.

Nel fronte conservatore, si registra al momento la candidatura di Ezzatollah Zarghami, ex direttore della radiotelevisione di stato Irib (Islamic Republic of Iran Broadcasting). Zarghami, alla guida dell'Irib dal 2004 al 2014, è stato in precedenza viceministro alla cultura dal 1995 al 1997 ma, soprattutto, è stato un membro del Corpo dei guardiani della rivoluzione (*pasdaran*) durante gli anni della guerra con l'Iraq (1980-1988). Appartenente alla fazione conservatrice principalista, in particolar modo alla neonata forza politica Fronte popolare delle forze della rivoluzione islamica (conosciuto con l'acronimo persiano Jamna), rappresenta l'opposizione a Rouhani ma non sembra al momento un candidato forte a sufficienza da costituire una vera e propria sfida.

Come accennato, uno dei fattori che più influirà sul risultato elettorale è la percezione dei risultati dell'accordo nucleare. A quasi due anni dalla firma e a più di un anno

¹ "Why Reformists have no choice but to back Rouhani", Al Monitor, 28 ottobre 2016 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/10/iran-rouhani-reformist-backing-may-2017-presidential-vote.html>

dall'entrata in vigore del Joint Comprehensive Plan of Action (Jcpoa) (16 gennaio 2016), è possibile tracciare un primo bilancio provvisorio.

Il primo dato, tanto semplice quanto importante, è che l'accordo sta funzionando. Il suo obiettivo – bloccare in maniera efficace e verificabile la corsa di Teheran verso l'arma nucleare, al contempo allentando il regime di sanzioni internazionali – può considerarsi al momento raggiunto. Il programma nucleare iraniano è posto sotto il controllo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), il periodo necessario all'Iran per raggiungere la capacità di produrre un'arma nucleare è passato da poche settimane a oltre un anno. In questo primo anno di implementazione, l'Aiea ha rilevato una sostanziale *compliance* dell'Iran nei confronti dei propri obblighi, con alcune violazioni minori di natura tecnica a cui Teheran ha prontamente posto rimedio².

Anche sul fronte del sollevamento delle sanzioni, le parti sembrano aver tenuto fede ai propri impegni: nel giorno dell'Implementation Day le sanzioni Ue, Onu e Usa relative al programma nucleare sono state sospese, portando nei mesi successivi a un impatto economico notevole: la produzione e l'esportazione di petrolio sono tornate ai livelli pre-sanzioni (3,85 milioni di barili al giorno, di cui circa 2 milioni per l'esportazione); l'Iran ha ricevuto oltre 11 miliardi di dollari di investimenti diretti esteri (il livello più alto in vent'anni); il commercio con l'Ue è cresciuto del 42%; Teheran ha avuto accesso ai propri beni congelati in banche estere per il valore di 55 miliardi di dollari; l'inflazione è scesa dai livelli record (45%) del 2013 a meno dell'8% nel dicembre 2016; sono stati firmati contratti per il valore di 150 miliardi di dollari con imprese europee e asiatiche; il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) stima una crescita del 4,5% nell'anno fiscale 2016-2017, in netto aumento rispetto al +0,5% registrato nel periodo 2015-2016.

Tuttavia, la percezione è che l'accordo non abbia ancora dispiegato tutto il suo potenziale dal punto di vista degli effetti positivi sull'economia iraniana. Il principale impedimento che resiste è l'impossibilità di instaurare relazioni con i grandi gruppi bancari internazionali, che sarebbero invece necessari per il finanziamento degli ingenti progetti di sviluppo e ammodernamento di cui il paese ha bisogno. Questa reintegrazione mancata nell'economia globale, insieme al periodo prolungato di prezzi bassi di petrolio e materie prime, ha contribuito a spingere verso il basso le speranze di un ritorno in grande stile sulla scena internazionale, e a frustrare le aspettative di chi sperava in una ricaduta positiva degli effetti dell'accordo sulle tasche della popolazione.

Le cause di questa "lentezza" sono molteplici. Alla base di molti problemi è la permanenza in vigore di numerose sanzioni Usa³. L'accordo, infatti, riguarda solamente le sanzioni relative al programma nucleare; rimangono invece in vigore le cosiddette "sanzioni primarie", che dagli anni Ottanta colpiscono il paese per il suo

² *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United States Security Council Resolution 2231 (2015)*, Iaea Board Report, 24 febbraio 2017, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-10.pdf>

³ Per un quadro completo delle sanzioni Usa ancora in vigore si veda *Iran Sanctions, U.S. Department of the Treasury*, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx>

comportamento – percepito come negativo – nella regione mediorientale, per il programma di sviluppo di missili balistici, e per lo scarso rispetto dei diritti umani. Queste sanzioni colpiscono vasti settori dell'economia iraniana, con eccezioni per aviazione civile, prodotti umanitari, caviale, pistacchio, tappeti. Inoltre, dal momento che il Jcpoa non si configura come un vero e proprio accordo e pertanto non è valido a livello federale, 32 stati, oltre al Distretto di Columbia, mantengono le proprie sanzioni verso l'Iran che colpiscono prettamente i settori bancario e delle assicurazioni. Rimangono poi in vigore numerose restrizioni su singoli soggetti: dei 600 individui e entità "listati" prima del Jcpoa, 200 rimangono sulla "lista nera" dell'Office of Foreign Assets Control (Ofac), prettamente per legami con il Corpo dei guardiani della rivoluzione⁴. Ugualmente penalizzante per le prospettive di investimento è la possibilità di una re-imposizione delle sanzioni nel caso l'accordo dovesse fallire.

Una parte delle responsabilità del lento adempimento, poi, è attribuibile al governo iraniano, che da un lato non si è dimostrato in grado di realizzare le necessarie riforme istituzionali e dall'altro ha creato aspettative tanto ottimistiche quanto irrealistiche sulla portata dell'accordo al fine di creare nel paese il necessario sostegno all'iniziativa diplomatica. Nella realtà dei fatti, l'Iran rimane un ambiente non semplice per il business, segnato da una corruzione dilagante, infrastrutture non adeguate e un quadro legale asfittico, che assegna priorità e favori ai soggetti legati al Corpo dei guardiani della rivoluzione. Anche il settore bancario, saturo di prestiti non performanti, è considerato ad alto rischio dai principali organismi finanziari internazionali.

Sulla base di questi elementi, se il voto di maggio si decidesse solamente sulle ricadute positive dell'accordo, sarebbe lecito dubitare che Rouhani possa "passare l'esame" delle urne. Ma così non è. Al momento, infatti, almeno due fattori convergono nel delineare lo scenario di una nuova vittoria elettorale dell'attuale presidente.

Un primo fattore è la mancanza all'interno del fronte conservatore (principalisti) di un candidato credibile e dal peso politico necessario a sfidare Rouhani: nonostante le candidature non siano ancora definitive – c'è tempo per candidarsi fino al 16 aprile – il dato che appare evidente a oggi è quello della profonda divisione della compagine principalista, incapace di convergere su un unico candidato, mentre uno dei suoi esponenti di punta, Ali Larijani, speaker del Parlamento e consigliere della Guida, ha reso pubblico il proprio sostegno a Rouhani.

Un secondo fattore è la presenza, in questo momento, di un rinnovato nemico esterno, gli Stati Uniti di Trump, che potrebbe portare le diverse fazioni politiche iraniane a convergere su Rouhani e sul suo team di abili tecnocrati e fini diplomatici. Ipotizzando che i mesi a venire saranno con ogni probabilità segnati da numerose turbolenze nella

⁴ JCPOA-related Designation removals, JCPOA Designation Updates, Foreign Sanctions Evaders Removals, NS-ISA List Removals; 13599 List Changes, U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/updated_names.aspx

politica regionale, la leadership iraniana sa che alzare i toni dello scontro sarebbe controproducente. Fermo restando che, se il Jcpoa dovesse naufragare, vittima del gioco di recriminazioni fra Washington e Teheran, Rouhani rappresenterebbe un ottimo capro espiatorio per gli ultra-radicali che mirano a riprendere le redini del potere.

Sulla base di questi elementi, è ragionevole ipotizzare la conferma di Rouhani per un secondo mandato; è altrettanto ragionevole però aspettarsi un mandato più difficile rispetto al primo, perché sottoposto agli attacchi ripetuti di chi cercherà di sottrarre alla fazione centrista di Rouhani lo scettro del potere. In questo, i radicali potrebbero essere avvantaggiati dal venire meno dallo scenario politico di Hashemi Rafsanjani, ex presidente della Repubblica islamica e padrino politico di Rouhani, deceduto lo scorso gennaio⁵. Al momento, tuttavia, l'attenzione è rivolta all'appuntamento del 19 maggio prossimo, una prima possibilità di ridurre le numerose incognite che avvolgono il panorama politico iraniano, ed evitare che tale incertezza si trasformi in instabilità.

Relazioni esterne

Dal punto di vista della proiezione regionale, l'Iran continua a essere presente sui campi di battaglia siriano, iracheno e yemenita. Nonostante in tutti questi scenari si registri una sostanziale stasi, dovuta all'impossibilità di trovare una soluzione politica alle ostilità, a livello di rapporti di forza la situazione è in realtà molto fluida, soprattutto in relazione allo scenario siriano, epicentro del caos regionale e probabile fulcro dei nuovi equilibri che si andranno a delineare dopo la sconfitta territoriale di Daesh.

In particolare, diversità di vedute in merito al post-Daesh, e il timore che a raccogliere i dividendi e a trarre i maggiori vantaggi dal nuovo assetto geopolitico sarà Teheran, sono ciò che ha portato nell'ultimo mese Turchia e Iran sull'orlo della crisi diplomatica. Le relazioni tra i due paesi, solidi partner commerciali, si erano già raffreddate allo scoppio della guerra siriana, quando è apparso chiaro che i due giganti geopolitici regionali si sarebbero schierati su fronti opposti: l'Iran con Assad e la Turchia con i "ribelli". Tuttavia ora che si sta andando verso la ricerca di una qualche sistemazione post-bellica, la situazione è andata deteriorandosi.

Lo scorso febbraio, Ankara ha accusato pubblicamente Teheran di perseguire "un'agenda settaria allo scopo di destabilizzare il Medio Oriente". Il "nazionalismo persiano", così lo ha definito il presidente Erdoğan, avrebbe come obiettivo la creazione di due stati sciiti in Siria e Iraq. L'Iran, dal proprio canto, appare preoccupato dalla crescente presenza militare turca nel nord della Siria (operazione Scudo dell'Eufrate), così come non ha mai visto di buon occhio lo stanziamento di militari turchi nella

⁵ "What's ahead for Rouhani with death of 'moderation sheikh'?", Al Monitor, 11 gennaio 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/iran-hashemi-rafsanjani-death-hassan-rouhani-future.html#ixzz4chaRHhBC>

cittadina irachena di Bashiqa, ufficialmente con compiti di addestramento delle forze sunnite anti-Daesh⁶.

La recente escalation tra i due paesi è dunque riconducibile a inevitabili divergenze circa la riconfigurazione dello spazio politico post-Daesh, e rappresenta solamente una pallida anteprima di ciò che potrà avvenire nella regione dopo che il grande alibi della lotta allo Stato islamico sarà messo fuori uso dalla sconfitta territoriale dei guerriglieri di al-Baghdadi.

Tuttavia, in un Medio Oriente sempre più segnato dalla conflittualità, una notizia positiva è il raggiungimento di un accordo tra Iran e Arabia Saudita sulla questione del pellegrinaggio (Hajj) a La Mecca. La questione della partecipazione di pellegrini iraniani al grande pellegrinaggio annuale (pilastro della fede musulmana), è oggetto di tensioni e, soprattutto, strumentalizzazioni, fin dal 1979, anno del raffreddamento delle relazioni tra Riyadh e Teheran. La questione si è particolarmente inasprita dopo che nel corso del pellegrinaggio del 2015 disordini scoppiati tra la folla hanno causato la morte di 2400 pellegrini, di cui circa 500 iraniani; Teheran reagì con aspre critiche, non mancando di ribadire la propria convinzione dell'inadeguatezza saudita nel gestire i luoghi sacri della fede islamica. Sulla scia di questi eventi, nel 2016 i due paesi hanno tentato una mediazione, ma l'impossibilità di raggiungere un accordo che disciplinasse l'afflusso dei pellegrini iraniani ha fatto sì che a questi ultimi fosse preclusa la partecipazione. Nel mese di marzo 2017 i due paesi, con la mediazione del Qatar, hanno raggiunto un accordo che permetterà ai cittadini iraniani di recarsi in pellegrinaggio nella città santa⁷. Al di là della positività dell'evento in sé, è bene sottolinearne la portata simbolica: Teheran e Riyadh hanno interrotto le proprie relazioni diplomatiche nel gennaio 2016, in seguito all'esecuzione in Arabia Saudita della condanna a morte del religioso sciita Sheikh Nimr al-Nimr. L'esito positivo del negoziato su una questione isolata come il pellegrinaggio è da valutarsi come segnale dell'esistenza di uno sforzo diplomatico per sanare almeno in parte la frattura che divide i due paesi e che è concausa di molte crisi aperte nella regione.

⁶ Si veda a questo proposito "Iran", *Focus Mediterraneo allargato*, ISPI per Osservatorio di Politica Internazionale, n. 1, ottobre 2016, e "What is behind the hostility between Iran and Turkey?", Al Jazeera, 26 febbraio 2017 <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/02/hostility-iran-turkey-170225184418231.html>

⁷ "Iranian Pilgrims Can Participate in Hajj This Year, Saudi Arabia Says", *New York Times*, 17 marzo 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/17/world/middleeast/hajj-mecca-saudi-arabia-iran.html>

IRAQ

Nonostante il costante arretramento dello Stato islamico (IS), il cui territorio di controllo è ormai circoscritto ai soli dintorni di Mosul e poche altre aree di minor rilevanza (si veda nel dettaglio l'infografica), e malgrado gli sforzi di Baghdad per portare avanti un processo politico interno vittima delle contrapposizioni tra le molte anime del paese, il futuro dell'Iraq appare oggi tutt'altro che roseo. Molteplici fattori lasciano intravedere, immediatamente dietro la fine dell'ambizione statale di Daesh, lo spettro di antiche e nuove crisi. L'imminente liberazione di Mosul, una campagna lunga ed estremamente complessa che ha visto un dispiego di forze che il paese non sperimentava dai tempi dell'invasione americana del 2003, apre le porte a una fase di grande incertezza. Baghdad dovrà abilmente barcamenarsi nella gestione di un Iraq post-califfato dove si avranno perso peso e influenza le milizie di Abu Bakr al-Baghdadi, ma in cui rimangono aperte tutte le crisi che hanno scosso il paese negli ultimi anni. Da una parte il processo politico interno, che pure con fatica negli ultimi mesi ha cercato di muovere dei passi avanti verso una forma di stabilizzazione, soffre del continuo scontro tra fazioni opposte che di fatto ostacola l'azione di governo e, allo stesso tempo, avverte già ora le rivendicazioni – politiche e a volte anche territoriali, come nel caso di quelle curde – di alcuni attori che avendo partecipato attivamente alla guerra a Daesh ora ambiscono a giocare un ruolo sempre maggiore nel panorama politico iracheno. Dall'altra, avvolgendo su se stessa una molteplicità di attori locali e internazionali, l'intricata matassa dello scenario militare si è ormai legata a doppio filo con il piano delle relazioni esterne, lasciando supporre che il destino prossimo dell'Iraq non si giocherà nei palazzi della sola Baghdad.

Quadro interno

L'avvio dell'offensiva per riconquistare Mosul, sancito ufficialmente dal primo ministro iracheno Haider al-Abadi lo scorso ottobre, aveva portato a un immediato concentrarsi di forze nel governatorato di Ninive, catalizzando fin da subito l'attenzione della comunità internazionale. Non solo erano alte le aspettative di un'azione su Mosul, ultimo monopolio di IS in Iraq nonché centro urbano più esteso mai controllato dagli uomini di al-Baghdadi, il leader del sedicente califfato, ma la battaglia stessa si preannunciava lunga e macchinosa, in parte per la complessità tecnica dell'offensiva e in parte per l'eterogeneità del fronte anti-IS, al punto da configurarsi come la più grande operazione militare dopo l'invasione americana che nel 2003 destituì il regime di Saddam Hussein.

La strategia bellica si è giocata su un vero e proprio accerchiamento da parte delle forze locali e della coalizione internazionale a guida statunitense, che hanno penetrato la città dal versante orientale muovendo parallelamente sui centri perno di Tal Afar e Hawija, rispettivamente 63 km a ovest e 130 a sud-est di Mosul, dove la presenza delle milizie di IS era fortemente radicata. Liberata la parte orientale lo scorso gennaio, il 19 febbraio le forze irachene hanno dato il via a quella che dovrebbe essere l'ultima fase delle operazioni, volta a strappare allo Stato islamico il controllo della parte occidentale della

città e restituire definitivamente il capoluogo di Ninive all'amministrazione irachena. Tuttavia, data la maggiore densità della popolazione e gli spazi urbani ristretti, soprattutto nella città vecchia, l'offensiva su Mosul ovest si è rivelata ancora più complessa, assumendo i caratteri di una battaglia che si sta giocando di porta in porta. L'Organizzazione mondiale per le migrazioni stima che dall'inizio delle operazioni oltre 350.000 persone siano state fatte evacuare attraverso corridoi umanitari aperti appositamente per facilitare la fuga dal caos che ha investito la città⁸. Malgrado ciò, la tragica notizia (17 marzo 2017) della morte di almeno 140 civili sotto i raid americani nel quartiere di al-Jadida, ha portato Baghdad a sospendere immediatamente le operazioni, motivo per il quale l'esito della battaglia resta ancora incerto⁹.

Nonostante le difficoltà sopra descritte e malgrado l'attuale fase di stallo che tarderà la risoluzione dell'offensiva, dopo oltre sei mesi di scontri le forze di sicurezza sono più che mai prossime a riprendere quella che è la seconda città irachena, inferendo al califfato un colpo decisivo. Inevitabilmente, privato di un controllo significativo nello scenario iracheno, Daesh come lo abbiamo conosciuto fino ad oggi cesserà di esistere. Tuttavia, la liberazione di Mosul non manca di sollevare molteplici interrogativi sul futuro dell'Iraq, che riguardano tanto la macchina della sicurezza quanto i piani del processo politico interno e delle relazioni con i vicini regionali e gli alleati internazionali.

Dal punto di vista dell'ordine interno, la sfida che l'Iraq si troverà ad affrontare nei prossimi mesi – e verosimilmente nei prossimi anni – sarà quella di individuare un'architettura di sicurezza di lungo termine che consenta di debellare la minaccia jihadista tanto dalla regione di Ninive quanto dalle altre aree liberate. In effetti, appare chiaro fin da ora che la liberazione di Mosul non basterà a garantire che Daesh non risorga, in futuro, come una fenice dalle proprie ceneri. Infatti, non solo IS gode ancora di considerevoli capacità militari e i suoi uomini potrebbero continuare ad agire come “lupi solitari” portando avanti attacchi isolati nonostante la leadership e la credibilità del movimento siano ridotte ai minimi termini, ma è anche probabile che non smetterà tanto presto di godere del supporto di quella fetta della popolazione che ormai quasi tre anni fa aveva fatto la sua forza, gradualmente portandolo a crescere ed espandersi¹⁰. Ma soprattutto, una vittoria a Mosul non garantirà che l'*insurgency* sunnita non si ripresenti. La diffidenza della comunità arabo-sunnita nei confronti dell'establishment, infatti, non potrà essere dissipata con la sola imposizione dell'autorità di Baghdad *manu militari*; al tempo stesso, le istanze che nel 2014 portarono una parte di questa a identificarsi nello Stato islamico potranno essere confutate e superate solo rispondendo efficacemente ai

⁸ Iraq Mission, Displacement Tracking Matrix (Dtm), <http://iraqdtm.iom.int/IDPsML.aspx>

⁹ Si tratta del più grave incidente accorso durante l'offensiva su Mosul, in cui almeno 140 civili sono morti in un bombardamento aereo diretto a una palazzina dove si sarebbero nascosti alcuni degli uomini di IS. A queste morti vanno aggiunte quelle dei civili usati come scudi umani dai jihadisti e delle vittime di auto-bombe e attacchi esplosivi, oltre 400 persone secondo la stima delle Nazioni Unite, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56444#.WNwaxm_yjIU

¹⁰ G. Parigi, *Mosul e la questione sunnita*, ISPI Analysis, n. 309, marzo 2017, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/mosul-e-la-questione-sunnita-16438>

bisogni della popolazione locale. Non solo, la debolezza di IS potrebbe prestare il fianco all'emergere di altri gruppi e movimenti della "resistenza sunnita" finora rimasti relativamente nell'ombra (quali ad esempio Jaysh al-Rijal al-Tariqa al-Naqshbandiya, Jrtn) che peraltro godono dell'appoggio – principalmente rifornimento di armi – di attori chiave quali la Turchia e l'Arabia Saudita o addirittura un ritorno in auge di al-Qaida che potrebbe stabilire nuovi legami con questi gruppi. Nelle ultime settimane, ad esempio, sono state registrate anomalie in alcuni attentati terroristici che non corrispondono a quelli normalmente perpetrati da Daesh, lasciando supporre che nuovi gruppi siano già attivi sul territorio¹¹. Allo stesso tempo, gli uomini di al-Baghdadi in fuga da Mosul si stanno già disperdendo in altre aree del paese dove le Forze di sicurezza irachene (Isf), concentrate principalmente a nord, sembrano avere abbassato la guardia¹².

Al di là della strategia militare, la cui sfida sarà sia di mantenere un controllo capillare del territorio sia di pattugliare il confine con la Siria, zona porosa che rischia di diventare permeabile al passaggio di jihadisti verso l'altro contesto di guerra, l'incognita che incombe a questo proposito riguarda i rapporti tra le diverse forze che hanno formato il composito fronte-anti-IS e il grado di coinvolgimento di ciascuna di esse in un piano di sicurezza nazionale. Benché unite dall'obiettivo comune di neutralizzare la presenza jihadista nell'area, infatti, alle operazioni per liberare Mosul hanno partecipato forze eterogenee che da sempre si contraddistinguono per rappresentare interessi divergenti e spesso addirittura conflittuali. Oltre alle Isf, il fronte anti-IS ha coinvolto i peshmerga curdi, le milizie sciite raggruppate sotto l'ampio cappello dell'Hashd al-Shaabi (Unità di mobilitazione popolare, Pmu) con legami molto forti con Teheran, combattenti delle tribù arabo-sunnite locali, milizie addestrate dai militari turchi nella base di Bashiqa e forze della coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti. Se è vero che i successi sul campo della guerra a Daesh hanno rafforzato la posizione del premier al-Abadi al cospetto dei suoi interlocutori, resta però il fatto che Baghdad mantiene su questi attori così diversi una forma di controllo solo parziale. Inoltre, il crescente coinvolgimento di questi attori negli ultimi mesi non ha fatto altro che gonfiare le ambizioni di ciascuno, tanto sul piano politico-militare interno quanto su quello regionale. Basti pensare alle milizie filoiraniane delle Pmu, le cui aspirazioni di trasformarsi in una istituzione permanente sono state di fatto realizzate grazie a una legge approvata dal Parlamento iracheno nel dicembre 2016 che le ha incorporate nell'esercito regolare.

Particolarmente emblematico di questa dinamica è il riposizionamento degli equilibri sul fragile asse Erbil-Baghdad. Benché infatti un accordo iniziale fra le due parti prevedesse l'immediato ritiro dei soldati curdi in seguito alla liberazione di Mosul, il presidente della regione semi-autonoma del Kurdistan Massoud Barzani, forte dei successi ottenuti sul

¹¹ E. Anagnostos, *Warning Update: Iraq's sunni insurgency begins as ISIS loses ground in Mosul*, Institute for the Study of War, 7 febbraio 2017.

¹² M. Habib, *While all eyes on Mosul, Extremist return to other Iraqi provinces*, Atlantic Council, MENA Source, 15 marzo 2017.

campo dai peshmerga, ha recentemente dichiarato di non voler ritirare le proprie truppe dai territori liberati, contravvenendo così alla parola data a Baghdad. L'uscita di scena delle milizie di al-Baghdadi, infatti, riporta in auge l'antica questione delle zone contese tra il governo regionale curdo (Krg) e il governo centrale, ossia di quella lunga striscia di terra che, costeggiando i confini del Kurdistan iracheno, si estende dalla Siria sino all'Iran (si veda nel dettaglio l'infografica). Se già prima i curdi sembravano poco inclini a far cadere le proprie istanze, ancor meno lo saranno ora che le truppe del Krg, essendosi affermate come un attore dominante nella guerra all'IS, hanno sempre più radicato il controllo su questi territori.

Dal punto di vista della politica interna, l'imminente liberazione di Mosul si inserisce in un contesto delicato. Sebbene si siano registrati alcuni avanzamenti in linea con la riforma del governo perseguita dal premier Abadi, che hanno portato alla nomina di nuovi ministri – soprattutto agli Interni e alla Difesa, rimasti a lungo scoperti – l'azione del governo è costantemente ostacolata in particolare dalle divisioni interne al panorama sciita. Negli ultimi mesi, la leadership al governo è stata più volte messa a rischio tanto che il premier Abadi si è trovato spesso a dover scendere a compromessi, come nel caso della nomina di un membro dell'organizzazione Badr, milizia sciita filoiraniana che fa parte delle Pmu, a ministro degli Interni, in modo da fare delle concessioni all'ala politica pro-Iran e salvaguardare la sua posizione¹³. Tuttavia, anche su questo fronte la partita più importante sembra dover cominciare dopo la liberazione di Mosul. Sono in molti infatti a credere che, data la debolezza della leadership sunnita e di quella curda, sarà verosimilmente il blocco sciita l'attore determinante nella costruzione di un Iraq post-IS¹⁴. A prova di questo, le principali forze politiche hanno già ipotizzato dei piani di riconciliazione che, pur convergendo su alcuni punti saldi, presentano agende diverse e spesso conflittuali¹⁵. Ironicamente, a dispetto dell'obiettivo condiviso di un Iraq unito, sono proprio queste divisioni interne al blocco sciita che, politicizzando il processo di pace, rischiano di dividere ulteriormente, anziché unire, le diverse anime del paese.

Relazioni esterne

La lotta a quello che resta dello Stato islamico continua a riflettersi sul fronte delle relazioni esterne che l'Iraq intesse con gli attori regionali e internazionali.

Al confine settentrionale, dopo un periodo di tensione scatenato dalla presenza dei militari turchi nella base di Bashiqa con scopi di addestramento di forze sunnite anti-IS, Ankara e Baghdad sembra stiano cercando di normalizzare i rapporti bilaterali¹⁶. Dietro

¹³ E. Anagnostos, *The campaign for Mosul: January 24-31, 2017*, Institute for the Study of war, 31 gennaio 2017.

¹⁴ I. Costantini, *Planning post-IS Iraq: competing visions within the Shia block?*, Middle East Research Institute, Policy Brief, 12 marzo 2017.

¹⁵ Si tratta principalmente del piano "Historic Settlement" di Ammar al-Hakim, leader dell'Alleanza nazionale irachena (Ina) e della "Roadmap" del leader del movimento sadrista Moqtada al-Sadr, cui va aggiunto quello "non riconciliatorio" dell'ex premier Nouri al-Maliki, attuale leader del partito Dawa. Cf. I. Costantini, op. cit.

¹⁶ A. Manis, *Normalisation in Ankara-Baghdad relations: a new era?*, Middle East Research Institute, Policy Brief, 26 gennaio 2017.

alla riapertura di un dialogo, tuttavia, si celano gli interessi specifici di ambo le parti. Da una parte, la normalizzazione delle relazioni con la Turchia rappresenta uno strumento nelle mani dell'esecutivo di Baghdad per attrarre la fiducia della comunità arabo-sunnita ed equilibrare il discorso settario di alcuni attori del blocco sciita, primo fra tutti l'ex premier al-Maliki. Dall'altra, la Turchia continua a perseguire l'obiettivo di ridurre l'influenza del Partito dei lavoratori curdi (Pkk) nel nord del paese, e allo stesso tempo di controbilanciare il peso dell'Iran. La *longa manus* iraniana sull'Iraq, infatti, non manca di preoccupare Ankara, che vede l'establishment iracheno addentrarsi eccessivamente nell'orbita di Teheran¹⁷.

I forti legami che le milizie sciite del fronte anti-IS intrecciano con l'Iran, in effetti, hanno accresciuto sempre di più la sfera di influenza iraniana in Iraq. Verosimilmente, il paese sciita cercherà di imporsi come attore determinante nella costruzione di un Iraq postbellico, sfruttando l'occasione per estendere la sua influenza politica su Baghdad. Inoltre, se l'Iran ha finora tollerato la presenza americana in Iraq in ragione della guerra agli uomini di al-Baghdadi, resta da capire se sarà disposto a fare altrettanto una volta sconfitto il califfato sunnita.

Lungo i confini occidentali e meridionali iracheni, in particolare in corrispondenza di quello siriano, si sta invece giocando la battaglia omologa a quella in corso in Iraq per liberare il centro nevralgico di IS in Siria, Raqqa, capitale del sedicente califfato. Tali territori richiedono particolare attenzione in quanto potrebbero divenire canali di transito per gli uomini di al-Baghdadi in fuga da Mosul. Questo è un rischio che interessa anche i confini con la Giordania e l'Arabia Saudita. Il coinvolgimento del re di Giordania nei piani di riconciliazione e la recente visita del ministro degli esteri saudita Adel al-Jubeir a Baghdad¹⁸, lasciano inoltre supporre che anche queste due potenze siano interessate a giocare un ruolo di primo piano nel futuro dell'Iraq e sono sicuramente interessate a far sì che Baghdad ritrovi pieno controllo del suo territorio.

Per quanto riguarda gli attori internazionali, come prevedibile, l'insediamento della nuova amministrazione americana alla Casa Bianca non ha mancato di sollevare malcontenti quando non esplicite proteste in tutta la regione mediorientale. In Iraq, alla fine di gennaio il Parlamento si è espresso proponendo di rispondere al *Muslim ban* con la stessa moneta di Washington, ossia bloccando l'ingresso di cittadini americani nel paese, benché il premier Abadi abbia immediatamente escluso questa possibilità. Le proteste tuttavia si sono fatte sentire anche al di fuori dell'arena strettamente politica. Uno dei leader della Iraqi Hezbollah Brigade, una delle fazioni armate operative all'interno delle Pmu, è persino arrivato a minacciare di attaccare le truppe americane

¹⁷ R. Alaaldin, *Why the Turkey-KRG Alliance works, for now*, Brookings, 8 novembre 2016.

¹⁸ A. Mamouri, "Saudis make surprise trip to Iraq: Why now?", Al Monitor, 1 marzo 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/saudi-iraq-iran-us-jubeir-abadi.html>

presenti sul territorio¹⁹. Al di là di questi episodi che non hanno però portato ad azioni significative, resta da capire come si intrecceranno i rapporti tra Washington e Baghdad ora che la nuova amministrazione sembra più propensa a spostare la sua attenzione lontano da Teheran. In linea con la precedente amministrazione, invece, gli Stati Uniti hanno continuato il loro impegno militare soprattutto nel nord del paese. Anche da questo punto di vista, tuttavia, c'è da chiedersi quale sarà il futuro della coalizione internazionale che da mesi ormai presidia i cieli di Mosul. Gli attacchi aerei, le truppe di terra, gli addestramenti dei peshmerga curdi, hanno permesso da una parte l'avanzamento delle operazioni, dall'altra il coordinamento delle forze irachene e di quelle curde. Tuttavia, una presenza così invasiva in un contesto tanto instabile e frammentato come quello iracheno rischia di rappresentare un'arma a doppio taglio. Se infatti la coalizione dovesse disimpegnarsi nell'immediato post-Mosul, rischierebbe di lasciare un paese probabilmente ancora non pronto²⁰.

Parallelamente, pare che anche Mosca, la cui presenza nel contesto mediorientale è ormai determinante, stia cercando di introdursi nello scenario iracheno. In particolare, una serie di accordi finanziari sulle esportazioni petrolifere dalle regioni del Kurdistan – che si ricorda avere un programma di esportazioni indipendente dal governo centrale – lasciano supporre che il Cremlino stia cercando di accrescere la propria influenza nel nord del paese, fattore che rischia di pesare sulle già fragili relazioni tra Erbil e Baghdad.

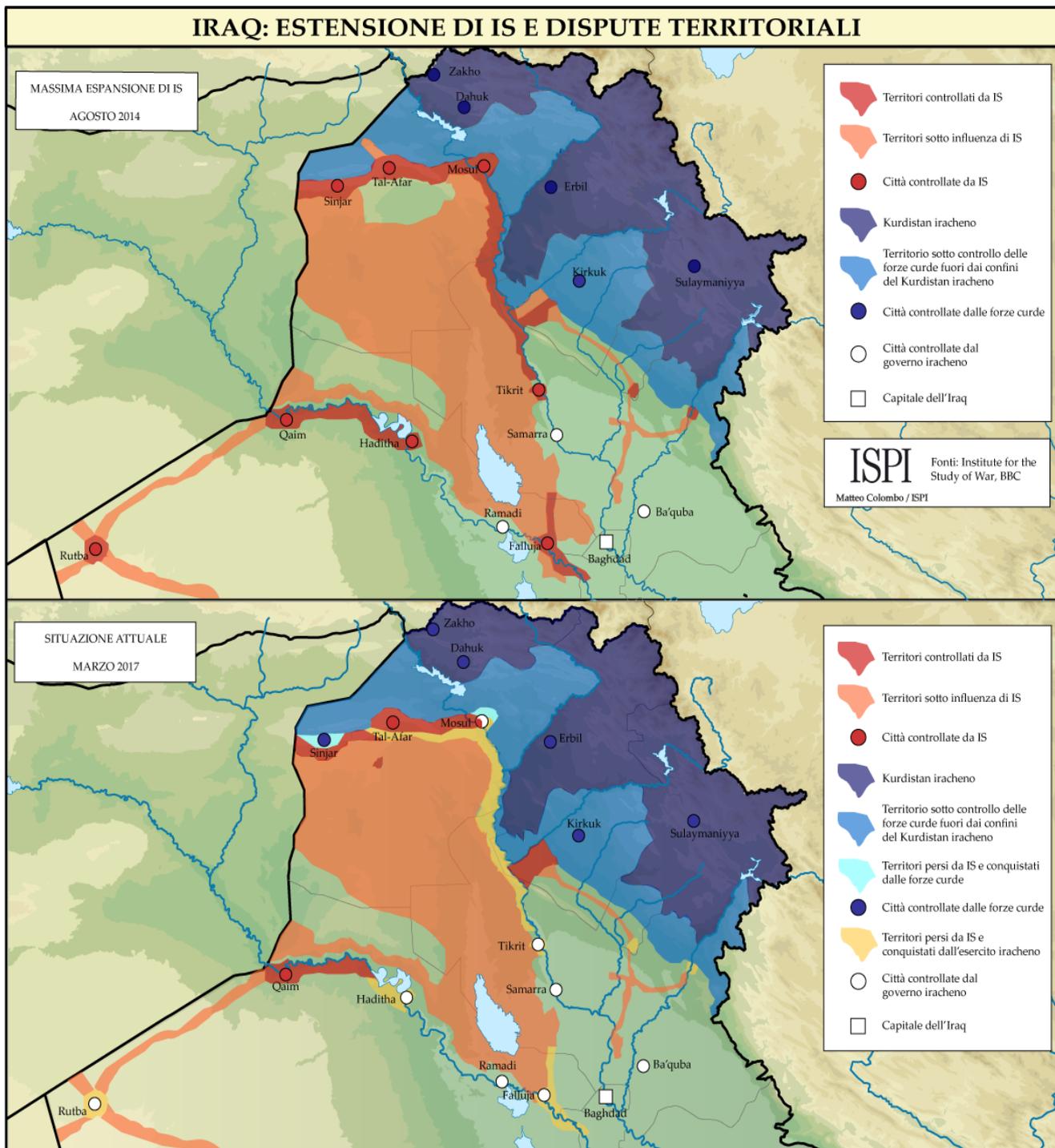
Come era chiaro fin dal lancio dell'offensiva su Mosul in questi mesi si sta scrivendo una pagina cruciale nella storia dell'Iraq post-Saddam e della lotta all'estremismo di matrice islamica nella regione. Come ribadito dal premier Abadi, la sfida a cui il paese va ora incontro non è quella di vincere una guerra, ma di vincere la pace²¹. Benché le divisioni interne siano molteplici così come lo sono gli interessi degli attori esterni coinvolti in tale scenario, la ricostruzione di un Iraq post-califfato offre infatti un'occasione per portare al tavolo negoziale le varie anime del paese che, se non sfruttata, potrebbe divenire non solo l'ennesima opportunità mancata di stabilizzare il paese, ma una pesante ipoteca sul futuro dell'Iraq intero.

¹⁹ H. al-Shanoun, "Armed Iraqi factions threaten to target Americans in response to travel ban", Al Monitor, 7 febbraio 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/02/trump-iraq-muslim-ban-usa-shiite-militias.html>

²⁰ M. Knights, *How to secure Mosul. Lessons from 2008-2014*, The Washington Institute for Near East Policy, n. 38, ottobre 2016.

²¹ "Baghdad Close to Winning War In Mosul; Can it Win the Peace?", Middle East Petroleum and Economic Publication, MEES, vol. 60, n. 11, 17 marzo 2017.

IRAQ: ESTENSIONE DI IS E DISPUTE TERRITORIALI



ISRAELE

Il governo di Netanyahu sembra essere in grado di resistere anche in questo suo secondo anno di mandato, nonostante l'eterogeneità dell'esecutivo stia iniziando a generare forti pressioni in merito alla linea politica da adottare riguardo alla questione territoriale. Infatti, i 66 seggi alla Knesset sono occupati da ministri e da parlamentari appartenenti a ben sei partiti differenti (Likud, United Torah Judaism, Shas, Kulanu, e l'ultimo arrivato Yisrael Beiteinu), provenienti tutti dall'ala destra del Parlamento i quali, nonostante un certo grado di allineamento ideologico, cominciano a scontrarsi con il pragmatismo di Netanyahu e di altri componenti dell'esecutivo. Sembrerebbero pertanto emergere alcune crepe nella leadership del premier, non più così solida come in passato non solo a causa delle indagini aperte riguardo ad alcune accuse di corruzione a suo carico, ma anche perché all'interno del campo della destra nazionalista sono emerse le prime ipotesi di soggetti candidabili alla sua successione. In politica estera, invece, Israele ha conosciuto negli ultimi mesi l'emergere di alcune nuove tendenze e il persistere di antichi capisaldi. Se il diverso orientamento diplomatico tra l'amministrazione Obama e quella Trump e il rinato dialogo strategico con la Russia su più dossier regionali e internazionali hanno definito degli elementi di novità nell'attuale corso di politica estera di Tel Aviv, il mantenimento di un atteggiamento assertivo nei confronti dell'Iran nella regione, il rilancio di una cooperazione regionale in chiave securitaria con i principali attori sunniti, la lotta all'estremismo violento islamista, nonché una maggiore differenziazione dei partner economico-commerciali continuano a rappresentare i pilastri distintivi dell'agire israeliano in Medio Oriente e nel mondo.

Quadro interno

Sebbene i 30 deputati del Likud (partito leader dell'esecutivo) assicurino a Netanyahu una certa sicurezza politica, sembra che il primo ministro si stia muovendo con grande cautela per scongiurare una possibile caduta del governo. Infatti, soprattutto nei giorni che hanno preceduto e seguito la sua visita ufficiale alla Casa Bianca, si è ritrovato a dover abilmente contenere le esuberanti richieste di alcuni membri del suo esecutivo che, a gran voce, gridavano all'immediata annessione della Cisgiordania e al definitivo abbandono della soluzione dei due stati.

La squadra di ministri messi in campo da Netanyahu (tra cui il ministro dell'Educazione Naftali Bennett) ha sicuramente mostrato in questi anni di governo una resistente determinazione nel concentrarsi sugli aspetti più securitari e difensivi della politica estera e (soprattutto) interna, continuando a veicolare un'immagine di Israele caratterizzata da una forte connotazione identitaria. Questo anche a discapito di una più pragmatica lettura della realtà israeliana in veloce cambiamento, con una demografia in crescita nei settori religiosi e arabi, con un più acceso dibattito interno, un crescente bisogno di welfare e con una sempre più incombente domanda di stabilità, sia sul fronte interno, sia nei riguardi dei propri vicini palestinesi e mediorientali. Una dimostrazione di tale linea di governo è stata l'approvazione da parte del Parlamento israeliano della *Regularization Law* con 60 voti a favore, lo scorso 6 febbraio; questa nuova regolamentazione legalizza

retroattivamente alcuni avamposti già esistenti (53 insediamenti, per un totale di 4.000 case), considerati fino a ora illegali da parte dello stato israeliano in quanto costruiti su terreni privati palestinesi in Cisgiordania. La legge ha affrontato un'aspra opposizione interna, che ha confermato le profonde divisioni del paese in merito alle questioni territoriale e identitaria. "Questo voto non è un voto a favore o contro i coloni, ma un voto a favore o contro gli interessi di Israele", ha dichiarato Isaac Herzog, leader dell'Unione Sionista, mentre il procuratore generale Avichai Mandelblit ha messo in evidenza come per la prima volta la legislazione israeliana espliciti chiaramente una contravvenzione delle protezioni concesse alle popolazioni occupate, ai sensi della IV Convenzione di Ginevra del 1949. I membri della coalizione di governo e il movimento dei coloni hanno invece accolto questa novità legislativa come un vero e proprio punto di svolta nel progetto di insediamento e nell'alleanza con Netanyahu, considerandola come "il banco di prova" del primo ministro.

Netanyahu, finora, è stato in grado di gestire e aggirare le potenziali sfide destabilizzanti che si sono poste al suo governo, anche grazie all'aiuto del nuovo titolare del dicastero della Difesa, Avigdor Lieberman, che si è dimostrato (contro ogni previsione) un importante elemento moderatore nel contenere queste esplicite richieste da parte dei partiti più nazionalisti e religiosi. Questo inaspettato ruolo giocato dal ministro della Difesa rivela forse che, all'interno dell'ampia coalizione di destra, si stia già iniziando a preparare il terreno per la successione di Netanyahu al ruolo di leader. Infatti, le accuse di corruzione che sono emerse negli scorsi mesi a carico del primo ministro hanno aperto possibili scenari negativi riguardo le sue sorti, nel caso in cui la polizia dovesse sporgere una formale accusa nei suoi confronti. Le indagini in corso stanno facendo luce su alcune trattative segrete tra il premier e Noni Mozes, dirigente dello Yedioth Medias Group; l'accordo raggiunto dai due potrebbe essere considerato dall'opinione pubblica israeliana come molto più di una semplice tangente, generando sviluppi politici consistenti. Si ipotizza che il patto raggiunto dopo intensi negoziati preveda un attenuamento dell'atteggiamento ostile del Gruppo Yedioth nei confronti di Netanyahu, in cambio di un personale impegno da parte di quest'ultimo nell'avanzamento della legge che vieti la distribuzione gratuita di Yisrael HaYom, giornale gratuito finanziato dallo sponsor economico di Netanyahu, il miliardario ebreo-statunitense Sheldon Adelson.

Per la prima volta dopo anni il regno politico di Benjamin Netanyahu è concretamente minacciato da un'inchiesta che coinvolge il sistema politico e dei media in Israele: infatti, il clamore sollevato non porterebbe soltanto alla caduta del governo, ma anche a un'uscita di scena del primo ministro dalla politica israeliana. Netanyahu si trova ora nel mezzo della lotta più impegnativa della sua carriera politica; il governo sembra essere messo a dura prova dall'emergente lotta a un'eventuale sua successione (già esplicitamente dichiarata dal ministro dei Trasporti Yisrael Katz e dall'ex direttore dello Shin Bet Avi Dichter) e dalle pressanti differenze interne alla coalizione. Infatti, nonostante una relativa coesione ideologica tra i partiti che ne fanno parte, la destra più estrema sembra trovare spazio d'iniziativa per spingere il limite degli obiettivi politici,

sempre un po' più lontano rispetto al classico pragmatismo e alla tradizionale moderazione del Likud e del suo leader.

Per contro Netanyahu, pur rimanendo ampiamente vago riguardo al proprio impegno nei negoziati per la soluzione del conflitto israelo-palestinese, si sta comunque dimostrando riluttante nell'assecondare esplicitamente misure che potrebbero compromettere Israele a livello internazionale; il premier è sicuramente più interessato a consolidare il proprio mandato e il proprio ruolo all'interno della vita politica israeliana. Sembrerebbe quindi che la linea politica degli ultimi esecutivi sia stata nuovamente confermata, continuando di fatto a rispondere alla logica del "Grande Israele", elemento indispensabile per attrarre il supporto dei suoi alleati, per garantire la tenuta del governo e per assicurare la continuità della sua lunga predominanza nella politica israeliana.

Relazioni esterne

In continuità con la fine del 2016, i prossimi mesi del 2017 vedranno il governo Netanyahu impegnato da un lato in un pieno recupero delle relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti, dall'altro in un contrasto serrato all'ascesa regionale dell'Iran.

Rispetto all'era Obama, le relazioni diplomatiche tra Israele e Stati Uniti, nonché quelle personali tra Netanyahu e Donald Trump, sembrano dirette verso un notevole miglioramento. Il premier israeliano è stato tra i primi leader mediorientali a congratularsi con il nuovo inquilino della Casa Bianca per la sua vittoria nelle presidenziali Usa, augurandosi una nuova rotta nel rapporto antico con Washington. Propositi questi riconfermati anche durante la visita di Netanyahu alla Casa Bianca (15 febbraio 2017), nella quale i due leader hanno affrontato i principali temi dell'agenda mediorientale e internazionale: Iran e accordo nucleare, conflitto siriano e processo di pace israelo-palestinese. Se sui rapporti con Teheran e in merito al conflitto siriano, Trump ha confermato quanto già esplicitato in campagna elettorale – ossia contenimento delle aspirazioni nucleari iraniane e possibile coinvolgimento militare terrestre in Siria solo per combattere lo Stato islamico –, la posizione assunta sulla questione israelo-palestinese ha rappresentato una novità in quanto il presidente ha in pratica abbandonato la tradizionale posizione statunitense sulla "Two State Solutions", dichiarandosi favorevole all'ipotesi di un negoziato di pace diretto tra Israele e Autorità nazionale palestinese. Sugli insediamenti in Cisgiordania, invece, il presidente ha invitato Israele a fermare temporaneamente i piani abitativi a Gerusalemme Est, al fine di non compromettere i dialoghi politici sul processo di pace. Infine, sull'argomento dello spostamento dell'ambasciata Usa da Tel Aviv a Gerusalemme, Trump ha confermato l'impegno assunto senza però precisarne le tempistiche. Benché sembrino esserci le condizioni per una svolta nella relazione bilaterale, sono in molti in Israele a guardare con diffidenza o parziale preoccupazione alle posizioni di politica estera mediorientale di Trump, a causa della sua inesperienza politica su argomenti così complessi e delicati.

Altro pilastro fondamentale della politica estera israeliana rimane l'Iran e il suo recuperato ruolo sullo scenario regionale e internazionale. Il tema della minaccia iraniana è da anni al centro dell'agenda politica di Israele, ma dopo l'accordo nucleare del luglio

2015 la “questione iraniana” ha assunto una nuova centralità per la sicurezza d’Israele non tanto – o non solo – relativamente a un accordo che inibisce la Repubblica islamica a sviluppare un programma nucleare per oltre un decennio, quanto alle ripercussioni derivanti da tale intesa. Nella fattispecie, un recuperato ruolo internazionale che ha permesso al governo iraniano di reinserirsi a pieno titolo nei principali dossier dell’attualità mondiale, nonché di (ri)divenire un influente *decision maker* negli scenari di crisi mediorientali, dalla Siria all’Iraq, passando per i teatri del Golfo (Bahrain e Yemen) e quelli del Levante arabo (Libano e Gaza). Una rinnovata presenza regionale che ha alimentato immediati nuovi timori a Tel Aviv circa un possibile uso, in particolare, dei contesti libanese e siriano per rilanciare azioni violente a bassa intensità verso i confini settentrionali dello Stato ebraico. Se il “paese dei cedri” rimane un teatro potenziale per nuove escalation di tensioni tra Tel Aviv ed Hezbollah – in particolare in merito alla disputa irrisolta sul limite delle zone di sfruttamento petrolifero *offshore* –, la Siria rappresenta invece la cornice ideale in cui può agire militarmente l’Iran. Pertanto vanno lette in questa direzione le conseguenti scelte di politica estera di Israele nei confronti della Russia²² e del blocco arabo-sunnita (Arabia Saudita, Turchia, Egitto): definire una convergenza tattica e strategica di medio-lungo periodo con i molteplici attori coinvolti in un’ottica di indebolimento e di contenimento della presenza iraniana in Siria e, quindi, in Medio Oriente.

L’asse tra Mosca e Tel Aviv sulla Siria è sorto nel settembre 2015 e si sostanzia in un coordinamento militare che consente agli aerei russi impegnati contro le milizie jihadiste di sconfinare sul territorio israeliano senza correre il rischio di essere abbattuti. L’intesa di fatto mira a salvaguardare gli interessi di parte, lasciando a entrambi mano libera di intervenire in caso di necessità. In questo modo la Russia diventa una sorta di garante della sicurezza di Israele, impedendo in maniera più o meno diretta che i nemici di quest’ultima (Iran e Hezbollah, alleati di Mosca) compiano attacchi contro lo Stato ebraico.

Sempre in una visione di contenimento iraniano nella regione, partendo però da presupposti differenti, rientrano le relazioni con Arabia Saudita e Turchia. Fin dalla firma dello storico accordo sul nucleare iraniano, Israele e Arabia Saudita hanno intrapreso un comune percorso di avvicinamento in chiave securitaria, guidato e mirato unicamente al contenimento regionale dell’Iran. In più occasioni, rappresentanti di alto livello dei due paesi hanno manifestato un proprio interesse a cooperare insieme, motivando la loro scelta come una misura necessaria a prevenire minacce alla sicurezza interna ai due paesi e alla regione. Le ultime dichiarazioni concilianti su tale argomento del ministro degli Esteri saudita, Adel al-Jubeir, e del collega israeliano della Difesa, Lieberman, si inseriscono appunto in questa direzione.

²² Si veda “Le crisi regionali e le alleanze nel Mediterraneo allargato”, *Focus Mediterraneo allargato*, ISPI per Osservatorio di politica internazionale di Camera e Senato, n. 2, dicembre 2016, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/focus-mediterraneo-allargato-n2-16136>

Anche la ricostruzione dei rapporti economici e diplomatici con la Turchia rientra in un certo senso nel fronte del contenimento iraniano in Medio Oriente. Mentre a Riyadh si percepisce l'Iran come una minaccia esistenziale alla sicurezza saudita, ad Ankara si teme che una sempre più stretta convergenza strategica tra Mosca e Teheran, in particolare sull'affare siriano possa portare la Turchia a essere un attore ininfluyente in tali dinamiche. Il presidente turco Erdoğan ha quindi deciso di accelerare la restaurazione dei rapporti con Israele al fine di evitare un pericoloso isolamento turco sullo scenario mediorientale. Da parte sua, il governo israeliano ha colto favorevolmente tale occasione con l'intento di impedire un eccessivo rafforzamento del ruolo geopolitico iraniano nel Levante, esercitando attraverso Ankara una pressione indiretta nei confronti di Teheran soprattutto in quegli scenari come Cipro e la Striscia di Gaza in cui un coinvolgimento iraniano deve commisurarsi necessariamente con un pari interesse geostrategico turco verso l'area.

Il dialogo con l'Egitto, invece, è principalmente mirato a securitarizzare il confine meridionale di Israele dagli attacchi jihadisti provenienti dal Sinai e dall'evitare una possibile saldatura delle violenze sinaitiche con quelle più o meno direttamente collegabili ad Hamas nella Striscia di Gaza. Il rapporto bilaterale tra Egitto e Israele non è mai stato così solido come in passato e la visita del luglio 2016 del ministro degli Esteri egiziano, Sameh Shoukri, a Gerusalemme – la prima dal 2007 di un alto rappresentante egiziano sul suolo israeliano – testimonia una certa convergenza di interessi – energia e sicurezza in particolar modo – nel rapporto bilaterale rafforzato. A oggi il principale motivo di tensione tra i due paesi risiede non tanto nella questione palestinese – che vede volutamente un sempre minore coinvolgimento egiziano nel processo di pace – quanto sui legami egiziani con Hamas nella Striscia di Gaza. Sebbene i rapporti tra l'organizzazione islamica, Egitto e Israele siano generalmente tesi, negli anni questi hanno conosciuto momenti di moderato avvicinamento politico dettati soprattutto dal fattore terroristico, che minaccia costantemente tanto i due paesi, quanto il territorio di Gaza. La nomina di Yahya al-Sinwar a capo di Hamas – sostenuta dagli apparati di sicurezza egiziani – potrebbe mettere a rischio questo moderato processo di *appeasement* e favorire, invece, l'insorgere di nuove tensioni nel quadrante levantino. Già a capo delle Brigate Izz al-Din al-Qassam (l'ala militare di Hamas) e comandante del Munazzamat al-Jihad wal-Dawa (Majd, gli apparati di sicurezza del movimento a Gaza), Sinwar è considerato da quasi tutti i media israeliani e statunitensi come un integralista e per certi versi un estremista persino all'interno di Hamas.

Infine, sul piano più propriamente internazionale, Israele punta a mantenere legami cordiali e mirati in determinati campi di cooperazione con l'Unione europea (cooperazione economica e scientifica) – nonostante le tensioni sorte nell'ultimo periodo in merito alla questione degli insediamenti israeliani in Cisgiordania –, cercando inoltre di cementare i rapporti con la Cina (con quest'ultima esiste un forte legame diplomatico e di cooperazione economico-commerciale che negli anni ha assunto anche un valore strategico rilevante in virtù degli accordi di cooperazione firmati su innovazione e *high-tech*) e di irrobustire su basi solide quelli con altri potenziali partner internazionali (India, Vietnam, Azerbaigian, Nigeria e paesi dell'Africa orientale).

LIBIA

Gli sviluppi degli ultimi quattro mesi in Libia hanno sancito un'ulteriore fase di preoccupante involuzione della crisi. Dal punto di vista del processo politico lo stallo tra il Parlamento (Camera dei rappresentanti) con sede nella città di Tobruk, est del paese, e il Consiglio presidenziale, a guida di Fayeze al-Serraj, a Tripoli non sembra al momento superabile. Il Consiglio attende in teoria un voto di piena legittimazione da parte del Parlamento di Tobruk che difficilmente si verificherà finché le condizioni politiche e militari interne non subiranno una svolta. I segnali non sono affatto concilianti: la stessa Camera dei rappresentanti è divisa e una parte ha deciso di costituire una sede "legittima" nella capitale Tripoli, mentre una parte rimanente a Tobruk ha legiferato (a minoranza) a favore dell'annullamento del processo politico guidato dalle Nazioni Unite. La polarizzazione tra queste due parti del paese è cresciuta nell'ultimo periodo mentre il tentativo di ricomposizione politica per iniziativa proprio delle Nazioni Unite, iniziato con l'accordo di Skhirat in Marocco nel dicembre 2015, sembra ormai del tutto privo di slancio e destinato al fallimento. In queste circostanze quindi il Governo di accordo nazionale (Gna) non ha ancora preso piena forma e fatica ad affermarsi tramite un legittimo controllo territoriale. Il paese rimane in gran parte nelle mani delle milizie o di precarie alleanze tra esse. Le influenze esterne si sono ulteriormente rafforzate e gli ultimi mesi registrano un accresciuto attivismo politico e militare della Russia.

Quadro interno

Tra settembre e ottobre del 2016 le forze dell'autoproclamato Libyan National Army (Lna), guidate da Khalifa Haftar, erano riuscite a mettere sotto il proprio controllo militare le infrastrutture petrolifere sulla costa libica, in particolare l'area della Sirtica tra Bin Jawad, Es Sider e Ras Lanuf, espellendo da queste zone la Libyan Petroleum Facility Guard (Pfg) sotto la guida di Ibrahim Jadhraan, che avrebbe dovuto esercitare la funzione di controllo delle infrastrutture per conto dell'autorità libica, ma che in realtà impediva l'esportazione del greggio dai terminali utilizzando la propria posizione per rivendicare ruoli politici e tornaconti economici a proprio favore. Nella notte tra il 2 e il 3 marzo tramite un'azione militare rapida le Brigate per la difesa di Bengasi (Bdb), una coalizione di forze dichiaratamente islamiste che la Lna ha lungamente combattuto a Bengasi e che da lì aveva ripiegato, hanno occupato parte di quelle aree strategiche dei terminali petroliferi, in particolare El Sider e Ras Lanuf. In seguito la Bdb ha rimesso il controllo di queste aree nelle mani della Pfg e del nuovo comandante Abu Khamada (in sostituzione del discusso Jadhraan) e quindi sotto la formale competenza del Gna. Una mossa che ha smarcato gli islamisti dalle accuse che la loro fosse un'azione terroristica finalizzata all'impossessarsi delle infrastrutture petrolifere del paese e che rimanda invece a una più generale lotta armata tra questi e le forze di Haftar. Negli ultimi giorni (seconda metà di marzo) queste ultime, che possono contare su una forza militare preponderante rispetto ai rivali (6/7.000 contro la metà), hanno condotto una

controffensiva che ha permesso la riconquista di buona parte di questi territori. Tuttavia il destino di queste aree strategiche appare ancora non del tutto certo¹.

Gli esiti di questi eventi sono ancora da valutare pienamente sul piano politico ma alcune prime considerazioni possono essere avanzate. In realtà, le dinamiche dell'azione militare sembrano testimoniare che neanche il generale Haftar attualmente abbia la capacità militare di unificare l'intero paese, ma forse neppure di controllare senza problemi le proprie zone di influenza. Le forze di Haftar non possono più descriversi oggi come un monolite, nonostante abbiano occupato la quasi totalità della città di Bengasi. Per esempio, diversi importanti capi militari hanno defezionato nelle ultime settimane per dissidi interni e alcuni leader tribali della Cirenaica paiono aver fatto mancare il loro supporto. Alcuni di essi hanno subito attacchi e sequestri da parte del Lna. La base di consenso interno alla Cirenaica e al sistema di alleanze tribale appare alquanto incerta². In questo frangente va sottolineato che la rilevanza e la legittimità di Haftar è cresciuta di pari passo con il crescere della retorica sulla nuova "lotta al terrorismo islamico" di cui si è eretto a paladino. Più l'appoggio internazionale è aumentato, più Haftar si è allontanato dalla via della mediazione. Il generale sembra alimentare il suo progetto egemonico grazie al supporto esterno e ciò può fomentare nuove recrudescenze del conflitto³. In secondo luogo, la recente azione delle Bdb sembra testimoniare una rinnovata attivazione del fronte radicale anti-Haftar. Le Brigate per la Difesa di Bengasi sono in questo momento alleate dell'ex premier Khalifa Gwell, che ha già tentato per ben due volte negli ultimi mesi di rovesciare il Consiglio presidenziale di Serraj a Tripoli pur senza successo, e sono piuttosto vicine al gran mufti libico al-Gharyani. Nell'occasione dell'occupazione dei terminal petroliferi della Sirtica vi è stata una convergenza di interessi con il Gna. Ciò sembra dimostrare come in realtà la Libia sia oggi terreno di battaglia dell'influenza di attori che non hanno una particolare visione strategica o ideologica ma che, in una logica puramente settaria e faziosa, puntano principalmente alla sconfitta del proprio nemico. Dal punto di vista politico Haftar sembrava aver mirato al fallimento del Gna per rimanere l'unico attore politico e militare credibile in campo. Al contempo il controllo delle infrastrutture strategiche del paese permette di poter esercitare "informalmente" l'influenza sulla Banca centrale e sulla compagnia petrolifera, mettendo le mani sulla "cassa" del paese.

Inoltre, questa nuova escalation militare sembra ridurre i margini di conduzione di un dialogo politico dando maggior voce alle forze, di diverse parti, contrarie a qualsiasi

¹ Per una ricostruzione dettagliata dell'azione delle Bdb si veda W. Pusztai e A. Delande, "A new civil war could break out in Libya", *War in Boring*, 11 gennaio 2017, <https://warisboring.com/a-new-civil-war-could-break-out-in-libya-1e0fa7c20cf0#.agmtjwn0c>

² Si veda per esempio H. Fornaji, "Sidra elders' leader abducted: report", *Libya Herald*, 26 marzo 2017, <https://www.libyaherald.com/2017/03/26/sidra-elders-leader-abducted-report/>

³ Si vedano le analisi di F. Wehrey e W. Lacker, *Libya after ISIS*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 febbraio 2017, <http://carnegieendowment.org/2017/02/22/libya-after-isis-pub-68096>, e di C. Gazzini, *New Libyan Militia's Oil Strike Risks Wider Conflagration*, 10 marzo 2017, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/new-libyan-militias-oil-strike-risks-wider-conflagration>

dialogo. In questo momento sembrano nettamente prevalere le ragioni militari su quelle politiche. I rappresentanti politici sono sostanzialmente scomparsi dalla scena. La mutabilità delle alleanze tra le varie fazioni appare destinata ad aumentare, mentre risulta sempre più difficile pensare che una sola parte abbia la capacità di unificare militarmente il paese sotto il proprio controllo. Fayez al-Serraj non pare essere nelle condizioni di governare in sicurezza la Tripolitania né la capitale dove è stato vittima di attacchi da parte di miliziani rivali. Nonostante ciò, il sistema di alleanze che ne ha permesso l'instaurazione a presidente pare reggere, seppure molto faticosamente. Alcune di queste milizie, come quelle guidate da Haithem Al Tajouri, Abdul Ghani Al-Kikli, Abdel Rauf Kara, o la Brigata Nawasi del quartiere Suq Al Jouma di Tripoli, o diverse altre milizie di Misurata presenti nella capitale, appaiono sempre più difficilmente "governabili" da parte del Gna e la sicurezza di Tripoli sembra essere precaria, sfociando sempre più frequentemente in scontri militari⁴.

Sul piano dell'estrazione degli idrocarburi, dal quale il paese rimane fortemente dipendente, negli ultimi mesi si erano registrate buone notizie. La produzione era salita a 600mila barili al giorno dopo che per lunga parte del 2016 era stata oscillante tra i 200 e 400mila. Haftar ha permesso all'Eni, il maggior produttore nel paese grazie a storici accordi di *joint venture* con la Compagnia nazionale libica (Lnoc), di riprendere e intensificare la produzione nei campi sotto il controllo di Tobruk. I terminal petroliferi di El Sider e Ras Lanuf attualmente contesi in Cirenaica sono fondamentali anche perché in grado da soli di produrre 600mila barili al giorno, più o meno l'intera produzione libica attuale. Nelle scorse settimane l'Opec ha esentato la Libia dal tagliare la produzione, sia perché raggiunge tuttora meno di un terzo della propria produzione ai tempi della Jamahiriya (circa 1,5/1,6 milioni di barili al giorno), sia per le incertezze legate all'autorità statale in grado di recepire e farsi garante dell'indicazione⁵.

Relazioni esterne

La crisi libica può essere analizzata sotto diverse prospettive. Alcuni studiosi si concentrano sulla fragile identità libica e attribuiscono l'ingovernabilità del paese alla sua tipica frammentazione: tribalismo, localismo e regionalismo giocherebbero su più piani come forze centrifughe dirompenti. Un'altra interpretazione attribuisce la responsabilità di questa prolungata crisi a un processo di polarizzazione politica tra le forze laiche e quelle islamiste. Entrambi i punti di vista possono avere elementi di verità, ma entrambi risultano parziali, incompleti e talvolta semplicistici poiché trascurano lo scenario internazionale che contorna il paese nordafricano e il ruolo cruciale degli attori esterni.

Attualmente nel sistema internazionale, e in particolare nella regione mediorientale e mediterranea, la gerarchia di potere e prestigio sembra cambiare piuttosto rapidamente e

⁴ P. Batacchi, "Guerra civile in Tripolitania", *Rivista Italiana Difesa (RID)*, 21 marzo 2017, http://www.portaledifesa.it/index~phppag.3_id.1745.html

⁵ L. Longo, "Ecco come la Libia influenzerà il prezzo del petrolio", *Formiche*, 29 gennaio 2017, <http://formiche.net/2017/01/29/libia-influenza-prezzo-del-petrolio/>

la sua continua evoluzione rappresenta un fattore chiave di insicurezza. L'assertività di attori regionali e il ruolo sempre più influente della Russia sembrano essere emblematici della natura mutevole della schieramenti politici internazionali. Anche i primi passi della nuova amministrazione degli Stati Uniti pare confermino una costante attenzione al bilanciamento degli impegni e delle risorse, contribuendo ad accelerare i processi di cambiamento nella regione⁶. Alla luce di questo quadro, il Mediterraneo allargato sembra essere l'epicentro del disordine globale e la crisi libica si pone come uno dei rinnovati e principali capitoli.

In questa cornice la Russia ha fatto la sua irruzione sulla scena con un deciso appoggio ad Haftar e poi con un tentativo di mediazione che ha visto anche Fayez al-Serraj recarsi a Mosca. Il 12 gennaio Haftar è stato ricevuto a bordo della portaerei russa Kuznetsov, ha assistito ad alcuni decolli dal ponte della nave e poi si è collegato in video conferenza con il ministro della Difesa russo, Sergei Shoigu, a Mosca, ricevendo chiaro supporto politico e forse militare. Attualmente Haftar appare per certi versi una "creatura" sfuggita all'Egitto. Il generale libico non pare avere interesse a trattare con la controparte di Tripoli, nonostante i numerosi tentativi diplomatici, non ultimo quello egiziano del 13 febbraio scorso. Haftar e Serraj si sarebbero incontrati brevemente al Cairo, senza tuttavia sedersi attorno a un tavolo negoziale. Secondo diverse fonti anonime raccolte dal *Libyan Express*⁷ e riprese dalla stampa internazionale l'incontro avrebbe dovuto vertere principalmente sull'ingresso di Haftar in un "mini-governo", ossia una riedizione ristretta del consiglio presidenziale (non più 9 membri ma solo 3), all'interno del quale avrebbe avuto il compito di dirigere la Difesa. Si sarebbe trattato di un'importante modifica del *Libyan political agreement* (Lpa), l'accordo onusiano chiuso a dicembre 2015 su cui si basa l'impalcatura del processo di unificazione: il Lpa, al punto 8, prevede che il controllo delle forze armate sia nelle mani del presidente del Consiglio presidenziale, implicitamente anche per evitare che Haftar abbia il potere delle armi. Dietro a questi contatti vi era lo sforzo diplomatico di alcuni sponsor esterni, come Egitto, Tunisia, Algeria oltre a Turchia, Russia e Stati Uniti⁸. Piuttosto simbolico che l'iniziativa di questo incontro sia stata promossa da parte del Cairo, il primo sponsor di Haftar. Nonostante ciò, il generale libico ha sostanzialmente rifiutato di sottoporre il (proprio) potere militare al potere civile. Sostanzialmente, finché Haftar percepirà di poter ricevere un supporto importante dall'esterno, dalla Russia in particolare, non avrà interessi a prendere parte al tavolo negoziale.

⁶ Per un approfondimento dello scenario globale si veda A. Colombo e P. Magri (a cura di), *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*, Milano, ISPI, 2017, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/leta-dellincertezza-scenari-globali-e-litalia-16299>

⁷ "Haftar rejects meeting with GNA Prime Minister, Al-Serraj in Cairo", *Libya Express*, 14 febbraio 2017, <http://www.libyanexpress.com/haftar-rejects-meeting-with-gna-prime-minister-al-serraj-in-cairo/>

⁸ L'iniziativa comprendeva anche una proposta di cessate-il-fuoco in tutti i fronti di conflitto aperti nel paese, la convocazione di elezioni e l'apertura di una nuova fase di transizione, con rappresentanti di tutte le parti, che accelerasse il lavoro dell'Assemblea costituente.

In Libia l'interferenza delle potenze regionali e internazionali ha contribuito alla frammentazione del paese e ha reso ancora più difficile dare il via a un vero e proprio processo di riconciliazione nazionale. La Russia gioca forse una partita più ampia della sola Libia. La Libia non è la Siria per gli interessi strategici russi e forse, anche qui, l'azione di Mosca è maggiormente guidata da opportunismo che da una strategia delineata: la Russia cerca di avere un ruolo dove gli Usa non sono più in grado o non hanno più intenzione di averlo, con la previsione di scambiare questa influenza con altre concessioni in zone più strategiche o semplicemente di accrescere la propria influenza nella regione, anche per finalità economiche ed energetiche. D'altro canto, Haftar è alla ricerca di nuovi "padrini". Gli egiziani – l'hanno dimostrato con il tentativo di incontro di febbraio – sembrano titubanti nel valutare positivamente un'opzione militare che porterebbe a un nuovo conflitto alle porte di casa. Emirati Arabi Uniti e Russia sembrano invece più propensi a sondare la capacità di Haftar al controllo territoriale libico e sembrano fornire maggiori aiuti. Il 14 marzo fonti americane hanno denunciato la presenza, poi smentita dalla Russia, di diversi consiglieri militari stanziati in una base egiziana al confine con la Libia per fornire supporto ad Haftar⁹.

In questa serie di mutamenti l'Italia sta cercando di fare il possibile per garantire la propria posizione sulla base di due presupposti: i principali interessi risiedono in Tripolitania e l'Italia ha quindi necessità che sia da quell'area che cominci a ricrearsi legittimità e stabilità; stabilità che non può che formarsi con un accordo maggioritario tra le parti e non con la sopraffazione di una parte sull'altra. Sulla base di ciò, continua ad appoggiare il Gna e un ruolo attivo della comunità internazionale attraverso le Nazioni Unite e un ruolo più attivo dell'Unione europea. Il governo italiano e quello libico di unità nazionale hanno firmato il 2 febbraio scorso un accordo che ha l'obiettivo di ridurre il flusso di migranti. Il documento firmato sia dal presidente del Consiglio italiano, Paolo Gentiloni, sia da Fayeze al-Serraj prevede in sostanza nuovi aiuti del governo italiano alle autorità libiche che si occupano di accoglienza e contrasto all'immigrazione clandestina, nel tentativo di ridurre il traffico illegale via mare. I punti principali dell'accordo prevedono che le autorità italiane forniscano "supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina", cioè fondamentalmente alla guardia costiera libica, e migliorino le condizioni dei centri di accoglienza in territorio libico. Sono due obiettivi molto complicati da raggiungere che presuppongono un progressivo superamento del sistema di corruzione "endemico" e l'integrazione di diverse milizie in vere forze dell'ordine¹⁰. L'implementazione dell'accordo è stata concordata nell'incontro di Serraj con il governo italiano e i partner

⁹ P. Stewart, I. Ali e L. Noueihed, "Exclusive: Russia appears to deploy forces in Egypt, eyes on Libya role – sources", Reuters, 14 marzo 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-russia-libya-exclusive-idUSKBN16K2RY>

¹⁰ Testo dell'accordo consultabile online sul sito de *la Repubblica*: http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/

europei il 20 marzo a Roma¹¹. La spesa totale prevista ammonta a circa 800 milioni di euro, di cui 200 già stanziati da Bruxelles con una procedura d'emergenza. I mezzi richiesti dal governo libico sono principalmente elicotteri, fuoristrada, ambulanze e altre attrezzature, da aggiungersi alle prime motovedette libiche che l'Italia ha in custodia dal 2011 e il cui passaggio ai libici era stato stabilito da precedenti accordi. Il progetto prevede inoltre l'allestimento di campi di accoglienza in Libia con l'obiettivo del "pieno rispetto dei diritti umani" e il coinvolgimento anche per questo di Ong e organizzazioni internazionali come l'Oim e l'Unhcr, come spiegato dal ministro degli Interni italiano, Marco Minniti.

Sempre il 2 febbraio, il ministro degli Esteri Angelino Alfano ha rilanciato il "Fondo per l'Africa", che materialmente si occuperà di finanziare interventi di dialogo con i paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie. I paesi citati da Alfano come principali partner sono la Libia, la Tunisia e il Niger. Probabile che l'accordo firmato fra i governi italiano e libico sarà parzialmente finanziato da questo fondo.

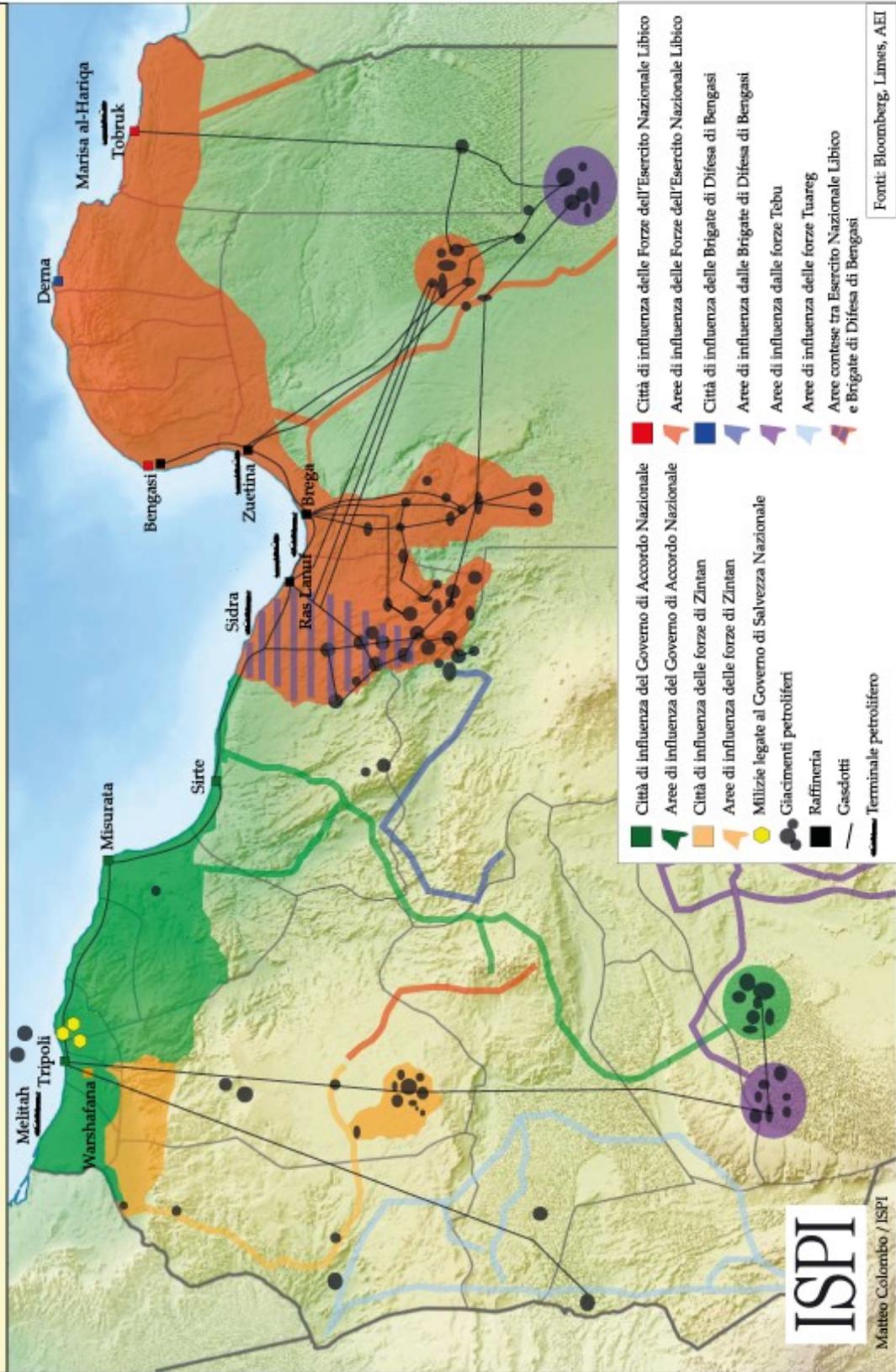
A testimonianza dell'impegno italiano verso una reale ricomposizione del frammentato quadro libico si è svolta a Roma il 31 marzo una conferenza in cui, sotto l'azione del Ministro degli Interni Marco Minniti, è stato siglato un accordo tra le principali componenti del sud della Libia: la tribù araba degli Awlad Suleiman, i Tebu e i Tuareg. Per i Tebu è intervenuto il sultano Zilawi Minah Salah, per i Suleiman il generale Senussi Omar Massaoud mentre per i Tuareg, Sheikh Abu Bakr Al Faqwi. L'accordo, importante per affrontare il traffico degli esseri umani, ma anche per arginare la minaccia del terrorismo islamico nel Fezzan, dimostra il costante lavoro dell'Italia nel tentativo di ricostruzione della società libica attraverso un ruolo di mediazione tra gli attori locali¹².

Lo scorso 9 gennaio l'Italia aveva inoltre riaperto la sua ambasciata a Tripoli, nella quale si è poi insediato il nuovo ambasciatore Giuseppe Perrone. Il ministro degli Interni Marco Minniti aveva anche parlato della necessità di collaborare con Serraj per combattere più efficacemente i traffici di droga e di essere umani tra i due paesi, citando la volontà dell'Italia di "rafforzare la sicurezza economica e sociale" della Libia. L'apertura dell'ambasciata italiana a Tripoli aveva provocato reazioni molto dure dallo schieramento di Haftar. Il Parlamento di Tobruk aveva bocciato, definendolo "nullo e non pervenuto", l'accordo sui migranti, mentre una corte di Tripoli ha recentemente dichiarato illegittimo l'accordo aprendo nuovi scenari di incertezza sulla questione.

¹¹ E. Rossi, "Cosa succede davvero in Libia (e cosa fa l'Italia)", *Formiche*, 20 marzo 2017 <http://formiche.net/2017/03/20/libia-serraj-europa-migranti-italia/>

¹² Si veda <http://www.lastampa.it/2017/04/02/esteri/libia-le-trib-del-sud-siglano-la-pace-e-si-impegnano-a-bloccare-i-migranti-qzNs23DGe0OSdJi7G285FK/pagina.html>

LIBIA: LA DIVISIONE E LE RISORSE ENERGETICHE



MAROCCO

Quasi sei mesi dopo le elezioni legislative dell'ottobre 2016 vinte dal Partito per la giustizia e lo sviluppo (Pjd), in Marocco si è giunti a un compromesso per formare la coalizione di governo. Lo stallo, che per lungo tempo ne aveva bloccato la formazione, aveva costretto il re Mohammed VI a togliere l'incarico al primo ministro designato, il leader del Pjd Abdelilah Benkirane, per assegnarlo a un altro esponente dello stesso partito, l'ex ministro degli Esteri Saadeddine El Othmani. Dopo nuove consultazioni, il 25 marzo El Othmani ha presentato la nuova coalizione di governo, cedendo alle pressioni di Aziz Akhannouch, leader del Raduno nazionale degli indipendenti (Rni), nei confronti delle quali Benkirane si era mostrato meno flessibile. Sul piano internazionale, invece, sono molteplici le implicazioni del ritorno del Marocco nell'Unione africana dopo 33 anni di assenza. La decisione è la manifestazione più evidente dell'intenzione del paese magrebino di espandere la propria influenza nell'Africa sub-sahariana e di un cambio di linea nella gestione delle relazioni con gli altri paesi africani, principalmente in merito alla questione del Sahara occidentale. Uno degli obiettivi del Marocco è, infatti, quello di ottenere l'espulsione della Repubblica democratica araba dei Saharawi dall'Unione africana, facendo leva sui nuovi accordi economici e diplomatici siglati con numerosi paesi del continente.

Quadro interno

Negli ultimi mesi il quadro interno è stato caratterizzato dallo stallo nel processo di formazione della coalizione di governo che ha costretto il re Mohammed VI a cambiare il primo ministro designato, una mossa inedita nella storia recente del paese. In seguito alla vittoria del Pjd alle elezioni legislative del 7 ottobre scorso, Abdelilah Benkirane era stato nominato primo ministro dal re e incaricato di formare un nuovo governo. La frammentazione del risultato elettorale – con i 125 seggi vinti dal Pjd non sufficienti per assicurarsi la maggioranza assoluta (198) – aveva infatti reso necessaria la formazione di un governo di coalizione, ripresentando il problema già emerso nel precedente mandato di ritrovarsi un governo ampio e fragile a causa della eterogeneità delle piattaforme politiche dei partiti della coalizione. Negli oltre cinque mesi di consultazioni, più volte Benkirane aveva minacciato di rinunciare all'incarico a causa delle molteplici difficoltà emerse durante le consultazioni con gli altri partiti, avendo fin da subito escluso la possibilità di allearsi con il maggior partito di opposizione, il Partito dell'autenticità e della modernità (Pam, 102 seggi). A causa della debole maggioranza relativa, la posizione negoziale di Benkirane non è mai stata forte, tanto che l'unica offerta concreta che era riuscito ad avanzare in quei mesi era la riproposizione della coalizione uscente costituita dal Partito del progresso e del socialismo (Pps, 12 seggi), il Raduno nazionale degli indipendenti (Rni, 37 seggi) e il Movimento popolare (Mp, 27 seggi), per un totale di 201 seggi, solo tre in più della maggioranza assoluta. Tuttavia, il nodo più grande da sciogliere riguardava l'intransigenza del neo-eletto leader del Rni Aziz Akhannouch, ex ministro dell'Agricoltura dal 2007 sotto diversi governi. Forte della sua vicinanza al re, di

cui è stato principale rappresentante nei governi precedenti¹, Akhannouch aveva imposto a Benkirane una serie di condizioni per l'ingresso del suo partito nella coalizione di governo: dapprima l'esclusione dell'Istiqlal e in seguito l'inclusione del Mp, dell'Unione costituzionale (Uc) e dell'Unione socialista delle forze popolari (Usfp), ritenendo fondamentale la presenza dei seggi di questi ultimi per consolidare i numeri della maggioranza, oltre che di riflesso limitare lo spazio di manovra del Pjd in essa. Proprio l'eventuale ruolo dell'Usfp di Driss Lachgar è stato a lungo la principale causa dello stallo, considerato che il Pjd e l'Usfp hanno posizioni divergenti su diversi temi socio-economici, come dimostrato dalle molte critiche avanzate dall'Usfp nel corso dell'ultimo governo Benkirane.

L'elezione del parlamentare dell'Usfp Habib El Malki come speaker della Camera dei rappresentanti del Parlamento marocchino lo scorso gennaio poteva far pensare a un riavvicinamento tra i due partiti. Tuttavia, questa concessione non è bastata a portare le parti a un compromesso. Pertanto, il 15 marzo, al suo ritorno dal tour che l'ha portato in diversi paesi dell'Africa sub-sahariana per concludere accordi di cooperazione bilaterale, il re Mohammed VI ha deciso di revocare l'incarico al primo ministro designato, Benkirane, anticipando una sua eventuale rinuncia. Nel comunicato reale è emersa la preoccupazione delle implicazioni negative dello stallo sia sul piano domestico – la mancanza di governo impedisce la presentazione e adozione del budget annuale – sia su quello internazionale, creando un danno d'immagine per il paese. Come previsto dall'articolo 47 della Costituzione marocchina, il re ha così deciso di affidare l'incarico comunque a un altro esponente del Pjd, l'ex ministro degli Esteri Saadeddine El Othmani. Nonostante il cambio di primo ministro abbia creato grande dibattito all'interno del Pjd circa la linea negoziale da tenere nelle nuove consultazioni, alla fine è prevalsa la linea più moderata di El Othmani che ha acconsentito all'ingresso dell'Usfp nella maggioranza. Sono dunque bastati solo nove giorni a El Othmani per annunciare il 25 marzo la composizione della nuova maggioranza, costituita dal Pjd, Rni, MP, Pps, Uc e Usfp, per un totale di 240 seggi parlamentari su 395. Le prime settimane dopo l'insediamento daranno una indicazione più puntuale della linea programmatica del nuovo governo, anche se nel presentare la coalizione El Othmani ha indicato una continuità con il programma di riforme socio-economiche avviate dal governo uscente nei settori dell'amministrazione pubblica, l'istruzione, l'occupazione e la lotta alla corruzione. Il primo ministro avrà comunque l'arduo compito di dover conciliare le diverse piattaforme politiche dei sei partiti della maggioranza, facendo attenzione a prevenire scissioni all'interno di essa – come accaduto durante il primo mandato di Benkirane con la fuoriuscita dell'Istiqlal – che potrebbero aggravare le tensioni sociali, già forti tra alcune fasce della popolazione.

¹ *Lopsided Struggle for Power in Morocco*, The Cairo Review of Global Affairs, 26 gennaio 2017, <https://www.thecaireview.com/tahrir-forum/lopsided-struggle-for-power-in-morocco/>.

In effetti, parallelamente allo stallo politico nella formazione del nuovo governo, negli ultimi mesi il paese è stato animato da continue proteste sociali scatenate dall'uccisione di un pescivendolo ad Al Hoceima a fine ottobre. Il venditore Mouhcine Fikri era rimasto ucciso nel tentativo di recuperare il pesce sequestratogli dalla polizia e gettato in un autocompattatore di rifiuti. I contorni poco chiari circa il ruolo delle autorità nella vicenda hanno spinto molte persone a scendere in piazza. Queste manifestazioni hanno ricordato – nei modi e negli appelli, soprattutto contro la corruzione, la disoccupazione e il divario retributivo – quelle che diedero inizio alle Primavere arabe nel Nord Africa e che interessarono anche il paese marocchino. In particolare, la stampa locale le ha associate al movimento di protesta “20 febbraio”², nato in Marocco nel 2011 sulla scia delle manifestazioni tunisine. Inizialmente caratterizzato da una composizione molto eterogenea, che oltre agli indipendentisti riuniva tanto gli elementi di sinistra quanto l'opposizione islamista dell'Associazione per la giustizia e carità bandita dal regime nel 2003, il movimento aveva fin da subito perso pedine importanti, come i sindacati, per poi scindersi in correnti diverse. Nonostante in questi sei anni siano state introdotte diverse riforme – *in primis* quella della Costituzione – le ricorrenti manifestazioni di piazza rivelano quanto esse siano state insufficienti a soddisfare le richieste della società, soprattutto quelle di giustizia sociale ed economica e la transizione verso una vera monarchia parlamentare. Il *makhzen*, il sistema di potere del regno, dovrà quindi prestare attenzione a queste esigenze: le promesse del re e del governo di avviare un'indagine sulla morte di Fikri non sono considerate sufficienti e, anzi, sono state accolte con scetticismo dato che nell'ultimo anno vi sono stati altri casi simili – come quello della venditrice ambulante di Kénitra, datasi alle fiamme dopo esser stata umiliata da alcuni capi locali nell'aprile 2016 – senza che i responsabili fossero mai consegnati alla giustizia. Dopotutto, sul piano della sicurezza interna le maggiori attenzioni della monarchia sono rivolte altrove: la possibilità di subire attacchi terroristici – soprattutto da parte di combattenti marocchini di ritorno dai fronti siriano e libico – rimane infatti il principale rischio per la sicurezza nazionale³, considerato il coinvolgimento del Marocco nelle operazioni di antiterrorismo regionali e nella coalizione a guida statunitense contro Daesh. Infine, sempre nel quadro della lotta alla radicalizzazione è opportuno segnalare una decisione storica presa lo scorso febbraio dagli ulema del regno: l'apostasia, ovvero la decisione di abbandonare l'Islam, qualora non minacci la coesione della comunità

² *Morocco: The king's dilemma*, Brookings Doha Centre, 2 marzo 2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/03/02/morocco-the-kings-dilemma/>.

³ Dalla sua creazione nel 2015, l'Ufficio centrale d'investigazione giudiziaria del Marocco (Bcij) ha smantellato più di 45 cellule terroristiche e arrestato almeno 548 terroristi. Cf. “Counter-terrorism: Morocco Busts Jihadist Cell, Arrests 15”, *The North Africa Post*, 18 marzo 2017, <http://northafricapost.com/16970-counter-terrorism-morocco-busts-jihadist-cell-arrests-15.html>. Si veda anche “Marocco”, *Focus Mediterraneo allargato*, Ispi per Osservatorio di politica internazionale di Camera e Senato, n. 2, dicembre 2016, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/focus-mediterraneo-allargato-n2-16136>

musulmana non è più considerata un reato punibile con la morte nel diritto islamico⁴. La dichiarazione, rilasciata dal Consiglio scientifico superiore del ministero per gli Affari religiosi, capovolge la decisione presa dagli ulema marocchini a favore della pena di morte nel 2012 e può essere interpretata in chiave anti-fondamentalista contro quei gruppi estremisti che utilizzano i testi religiosi per legittimare i propri atti di violenza.

Relazioni esterne

Sul fronte internazionale, il Marocco sta raccogliendo i frutti di anni di sforzi diplomatici ed economici per rafforzare il proprio peso in Africa sub-sahariana, dapprima con il ritorno nell'Unione africana a fine gennaio e, nel mese successivo, con l'ufficializzazione dell'intenzione di presentare la domanda di adesione alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (Ecowas), in cui possiede uno status di osservatore. Anche per questo nuovo obiettivo, pur avendo il sostegno di gran parte dei membri francofoni dell'Ecowas, il re in persona si è recentemente impegnato in una serie di viaggi volti a conquistare il consenso anche di quei paesi che avversano l'ingresso di un paese territorialmente non contiguo e appartenente a un'identità – araba e magrebina – non peculiare di quella regione. Eppure il Marocco, con il ritorno nell'Unione africana, ha già dimostrato di sapere assicurarsi ampio supporto. Il Marocco si ritirò deliberatamente dall'Organizzazione dell'unità africana – dal 2002 rinominata Unione africana – nel 1984 a seguito dell'adesione dell'auto-proclamata Repubblica Democratica Araba dei Saharawi. Il Marocco – che dal ritiro degli spagnoli nel 1975 si trova a contendere il controllo del territorio del Sahara Occidentale con i popoli Saharawi e il suo braccio armato, il Fronte Polisario – aveva finora sempre rifiutato di aderire a un'organizzazione internazionale che riconoscesse un'entità contestata da Rabat. In linea con la propria politica isolazionista nei confronti della potenza rivale, Algeria e Sudafrica hanno cercato di bloccare fino all'ultimo il reintegro del Marocco nell'Unione africana. Tuttavia, durante il 28° incontro dell'Unione africana tenutosi ad Addis Abeba, Etiopia, il 22-31 gennaio 2017, 39 paesi membri – ovvero più dei due-terzi necessari – hanno votato a favore della riammissione del Marocco, rendendolo così il 55° membro dell'organizzazione.

Pur facendo attenzione a non sovrastimare la portata dell'evento – visti i limiti del potere decisionale dell'organizzazione africana e la crescita, già negli ultimi anni, dei rapporti commerciali tra Marocco e numerosi paesi africani⁵ – il ritorno del Marocco nell'Unione ha importanti implicazioni, sia dal punto di vista economico sia soprattutto politico. La decisione di rientrare è infatti funzionale alla strategia di espansione verso i

⁴ *Marocco: l'apostata non rischia più la morte*, Fondazione Internazionale Oasis, 8 febbraio 2017. Disponibile su <http://www.oasiscenter.eu/it/articoli/religioni-e-spazio-pubblico/2017/02/08/marocco-apostasia-no-pena-di-morte>.

⁵ *Relations between Morocco and sub-Saharan Africa: What is the potential for trade and foreign direct investment?*, OCP Policy Center, 1 febbraio 2017. Disponibile su <http://www.ocppc.ma/publications/relations-between-morocco-and-sub-saharan-africa-what-potential-trade-and-foreign#.WM-g4W819qM>.

mercati sub-sahariani e, inoltre, riflette il nuovo approccio con cui Rabat intende difendere i propri interessi politici nel continente. Resasi conto che l'assenza dalla principale sede negoziale continentale avvantaggiava le potenze rivali, e che l'insistenza sullo storico prerequisito per il rientro – ovvero la sospensione, se non espulsione, della Repubblica dei Saharawi – si era sempre rivelata inconcludente, Rabat si è ora riproposta di perseguire gli stessi obiettivi di prima tramite una linea diplomatica sempre risoluta ma più pragmatica. Questo approccio, volto a prevenire l'accerchiamento delle potenze rivali, punta dapprima a incrementare gli scambi commerciali bilaterali – anche con paesi in precedenza ostili – in modo da creare benefici reciproci, e in seguito far leva su questa forza economica per consolidare intese politiche su questioni rilevanti per l'interesse nazionale marocchino, *in primis* quella del Sahara occidentale.

La questione del Sahara occidentale, vista da alcuni come l'ultimo esempio di colonialismo nel continente, ha sempre avuto grande risalto all'interno dell'Unione africana, grazie all'abilità dei sostenitori del popolo Saharawi nell'utilizzare vari meccanismi dell'Unione per veicolare le sue istanze. Ciononostante, anche la posizione del Marocco gode di un certo sostegno, come dimostra il tentativo nel luglio 2016 di 28 membri dell'Unione africana di espellere la Repubblica dei Saharawi. Con l'espulsione che resta l'obiettivo a lungo termine, nell'immediato l'intento di Rabat è quello di spingere l'Unione verso la neutralità sulla controversia del Sahara occidentale, anche per distogliere l'attenzione internazionale che la vicenda ha richiamato negli ultimi mesi. A inizio marzo le forze armate marocchine si sono ritirate unilateralmente dal villaggio di Guerguerat. Il villaggio, situato nel territorio conteso del Sahara Occidentale, fa parte di una zona cuscinetto nei pressi del confine meridionale con la Mauritania posta sotto il controllo degli osservatori delle Nazioni Unite. Le ostilità nell'area erano riprese nell'agosto scorso in seguito alla proposta marocchina di costruire un'autostrada che agevolasse il trasporto del fosfato, risorsa di cui è ricca l'area e sulla quale si basa l'industria marocchina dei fertilizzanti. Da allora la zona era stata occupata prima dalle forze marocchine e in seguito dai combattenti del Fronte. Lo stallo è durato molti mesi – arrivando a toccare uno dei punti più critici dall'inizio del cessate il fuoco del 1991 – finché a inizio 2017, dopo una serie di colloqui con il nuovo Segretario Generale dell'Onu António Guterres, re Mohammed VI ha deciso per il ritiro unilaterale, non corrisposto dal Fronte Polisario. Lungi dall'essere una manifestazione della moderazione della posizione marocchina sulla disputa, l'occupazione di Guerguerat aveva in realtà creato più danni che benefici per Rabat, riportando all'attenzione sia della Mauritania sia della comunità internazionale una contesa che Rabat cerca di ridimensionare. Infine, le dimissioni annunciate di Christopher Ross, inviato speciale delle Nazioni Unite per il Sahara occidentale, dopo otto anni di lavoro – gli ultimi cinque senza esser più riuscito a riportare le parti attorno al tavolo negoziale – rema contro una risoluzione del conflitto nel breve termine. Il prossimo inviato speciale, che verrà scelto ad aprile 2017, alla scadenza del mandato di Ross, avrà il difficile compito di riportare le parti al dialogo.

Infine, il riorientamento del Marocco verso l'Africa può essere letto anche nell'ottica delle relazioni con l'Unione europea. Questa è per Rabat di gran lunga il proprio

mercato principale⁶ per il commercio, gli investimenti e, non da ultimo, il turismo. Inoltre, per l'Unione europea il Marocco resta un importante partner nella sicurezza, tanto negli sforzi di monitoraggio delle attività terroristiche quanto nella gestione dei flussi migratori diretti verso l'Europa⁷. Nel dicembre 2015, l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea – che determinò l'annullamento dell'accordo bilaterale di liberalizzazione del settore agricolo e ittico del 2012 a causa della controversia sul Sahara Occidentale – rischiò di incrinare l'intera struttura del partenariato tra Marocco e Unione europea. Tuttavia, lo scorso dicembre la stessa Corte ha annullato la sentenza precedente con una dichiarazione che nella sua totalità non soddisfa nessuna parte in causa. Da un lato, l'accordo di liberalizzazione precedentemente sospeso è stato dichiarato applicabile perché, contrariamente a quanto sentenziato in precedenza, non riguarda il Sahara Occidentale e pertanto il ricorso del Fronte Polisario per annullarlo non è più ammissibile. Dall'altro, però, nell'annullare il ricorso la Corte ha riconosciuto lo statuto separato e distinto del territorio del Sahara Occidentale “in virtù della carta delle Nazioni Unite e del principio dell'autodeterminazione dei popoli”⁸, creando un precedente importante per la causa del popolo Saharawi. Per l'implementazione di tale sentenza, Marocco e Unione europea hanno avviato una verifica congiunta di tutte le implicazioni dell'attuazione dell'accordo. La recente normalizzazione delle relazioni con l'Unione europea e il rafforzamento dei rapporti intra-continentali – non solo con il ritorno nell'Unione africana ma anche con la domanda per entrare a pieno titolo nell'Ecowas – alimentano le ambizioni di Rabat di diventare l'anello di congiunzione tra l'Europa e l'Africa occidentale.

⁶ Cf. *Morocco – Trade*, Unione europea, http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco/index_en.htm. Consultato il 21 marzo 2017.

⁷ *European Union approves projects worth €37 million to tackle migration challenges in North Africa*, European Commission, 16 dicembre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4425_en.htm

⁸ *Gli accordi di associazione e di liberalizzazione conclusi tra l'UE e il Marocco non sono applicabili al Sahara occidentale*, Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato Stampa n. 146/16, 21 dicembre 2016. Disponibile su <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-12/cp160146it.pdf>

TUNISIA

La Tunisia si conferma l'unico paese nell'area del Medio Oriente e Nord Africa che sta portando avanti un processo di democratizzazione a seguito delle rivolte del 2010-2011 e della caduta del regime di Ben 'Ali, che ha comportato una revisione degli assetti politico-istituzionali, sancita dalla promulgazione della nuova Carta costituzionale approvata nel gennaio del 2014. La nuova Costituzione ha istituito il passaggio da un regime presidenziale a uno semipresidenziale sul modello francese, con l'obiettivo di limitare i poteri assoluti che prima spettavano al capo dello stato. Il panorama politico rimane però altamente frammentato e, nonostante la formazione di un governo di coalizione a seguito delle elezioni parlamentari del 2014, si continua a registrare un alto livello di instabilità politica che, di fatto, pone un serio ostacolo all'efficienza dell'esecutivo, rallentando l'implementazione delle riforme necessarie in campo economico e sociale che dovrebbero aiutare il paese a superare i problemi strutturali legati agli altissimi tassi di disoccupazione e alla situazione di disparità regionale esistente tra la fascia costiera (la parte orientale della Tunisia) e le aree centrali e occidentali. Allo stesso tempo, la sicurezza rappresenta una delle preoccupazioni più pressanti per il governo di Tunisi e il rischio di una destabilizzazione per effetto di eventuali nuovi attacchi terroristici resta alto. In parte per costruire nuove partnership che possano aiutare il paese a risolvere le proprie criticità strutturali, e in parte per far fronte proprio alla minaccia terroristica, la Tunisia sta cercando di allargare il proprio raggio di azione in politica estera, tramite accordi di cooperazione e dialoghi speciali con i maggiori attori europei e regionali. Il ruolo dell'Unione europea può risultare decisivo nel supporto al governo tunisino in una fase molto delicata del processo di democratizzazione in atto nel paese.

Quadro interno

Nonostante gli sforzi compiuti nei sei anni trascorsi dalla cosiddetta "Rivoluzione dei Gelsomini" a oggi, e gli innegabili risultati raggiunti in termini di stabilizzazione del quadro interno, la Tunisia soffre ancora di una situazione politica molto fluida, che non permette la formazione di un governo stabile e duraturo. Le due maggiori forze partitiche che compongono la sfera politica sono la formazione di estrazione secolare Nida Tounes, guidata dall'attuale Presidente della Repubblica Beji Caid Essebsi, e il partito di ispirazione islamica Ennahda, guidato dal carismatico leader Rashid Ghannouchi. Gli equilibri interni del Paese, sin dalle elezioni del 2014, si muovono intorno a questi due attori, capaci di catalizzare insieme il 65% dei consensi popolari (Nida Tounes ottenne il 37% dei voti, mentre Ennahda quasi il 28%). Tuttavia, nel corso degli ultimi due anni entrambi gli schieramenti hanno subito dei profondi cambiamenti interni che, potenzialmente, possono generare nuovi squilibri nella composizione dell'esecutivo. Se la trasformazione di Ennahda da movimento di ispirazione islamica a vero e proprio partito politico, che ha voluto tenere distinti i due aspetti – religione e politica – per dedicarsi essenzialmente al secondo, è stato percepito come un passaggio di maturità che può contribuire al maggiore sviluppo di un panorama

stabile e democratico, i cambiamenti occorsi all'interno di Nida Tounes destano preoccupazione. Quest'ultimo, in realtà, si è dimostrato fin dalla sua genesi nel 2012 un movimento troppo eterogeneo e senza un chiaro indirizzo ideologico e programmatico. Il partito di Essebsi, piuttosto, ha rappresentato il tentativo di forze politiche di diversa estrazione (dalle opposizioni di stampo secolare, alle forze di ispirazione socialista, fino ad alcuni membri legati al precedente regime di Ben 'Ali), il cui unico comune denominatore era l'opposizione al partito islamico Ennahda. Dopo essere riuscito a ottenere la maggioranza relativa alle elezioni del 2014 proprio in virtù della sua caratterizzazione quale fronte "anti-islamico", il partito ha tuttavia visto nascere al proprio interno i primi segnali di scollamento, fino alla sua scissione avvenuta nel marzo del 2016 per mano di Mohsen Marzouk. Quest'ultimo, ex dirigente di Nida Tounes, ha fondato un nuovo movimento in disaccordo con le politiche di Essebsi, chiamato "Progetto per la Tunisia", che attualmente conta 21 parlamentari fuoriusciti da Nida Tounes, facendo in modo che Ennahda diventasse il primo partito rappresentato in Parlamento. Come effetto delle diatribe interne al partito e della nuova composizione parlamentare, nell'agosto del 2016 l'allora primo ministro Habib Essid si è dimesso e al suo posto è stato nominato Youssef Chahed, sempre appartenente a Nida Tounes. L'attuale governo conta su una coalizione di sei partiti (tra cui Nida Tounes ed Ennahda), ma la frammentazione politica e le continue divergenze con le forze più riformiste e i sindacati – in primo luogo l'Unione generale tunisina del lavoro (Uggt) –, soprattutto sull'indirizzo economico da intraprendere e le riforme che prevedrebbero un taglio della spesa pubblica, hanno già causato diversi rimpasti di governo. In tale quadro, è altamente probabile che da qui alle prossime elezioni, previste per il 2019, si potrebbero formare nuovi esecutivi, se non addirittura nuove coalizioni di governo, casomai Nida Tounes dovesse addirittura dissolversi del tutto, come alcune fonti lasciano presagire.

L'economia rappresenta uno dei problemi più pressanti da affrontare per il governo tunisino. In maniera particolare, i due fattori strutturali che impediscono alla Tunisia di uscire da una grave crisi economica e sociale riguardano i differenti livelli di sviluppo all'interno del paese, ossia la grande disparità tra regioni costiere e regioni interne, e gli alti tassi di disoccupazione. Per ciò che concerne il primo punto, il governo deve ancora mettere in atto una serie di riforme per ridurre il gap esistente tra le diverse regioni del paese. Si pensi che, solo per citare due dei trend più indicativi, a Tunisi il tasso di povertà è di poco superiore al 3%, mentre nella regione del centro-ovest (comprendente tra gli altri il governatorato di Kasserine, identificato come uno dei maggiori fulcri della radicalizzazione di giovani tunisini) tale dato arriva a superare il 30%; allo stesso modo il tasso di disoccupazione, che in media si attesta intorno al 14%, nella aree di Tunisi e delle regioni costiere è inferiore (circa l'11%), mentre tocca livelli del 35-40% nelle regioni centrali, occidentali e meridionali. Un discorso simile vale per la rete di infrastrutture e l'accesso ai servizi di base (sanità e istruzione), molto meno sviluppato nelle aree remote. Per far fronte a queste emergenze, al Parlamento è in fase di discussione del nuovo piano quinquennale di sviluppo che, tra gli altri capitoli, ne prevede uno dedicato alla decentralizzazione amministrativa quale strumento per

rendere le realtà locali più indipendenti e, allo stesso tempo, più efficienti nell'affrontare le sfide allo sviluppo. Tale cambiamento di prospettiva andrebbe comunque accompagnato da misure volte a maggiori investimenti mirati – pubblici e privati, anche dall'estero – con l'intento di migliorare le condizioni infrastrutturali e socio-economiche delle aree meno sviluppate. A livello macro, però, il vero problema è costituito da un'economia che fa fatica a crescere a livelli tali da poter sostenere un'adeguata ripresa. Secondo le stime fornite dell'Economist Intelligence Unit, infatti, il tasso di crescita del Pil dovrebbe attestarsi intorno al 6%, mentre attualmente continua a non superare l'1,5%. Anche in questo caso, a pesare sulla mancata ripresa contribuisce la situazione politica non stabile, che provoca un rallentamento delle riforme necessarie. Tale rallentamento, del resto, è stato la causa della mancata concessione da parte del Fondo monetario internazionale della seconda *tranche* di 350 milioni di dollari, nel quadro di un prestito totale di circa 2,8 miliardi di dollari che, secondo gli accordi, l'organizzazione internazionale dovrebbe versare nelle casse di Tunisi. Questa seconda *tranche*, rimandata a dicembre, dovrebbe essere sbloccata nel secondo trimestre del 2017, ma le difficoltà anche in questo negoziato testimoniano una situazione economica ancora non soddisfacente secondo gli standard dei creditori internazionali.

La seconda fonte di preoccupazione per la stabilità della Tunisia e la buona riuscita del suo processo di democratizzazione riguarda la sicurezza. Nonostante i progressi compiuti in termini di transizione politica e nonostante il fatto che la Tunisia abbia storicamente mantenuto un carattere secolare, dal 2011 in poi si è assistito a un incremento della radicalizzazione di matrice islamica. La Tunisia, a oggi, risulta essere il primo paese al mondo per numero di *foreign fighters* che vanno a combattere nelle fila di IS in Siria, Iraq e Libia. All'interno della Tunisia sono state smantellate negli ultimi cinque anni decine di cellule jihadiste e sventati diversi attentati terroristici, ma ciò non ha impedito ai gruppi terroristi di mettere in atto attentati sul territorio tunisino. I più gravi sono stati quelli che hanno colpito il Museo del Bardo a Tunisi nel marzo del 2015 e un resort turistico nei pressi della cittadina costiera di Sousse nel giugno dello stesso anno. Questi due attentati hanno provocato la morte di 60 persone, quasi tutti turisti occidentali. Altri attacchi mortali hanno colpito, tra il 2013 e oggi, le forze di sicurezza sia nella capitale Tunisi sia nelle aree di confine con l'Algeria e con la Libia, causando circa un centinaio di vittime. Il paese non è da ritenersi al riparo da eventuali nuovi episodi di violenza terroristica, dal momento che il clima politico, sociale ed economico non è del tutto stabilizzato e vi sono ancora diverse sacche di radicalizzazione. Nel mese di febbraio 2017 il capo dello stato ha prolungato di ulteriori tre mesi lo stato di emergenza che vige su tutto il territorio nazionale, dichiarato dopo gli attentati del 2015. Sebbene il primo ministro Chahed abbia lasciato intendere che, alla scadenza di questi tre mesi, tale misura dovrebbe essere ritirata, ciò è emblematico della delicata situazione di sicurezza interna.

Uno dei temi più dibattuti dalla società e dai partiti politici riguarda la questione del ritorno dei jihadisti tunisini che hanno combattuto all'estero. Questo tema è al centro del dibattito pubblico, dal momento che il ministero degli Interni di Tunisi ha dichiarato che sarebbero circa 800 i tunisini rientrati sul territorio nazionale dopo aver preso parte

ad attività jihadiste all'estero, e altri ancora potrebbero tornare. Se da un lato ciò comporta evidenti rischi per la sicurezza interna e per la possibilità che possano verificarsi nuovi attentati terroristici come quelli del 2015 (i cui perpetratori erano cittadini tunisini addestrati in Libia), dall'altro pone anche un serio problema politico per le autorità tunisine che devono decidere come affrontare questa emergenza. Una parte dei partiti secolari, dei sindacati delle forze di sicurezza e dell'opinione pubblica si oppone al rientro dei concittadini che si sono macchiati di reati di terrorismo all'estero, arrivando addirittura a proporre il ritiro della cittadinanza (misura che, peraltro, è vietata dalla nuova Costituzione). D'altro canto, la posizione di Ennahda appare più guidata da scelte inclusive, volte a tentare la reintegrazione sociale di questi individui tramite programmi di de-radicalizzazione. Il presidente Essebsi ha sottolineato come vi sia un oggettivo problema legato alle condizioni delle carceri, per cui queste ultime sono sovraffollate e non riuscirebbero ad assorbire tutti i jihadisti di ritorno. Vi è, inoltre, anche da considerare che, spesso, le prigioni stesse diventano luoghi prediletti per la radicalizzazione di nuovi soggetti. Secondo gli ultimi dati forniti dal ministero della Giustizia, le carceri tunisine ospitano 23.555 detenuti, di cui circa la metà sono giovani con meno di 30 anni. Un terzo circa di tutti i detenuti sono in carcere per reati minori connessi all'uso e al possesso di sostanze stupefacenti. Questi soggetti sono particolarmente vulnerabili al rischio di radicalizzazione e nell'ultimo anno si sono moltiplicate le richieste della società civile di modificare la legge sul consumo delle droghe leggere ed evitare il sovraffollamento delle carceri per reati di questo genere. Inoltre, vi sono polemiche sulle misure di arresto preventivo introdotte dalla nuova legge anti-terrorismo approvata nell'estate del 2015. Una delle sfide della Tunisia rimane dunque quella di assicurare degli adeguati standard di sicurezza, pur nel rispetto dei diritti umani, per evitare che si possa tornare a pratiche autoritarie tipiche del precedente regime di Ben 'Ali.

Relazioni esterne

Le relazioni esterne della Tunisia sono guidate dalle priorità strategiche del paese, individuate e descritte nel precedente paragrafo. In maniera particolare, il governo di Tunisi sta cercando di intensificare sempre di più i programmi di cooperazione sulla sicurezza, tanto con i paesi vicini, quanto con i governi occidentali. Il paese con cui, da anni, si è ormai instaurato un rapporto molto stretto di collaborazione sui temi di sicurezza e anti-terrorismo, è l'Algeria. Quest'ultima, del resto, ha le più efficaci forze anti-terroristiche, soprattutto per via dell'esperienza acquisita sul campo durante anni di guerra civile che, nel corso degli anni Novanta, ha visto le forze di sicurezza algerine confrontarsi con i gruppi jihadisti che le combattevano. Importanti passi in avanti sono stati compiuti anche nella cooperazione con il Marocco e ciò va nella direzione di avviare programmi congiunti di sicurezza comune che si sviluppino sull'asse sud-sud, piuttosto che sulla tradizionale direttrice nord-sud, come è successo fino a pochissimi anni fa. Allo stesso tempo, però, rimangono fondamentali i rapporti con i partner occidentali. Paesi come la Francia, l'Italia, la Germania e la Gran Bretagna, oltre che gli Stati Uniti, stanno attivamente sostenendo la riforma del settore della sicurezza tunisino, tramite diversi programmi. Da un lato, vi è l'assistenza militare che si materializza nel

trasferimento di equipaggiamenti di ultima tecnologia, armi, aerei ed elicotteri da combattimento, sistemi di monitoraggio e controllo delle frontiere. Dall'altro lato, tutti questi paesi provvedono, in misura differente, all'addestramento delle forze di anti-terrorismo tunisine, soprattutto con l'obiettivo di rendere maggiormente efficienti le unità che si occupano di controllare i confini, dal momento che la minaccia più grande alla stabilità e alla sicurezza del paese proviene proprio dalle possibili infiltrazioni dall'estero, con riferimento particolare alla Libia. Qui, infatti, sono ancora presenti centinaia di combattenti di nazionalità tunisina e la situazione di caos in quel contesto fa sì che si verificano sempre più frequentemente tentativi di re-installarsi in Tunisia e, potenzialmente, condurre operazioni terroristiche sullo stile di quelle già verificatesi nel 2015. Sempre nell'ambito della cooperazione sulla sicurezza, inoltre, importanti progressi sono stati compiuti anche nelle relazioni con l'Unione europea. Nel gennaio de 2017, a Tunisi si è svolto il secondo incontro del dialogo politico di alto livello sulla sicurezza e il terrorismo, dopo che già nel novembre del 2016 si era recata in vista a Tunisi l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune Federica Mogherini. Nell'ambito di tale dialogo, l'Unione europea e la Tunisia hanno promosso una piattaforma che include anche i membri del cosiddetto G7+6 (che comprende tutti i membri del G7, più l'Unione europea, il Belgio, i Paesi Bassi, la Spagna, la Svizzera, e l'Unodc, ovvero l'agenzia delle Nazioni Unite preposta al controllo della droga e alla prevenzione del crimine), per affrontare le problematiche anche economiche e sociali, oltre che meramente militari, connesse alla questione del terrorismo. Bruxelles ha stanziato 300 milioni di euro per supportare tale programma.

A livello bilaterale, nei primi mesi del 2017 vi sono stati importanti incontri tra i governi tunisino da un lato e, dall'altro, italiano e tedesco. Le relazioni sia con l'Italia sia con la Germania erano state interessate direttamente dalla più ampia discussione sui jihadisti di ritorno, per via della questione di Anis Amri, il terrorista tunisino responsabile dell'attentato al mercato di Natale di Berlino dello scorso 19 dicembre. Le autorità italiane, infatti, già nel 2014 avevano richiesto al governo tunisino di poter rimpatriare Amri – allora residente in Italia dove aveva scontato 3 anni di carcere – in quanto ritenuto potenzialmente pericoloso, ma il governo di Tunisi negò il rimpatrio non riconoscendo Amri come cittadino tunisino. Allo stesso modo, il governo tedesco, che tra il 2015 e il 2016 aveva respinto la richiesta di asilo presentata da Amri in Germania, ha lamentato un'eccessiva lentezza delle autorità tunisine nel provvedere a fornire nuovi documenti per Amri, il quale non era in possesso dei documenti di identità. Nell'incontro tra la cancelliera tedesca, Angela Merkel, e il primo ministro tunisino avvenuto a inizio marzo, i due governi si sono accordati proprio sulle nuove misure per il rimpatrio dalla Germania alla Tunisia. Secondo tale accordo, Berlino stanzierà 250 milioni di euro a favore di Tunisi, che a sua volta si impegnerà a rispondere entro massimo 30 giorni alle eventuali richieste del governo tedesco. Anche al centro degli accordi firmati con il governo italiano a febbraio vi era la questione dell'immigrazione. In particolare il governo tunisino dovrebbe accogliere parte dei migranti che vengono salvati sulla rotta centrale del Mediterraneo, ma Tunisi ha escluso che possano essere istituiti dei campi profughi temporanei sul territorio tunisino.

TURCHIA

La Turchia continua ad attraversare una fase di instabilità politica interna e di forte polarizzazione in vista del referendum costituzionale del 16 aprile che potrebbe trasformare la Repubblica turca in un sistema presidenziale. Tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017 il paese ha continuato a essere obiettivo di attentati terroristici di matrice islamista – il più grave è stato quello della notte di capodanno a Istanbul dove sono rimaste uccise 39 persone – mentre rimane elevato il livello di conflittualità nelle province dell'Anatolia sud-orientale a maggioranza curda dove prosegue lo scontro tra le forze di sicurezza turche e il Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk). Inoltre, sono proseguite in questi mesi le epurazioni negli apparati dello stato. Tuttavia, l'azione del governo sembra essere andata oltre l'obiettivo di eliminare la presenza degli affiliati al movimento di Fetullah Gülen per colpire le voci critiche nei confronti del presidente Erdoğan e del suo esecutivo. È in questo clima di lotta al terrorismo e di repressione del dissenso che l'Assemblea nazionale ha votato gli emendamenti costituzionali da sottoporre a referendum. Quest'ultimo ha catalizzato l'attenzione politica all'interno della Turchia con ricadute anche nelle relazioni con i paesi europei, acuendo così le tensioni emerse nei mesi successivi al fallito golpe. Sul piano regionale, la Turchia ha svolto un ruolo attivo insieme a Russia e Iran nel tentativo di avviare un processo negoziale per la soluzione della crisi siriana. Il suo diretto coinvolgimento in Siria tuttavia non è scevro da criticità nelle relazioni non solo con Mosca e Teheran ma anche con Washington. Il cambio di amministrazione negli Stati Uniti non sembra avere finora prodotto un nuovo corso a livello bilaterale.

Quadro interno

Negli ultimi mesi il contesto politico interno è stato dominato dal dibattito sulla riforma della Costituzione. Grazie al sostegno del Partito del movimento nazionalista (Mhp), il Partito giustizia e sviluppo (Akp) al governo è riuscito a fare approvare dall'Assemblea nazionale, con una maggioranza di 339 voti su 550, 18 emendamenti costituzionali volti ad attribuire ampi poteri esecutivi al presidente della Repubblica. Tali emendamenti saranno sottoposti a referendum il prossimo 16 aprile, e in caso di vittoria del 'sì' si assisterà alla trasformazione del sistema politico turco da parlamentare in presidenziale, obiettivo perseguito negli ultimi anni dal presidente Recep Tayyip Erdoğan. La riforma prevede l'abolizione della figura del primo ministro e del governo, con un super presidente esecutivo che godrà del potere di emanare decreti che avranno forza di legge e non saranno soggetti a controllo parlamentare o giurisdizionale, di decretare lo stato di emergenza e di nominare e di rimuovere i ministri senza il voto parlamentare (si veda infografica). Al presidente spetterà inoltre la nomina di sei dei dodici membri dell'Alto Consiglio dei giudici e dei pubblici ministeri, mentre gli altri saranno eletti dall'Assemblea parlamentare. Tra gli altri cambiamenti, il capo dello stato potrà essere membro o addirittura leader di un partito politico, opzione che oggi è invece esclusa dall'attuale Costituzione; le elezioni parlamentari si terranno ogni cinque anni (anziché

ogni quattro come avviene adesso) simultaneamente alle presidenziali, per fare in modo che presidente e maggioranza parlamentare possano essere espressione dello stesso partito.

Se da un lato il governo sostiene che la riforma contribuirà alla stabilità politica del paese, dall'altro si ritiene invece che siffatti cambiamenti porteranno al "one-man rule", con il serio rischio che il presidenzialismo "alla turca" possa degenerare in un regime autoritario. In questo senso si è espressa anche la Commissione di Venezia (comitato consultivo del Consiglio d'Europa) nel parere rilasciato il 13 marzo¹. La Commissione ha sollevato, innanzitutto, dubbi sulla procedura di adozione degli emendamenti costituzionali, non solo per lo stato di emergenza in vigore nel paese dopo il tentativo di colpo di stato di luglio 2016 e il clima di forti restrizioni della libertà di espressione e di associazione che questo comporta, ma anche perché la votazione in Parlamento è avvenuta in deroga alla norma che prevedeva lo scrutinio segreto. La Commissione ha inoltre espresso preoccupazione per l'erosione del principio di separazione dei poteri e del sistema di *checks and balances* che una presidenza dagli ampi poteri esecutivi comporterebbe nonché per il controllo della magistratura da parte del capo dello stato attraverso la nomina di circa la metà dei membri del Consiglio dei giudici e dei pubblici ministeri. Preoccupazione per l'involuzione dello stato di diritto, l'arretramento del processo democratico e del principio di ripartizione dei poteri con una progressiva influenza dell'esecutivo sulla magistratura è stata espressa a partire dal 2013 dalla Commissione europea nei suoi rapporti annuali sullo status dei negoziati di adesione della Turchia all'Unione europea.

A poche settimane dal referendum l'esito del voto rimane incerto. Alcuni sondaggi, come quello condotto dall'Eurasia Public Research Center (Akam), a inizio marzo, riportavano la vittoria del "no" al 57,57%, mentre il "sì" al 42,43%². Al contrario, secondo altri sondaggi, vi è una prevalenza di voti favorevoli al cambiamento costituzionale³. Se gli emendamenti non dovessero essere approvati, non si esclude lo scenario di elezioni anticipate in cui l'Akp, sfruttando anche la debolezza delle opposizioni, possa raggiungere una maggioranza adeguata (tre quinti) a procedere alle riforme costituzionali senza attivare la procedura referendaria.

La campagna referendaria si è svolta in un clima di forte polarizzazione politica e dai toni molto accesi, soprattutto da parte del governo e del presidente Erdoğan. Kemal Kılıçdaroğlu, leader del Partito repubblicano del popolo (Chp), il principale schieramento di opposizione, ha sottolineato le condizioni ineguali della campagna referendaria in cui il governo, oltre a controllare buona parte degli organi di stampa e

¹ European Commission for Democracy through law (Venice Commission, *Turkey, Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017*, Strasburgo 13 marzo 2017.

² "Opinion polls show contradictory results ahead of critical referendum", *Turkish Minute*, 10 marzo 2017, <https://www.turkishminute.com/2017/03/10/opinion-polls-show-contradictory-results-ahead-critical-referendum/>

³ *Ibidem*.

delle televisioni, ha potuto utilizzare risorse pubbliche⁴. Il Chp è compatto sul “no” a una riforma costituzionale la cui approvazione viene considerata dal leader del partito come un duro colpo alla democrazia turca. Puntando sulla pacatezza dei toni, il partito kemalista ha impostato la sua campagna referendaria in difesa della democrazia, utilizzando il mantra “non biasimare i sostenitori del ‘sì’, convincili”⁵ per ampliare i consensi al fronte del “no”.

La consultazione referendaria ha invece spaccato il Partito del movimento nazionalista. Se i voti del Mhp sono stati fondamentali per l’approvazione degli emendamenti costituzionali presentati dall’Akp in seno all’Assemblea nazionale, esiste una frangia interna che si oppone alla linea a favore del “sì” sostenuta dal leader Devlet Bahçeli. Contrario alla riforma costituzionale è anche il Partito democratico dei popoli (Hdp), la formazione curda entrata per la prima volta in Parlamento nelle elezioni del giugno del 2015 ottenendo il 13% dei consensi. Sebbene con una percentuale di consensi più bassa (10,76%), l’Hdp è riuscito a superare la soglia di sbarramento per accedere all’Assemblea nazionale anche nelle elezioni anticipate di novembre 2015. Tuttavia, attualmente 13 deputati dell’Hdp si trovano in prigione, compresi i co-leader Selahattin Demirtaş e Figen Yüksekdağ arrestati lo scorso novembre. L’accusa per i parlamentari curdi è di affiliazione al Pkk, considerato un’organizzazione terroristica in Turchia e in Europa e responsabile di sanguinosi attentati in Turchia nell’ultimo anno e mezzo. Grazie a un emendamento – approvato a maggioranza dei tre quinti dall’Assemblea nazionale a maggio dello scorso anno – che sospende temporaneamente l’articolo 83/2 della Costituzione, è stata infatti abolita l’immunità parlamentare per 154 deputati, sotto inchiesta, di cui 55 curdi. La modifica non riguarda tuttavia i parlamentari inquisiti dopo maggio 2015 che mantengono l’immunità per tutta la durata del loro mandato.

Negli ultimi mesi il giro di vite del governo nei confronti delle formazioni curde ha alienato le simpatie della minoranza curda (circa il 18% del totale della popolazione in Turchia) per Erdoğan. Secondo recenti sondaggi, sembra che il 60% dei curdi sia contrario al sistema presidenziale nel timore che questo, così come è stato configurato, possa portare a un regime del presidente. A oggi sono 82 le municipalità curde passate sotto il controllo del governo dopo che i sindaci eletti tra le fila del Partito delle regioni democratiche (Dbp) sono stati sospesi con l’accusa di propaganda e sostegno ad attività terroristiche⁶. Alla fine di ottobre sono stati arrestati i due co-sindaci di Diyarbakir, Gultan Kisanak and Firat Anli, anch’essi sospettati di sostenere attività terroristiche. Dal tentato golpe di luglio sarebbero 5.471 i funzionari dell’Hdp in prigione e 3.547 i

⁴ R. Başaran, “Disclose political lists of ByLock users, CHP leader says”, *Hürriyet Daily News*, 19 marzo 2017, <http://www.hurriyetdailynews.com/disclose-political-lists-of-bylock-users-chp-leader-says.aspx?pageID=238&nID=110991&NewsCatID=338>

⁵ “Main opposition CHP leader calls for ‘defense of democracy’ by voting ‘No’ in Turkey’s referendum”, *Hürriyet Daily News*, 20 marzo 2017, <http://www.hurriyetdailynews.com/main-opposition-chp-leader-calls-for-defense-of-democracy-by-voting-no-in-turkey-referendum.aspx?pageID=238&nID=111019&NewsCatID=338>

⁶ Human Rights Watch, *Turkey: Crackdown on Kurdish opposition*, 20 marzo 2017.

membri del Bdp in detenzione preventiva⁷. Ciò non ha tuttavia impedito che il 21 marzo si svolgessero in quella che viene riconosciuta come la capitale delle province curde dell'Anatolia meridionale le celebrazioni del Nowruz, l'inizio della primavera, che si sono trasformate in un'imponente manifestazione a sostegno di Abdullah Ocalan, leader del Pkk in prigione dal 1999, e contro il referendum di aprile. Da quando è fallito il processo di pace avviato dal governo per la soluzione della questione curda ed è stata interrotta la tregua con il Pkk nel luglio del 2015 lo scontro tra l'esercito turco e i separatisti curdi nel sud-est della Turchia ha provocato 2.623 vittime tra civili, forze di sicurezza e militanti dell'organizzazione curda⁸.

Lo stato di emergenza, che è in vigore dal 21 luglio 2016 e che con buone probabilità sarà rinnovato per la quarta volta alla scadenza dei tre mesi il prossimo 19 aprile, ha permesso un vigoroso giro di vite all'interno nei confronti delle voci critiche del governo sulla base di presunte affiliazioni con l'organizzazione gulenista o con il Pkk.

Nei mesi scorsi sono proseguite le epurazioni condotte dal governo negli apparati dello stato per sradicare la presenza del cosiddetto "stato parallelo". Secondo un rapporto di Human Rights Watch⁹, a gennaio 2017 erano oltre 100.000 i funzionari pubblici licenziati o sospesi, tra cui 28.000 insegnanti sospettati di essere membri dell'organizzazione di Gülen. Con la stessa accusa sono stati incarcerati 2.200 giudici e procurati e altri 3.400 sono stati permanentemente sospesi dall'incarico e hanno visto congelati i loro beni. La situazione della libertà di stampa e di espressione, già critica prima di luglio 2016, si è ulteriormente deteriorata negli ultimi mesi. Sono 149 i giornalisti e operatori dei media attualmente in prigione, cui si aggiungono accademici e intellettuali. Questo triste primato fa della Turchia il paese con il maggior numero di giornalisti in prigione al mondo. A ciò si aggiunge la chiusura, con decreto del governo, di 160 organi di stampa, tra media curdi e altri sospettati di essere legati a Gülen, nonché di 370 organizzazioni non governative molte delle quali operanti nel sud-est del paese nel campo umanitario e dei diritti umani¹⁰.

Relazioni esterne¹¹

Nelle ultime settimane si sono acuite le tensioni tra Turchia e alcuni paesi europei in seguito alla decisione di Austria, Germania e Olanda di vietare lo svolgimento nelle loro città di comizi elettorali a rappresentanti del governo turco in vista del referendum costituzionale di aprile per guadagnare consensi al fronte del "sì" nelle comunità turche

⁷ Ibidem.

⁸ International Crisis Group, *Turkey's Pkk Conflict: the Rising Toll*, <http://www.crisisgroup.be/interactives/turkey/>

⁹ Ibidem.

¹⁰ Human Rights Watch, *Turkey*, gennaio 2017, https://www.hrw.org/sites/default/files/turkey_2.pdf

¹¹ Per un approfondimento sulle relazioni esterne si veda C. Frappi, V. Talbot, *La politica estera della Turchia*, Osservatorio di Politica internazionale, Approfondimento n. 127, Marzo 2017, <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0127App.pdf>

espatriate in Europa. Le comunità più consistenti sono in Germania, circa 1,5 milioni di persone, e Olanda, circa 250.000. Il diniego delle autorità tedesche e olandesi ha suscitato una dura reazione da parte turca. Il presidente Erdoğan non ha mancato di esprimere dure critiche prospettando la possibilità che la Turchia possa rivedere i suoi rapporti con l'Unione europea dopo il referendum del 16 aprile¹². Il presidente non ha escluso infatti che possa essere indetto un referendum sui negoziati di adesione, che da tempo ha cessato di essere una priorità a livello di opinione pubblica¹³, ma anche una leva per le riforme in Turchia. Da quando, nel giugno 2016, è stato aperto il capitolo 33 in materia di disposizioni finanziarie e di bilancio non ci sono stati progressi nel processo negoziale. In diverse occasioni i rappresentanti europei hanno espresso profonda preoccupazione per l'involuzione politica interna e la situazione dello stato di diritto, dei diritti umani e della libertà di espressione in Turchia¹⁴. Le tensioni turco-europee sembrano segnalare una più ampia tendenza all'involuzione delle relazioni bilaterali. Sul fronte europeo le critiche hanno infatti rafforzato le posizioni di quegli stati membri che tradizionalmente si sono opposti all'ingresso della Turchia nella Ue, generando una crescente divisione intra-europea sulla opportunità di proseguire i negoziati¹⁵. In questo contesto, il voto del Parlamento europeo, alla fine di novembre, a favore della sospensione dei negoziati di adesione con Ankara, sebbene non vincolante, dà un esplicito orientamento sulle posizioni europee nei confronti della Turchia.

Sul versante transatlantico la nuova presidenza Trump ha alimentato nel governo turco aspettative sulla ridefinizione delle relazioni su nuove basi e ciò spiega l'attivismo diplomatico di Ankara fin dalla vigilia dell'insediamento ufficiale del nuovo presidente. L'estradizione di Fethullah Gülen rimane uno dei nodi chiave nei rapporti con Washington e su cui maggiori sono le pressioni e allo stesso tempo le attese turche per un cambio di linea da parte statunitense. Sulla questione, tra i punti in agenda della visita del segretario di Stato americano Rex Tillerson ad Ankara a fine marzo (la prima di un esponente dell'amministrazione Trump), non sembrano però esserci stati finora segnali di discontinuità nella politica della nuova amministrazione rispetto alla precedente. Per quanto riguarda il contesto siriano, permangono le divergenze sul sostegno americano alla forze curde di Unità di protezione popolare (Ypg), braccio armato del Partito di unione democratica (Pyd), che Washington considera un importante alleato nella lotta allo Stato islamico e vorrebbe in prima linea nell'attacco finale a Raqqa, capitale del

¹² "Turkey may review ties with Europe after charter referendum: Erdoğan", *Hurriyet Daily News*, 21 marzo 2017, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-may-review-ties-with-europe-after-charter-referendum-erdogan.aspx?pageID=238&nID=111061&NewsCatID=510>

¹³ Secondo Eurobarometro nel 2014 il consenso per l'ingresso nell'Ue in Turchia era del 38% in netto calo rispetto al 74% del 2004 quando la Commissione diede parere favorevole ai negoziati di adesione di fatto ufficialmente avviati nell'ottobre del 2005.

¹⁴ Si veda ad esempio la dichiarazione dell'Alto Rappresentante per la politica estera Federica Mogherini, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the latest developments in Turkey, 8 novembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/08-hr-declaration-turkey/>

¹⁵ Si veda "EU ministers criticise Turkey but not ready to halt membership talks", *EurActiv*, 15 novembre 2016.

sedicente Stato islamico, mentre Ankara le ritiene un'estensione del Pkk¹⁶. Oltre alla campagna di Raqqa, su cui ogni decisione è rimandata a dopo il referendum, tra le questioni aperte con Washington vi è anche la possibile creazione di “zone di stabilità” in Siria da tempo auspiccate dalla Turchia, partner chiave nella lotta a IS.

Non solo gli Stati Uniti, ma anche la Russia sta rinsaldando i rapporti con le Forze di difesa siriane (Sdf) di cui Ypg fa parte, creando un elemento di attrito con la Turchia. Secondo fonti curde, Mosca starebbe installando una base militare nella regione a nord-ovest di Afrin per svolgere addestramento delle forze del Ypg¹⁷, che Mosca diversamente dal partner turco non considera un'organizzazione terroristica.

Infatti, la convergenza russo-turca che ha portato all'accordo di Astana (si veda *Il conflitto siriano nell'arco di crisi regionale* a p. 4) per l'avvio di un processo di pacificazione sembrerebbe più tattica che strategica. I due paesi permangono su posizioni contrastanti nel sostenere l'uno il presidente siriano Bashar al-Assad e l'altro l'Esercito libero siriano, sebbene la Turchia abbia accantonato, almeno in questa fase, l'obiettivo di rovesciare il regime di Damasco. Ma vi sono anche altri motivi di attrito che hanno irritato il governo turco. Innanzitutto Ankara non ha gradito il congresso curdo che si è svolto a Mosca a febbraio dove sono stati invitati tutti i partiti curdi di Siria, Iraq e Turchia a esclusione del partito democratico del Kurdistan iracheno sostenuto dal governo turco. Divergenze sono sorte anche sulla bozza di costituzione preparata dalla Russia in cui si faceva specifico riferimento all'autonomia culturale dei curdi siriani, considerata da parte turca come un primo pericoloso passo per una futura autonomia politica curda in Siria. Evitare questo scenario rimane obiettivo prioritario della Turchia. Più di recente, a suscitare le preoccupazioni di Ankara è stato il coinvolgimento di truppe russe nella battaglia per la conquista della città siriana di Manbji, che ha fermato l'avanzata dell'operazione Scudo dell'Eufrate in Siria, ufficialmente conclusasi alla fine di marzo.

Al di là del dossier siriano, la visita del presidente Erdoğan a Mosca nella prima metà di marzo ha messo un ulteriore tassello nel processo di riavvicinamento tra Turchia e Russia avviato nell'estate del 2016, processo che l'assassinio dell'ambasciatore russo ad Ankara lo scorso dicembre non ha comunque scalfito. Oltre ad avere segnato la ripresa degli incontri di alto livello del Consiglio di cooperazione russo-turco, il meeting ha dato nuovo slancio alla cooperazione bilaterale in campo diplomatico, economico ed energetico, cui potrebbe aggiungersi una dimensione militare se dovesse concretizzarsi l'acquisto da parte turca del sistema russo di difesa aerea S-400. Sebbene al momento non si sia andati al di là di un'espressione di interesse, una tale scelta avrebbe importanti ricadute sulle relazioni politiche e strategico-militari con gli altri membri della Nato, di cui la Turchia è partner dal 1952, oltre a implicazioni di carattere tecnico e operativo. In una fase di forti tensioni con Stati Uniti ed Europa resta da vedere se si tratta di una

¹⁶ Si veda “Turchia”, *Focus Mediterraneo allargato*, ISPI per Osservatorio di politica internazionale di Camera e Senato, n. 1, ottobre 2016.

¹⁷ “Ankara’s Syrian plan falters as Moscow sets up in Afrin”, *Al Monitor*, 22 marzo 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/turkey-attempts-fail-ally-russia.html>

mossa per esercitare pressioni sugli alleati occidentali o se invece è sintomatico di un cambiamento di rotta più profondo e di una progressiva ridefinizione delle scelte di campo da parte della Turchia.

LA NUOVA COSTITUZIONE TURCA:
LE PRINCIPALI MODIFICHE PROPOSTE

ATTUALE COSTITUZIONE	CAMBIAMENTI PROPOSTI
 <p>SISTEMA PARLAMENTARE</p> <p>Il parlamento, eletto ogni quattro anni, ha il potere legislativo e ha il compito di esprimere il governo e di controllarne l'operato attraverso il voto di fiducia. Il presidente, eletto ogni cinque anni, è una figura prevalentemente rappresentativa.</p> 	 <p>SISTEMA PRESIDENZIALE</p> <p>Il governo e la carica di primo ministro sono aboliti. Il presidente della Repubblica viene votato ogni cinque anni in concomitanza con le elezioni politiche. Il presidente ha il potere di nominare e revocare i ministri.</p> 
<p>POTERE ESECUTIVO DEL GOVERNO</p> <p>Il potere di applicare le leggi è affidato prevalentemente al presidente del consiglio e agli altri ministri. Il governo ha anche il compito di emanare i regolamenti attuativi sulle leggi votate dal parlamento, che devono essere approvati dal consiglio di stato, e di indirizzare l'azione legislativa dell'Assemblea nazionale turca.</p> 	<p>POTERE ESECUTIVO DEL PRESIDENTE</p> <p>Il potere esecutivo è affidato al presidente della Repubblica, che assume tutte le prerogative del primo ministro. Inoltre, viene attribuito al presidente il potere di firmare i decreti esecutivi, che non hanno tuttavia precedenza legislativa sulle leggi votate dal parlamento quando riguardano gli stessi temi.</p> 
<p>PRESIDENTE IMPARZIALE</p> <p>Il presidente della Repubblica deve dimettersi da qualsiasi carica di partito e deve avere un ruolo <i>super partes</i>.</p> 	<p>PRESIDENTE MEMBRO DI UN PARTITO</p> <p>Il presidente della Repubblica può ricoprire qualsiasi ruolo all'interno di un partito, inclusa la leadership.</p> 
<p>UN TERZO DEI DEPUTATI PER AVVIARE LA PROCEDURA DI IMPEACHMENT</p> <p>La messa in stato d'accusa del presidente per alto tradimento può essere richiesta da almeno un terzo dei parlamentari. La maggioranza parlamentare necessaria per ottenere la destituzione del presidente è di tre quarti degli eletti.</p> 	<p>NUOVA PROCEDURA DI IMPEACHMENT</p> <p>Un'indagine per crimini commessi dal presidente può essere avviata su richiesta della maggioranza assoluta dei parlamentari. Quindici deputati, scelti tra i partiti eletti, valutano il caso prima di discuterlo in parlamento. È necessaria la maggioranza di due terzi per rinviare il caso alla corte suprema.</p> 
<p>COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DEI GIUDICI E DEI PUBBLICI MINISTRI</p> <p>Il consiglio dei giudici e dei pubblici ministri, uno degli organi di giustizia più importanti in Turchia, è composto da ventidue membri. Tra questi, solo quattro sono nominati dal presidente della Repubblica.</p>	<p>NUOVA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DEI GIUDICI E DEI PUBBLICI MINISTRI</p> <p>Il numero di membri di questo organo di giustizia viene ridotto a tredici. Sei di questi sono nominati dal presidente della Repubblica e sette dal parlamento.</p>


Fonti: Commissione Europea, al-Jazeera, Euronews
Matteo Colombo / ISPI

3. SCENARI

Negli ultimi mesi alcune tendenze osservate nel sistema internazionale si sono acuite all'interno del quadro regionale del Mediterraneo allargato. Il contesto internazionale attuale, e in particolare quello mediorientale, costellato da una serie di crisi e conflitti senza soluzione di continuità ormai dal 2011, sembra vivere qualcosa di simile a una crisi costituente. Ad esempio, una delle maggiori evidenze che l'attuale situazione regionale dimostra è il superamento dell'idea che gli stati siano gli unici o i principali soggetti dell'ordinamento internazionale. L'erosione del principio di sovranità e del concetto di legittimità è sempre più evidente se si guarda alla guerra in Siria e Iraq e alla crisi libica. Nei contesti di crisi della statualità, formazioni militari irregolari e attori politici interni sono divenuti referenti credibili per la comunità internazionale o per una parte di essa. Allo stesso tempo, la regione sta sperimentando un'ampia diffusione dei principi d'ingerenza per la pretesa avanzata da diversi attori internazionali di tutelare l'ordine internazionale in nome della legittima difesa e della lotta allo Stato islamico.

L'attore che maggiormente ha dimostrato una proiezione militare e politica nell'area è la Russia. Lo sfaldamento del sistema internazionale sembra allargare ulteriormente lo spazio per le strategie opportunistiche di Vladimir Putin. Questa rinnovata presenza nel quadrante mediorientale e mediterraneo ha permesso a Mosca di muovere il baricentro della regione verso i propri interessi. Da questo punto di vista lo "spostamento" della mediazione internazionale sulla crisi siriana da Ginevra ad Astana appare altamente simbolico del ruolo russo. Tuttavia, anche Vladimir Putin si trova a confrontarsi con problematiche incancrenite la cui soluzione è assai complessa anche e soprattutto per chi, come Mosca, può vantare capacità militari impattanti ma limitate attitudini diplomatiche a gestire crisi simili, e deve confrontarsi con ridotte possibilità economiche, elementi utili nella fase successiva alla "guerra guerreggiata". Questi limiti russi sono emersi in diverse occasioni: in Siria dove non vi è stata chiarezza sul futuro ruolo di Bashar al-Assad e dove non si è riusciti a coinvolgere un numero rilevante di gruppi di ribelli; in Libia nel tentativo di una "pax russa" con l'audizione consecutiva dei due contendenti libici Haftar e Serraj che non ha prodotto un risultato politico importante; nelle dinamiche regionali più ampie dove Mosca si trova a conciliare le proprie amicizie rafforzate con Israele da una parte e con l'Iran dall'altra. Ciononostante, si delinea in maniera sempre più chiara il fatto che l'Italia e gli altri attori europei dovranno confrontarsi con un Medio Oriente in cui l'influenza e la presenza russa saranno più rilevanti del passato.

Contraltare dell'azione di Mosca è l'incertezza della posizione americana. Gli Stati Uniti sono certamente ancora presenti nella regione e gli interessi non possono dirsi secondari. Gli Usa rimangono ancora tra i grandi sostenitori economici dell'area, dall'Egitto all'Iraq, passando per Israele e Giordania. Tuttavia, diversi fattori sistemici ormai da anni spingono Washington a ridurre la propria presenza e il proprio impegno in termini, prima di tutto, politici. Al contempo, gli Stati Uniti hanno visto ridursi progressivamente la propria capacità d'influenza anche negli ambiti dove gli

investimenti, anche puramente economici, sono rimasti elevati. L'ultimo periodo dell'amministrazione Obama ha visto consolidarsi la scelta di affidarsi militarmente ai droni e alle operazioni speciali invece che alle operazioni militari su vasta scala. L'amministrazione di Donald Trump pare proseguire su questa strada. Ciò consente di contenere l'incubo di un sovra-impegno, seppure a prezzo di aumentare ulteriormente la divaricazione tra strumento militare e disegno diplomatico e, in mancanza di truppe proprie sul campo, di doversi affidare a milizie "locali" difficilmente controllabili, come è evidente in Libia, in Siria e in Iraq¹⁸. Appare dubbio che Trump possa rivedere queste scelte nel senso di un maggior interventismo. Semmai potrebbe pensare di rimodulare impegni e risorse riducendo le spese per il sostegno economico, anche nell'ottica del perseguimento della propria campagna "America first". Un'ulteriore incognita sarà determinata dalla questione iraniana (con il prossimo voto) e dalla percezione di utilità o meno dell'accordo entrato in vigore lo scorso anno.

Il punto centrale della questione mediorientale oggi resta comunque l'esito della crisi siriano-irachena. È esattamente qui, più che altrove, che si manifestano gli epifenomeni di una crisi più ampia che mette in discussione la distinzione stessa tra statualità e non-statualità. Ciò è reso evidente dalla diffusione di diversi soggetti intermedi caratterizzati da alcune o, in alcuni casi, da quasi tutte le peculiarità della sovranità, ma non veri stati quali il Kurdistan. Negli anni scorsi si è talvolta discusso di un eventuale superamento degli accordi Sykes-Picot che, più di cento anni fa, delinearono l'ordine statale dell'attuale regione. Oggi questo dibattito appare superato dagli eventi. L'occupazione a tempo indeterminato dei territori contesi da parte di alcuni soggetti politici e militari che man mano liberano le aree in Siria e Iraq appare un elemento difficilmente controvertibile nel prossimo futuro, che mette in questione l'esistenza dei due paesi centrali del Medio Oriente se non come mera formalità. Qualunque sia l'esito finale delle due crisi interconnesse, nei prossimi anni c'è da attendersi il prevalere delle entità sub-nazionali, come milizie e gruppi armati, rispetto agli stati-nazione. Pertanto, le iniziative di ri-costruzione dello stato (*state-building*) non dovrebbero essere abbandonate, tentando di creare un'alternativa soprattutto nelle aree in cui i gruppi armati non riescono a fornire i servizi di base e a garantire la sicurezza, o dove la popolazione locale viene marginalizzata¹⁹.

Strettamente connesso a questo fenomeno è quello legato alla trasformazione futura dell'organizzazione di al-Baghdadi. Al di là della probabile sconfitta di IS sul campo, le cause profonde che ne hanno determinato l'ascesa sono difficili da sradicare e potrebbero rigenerarsi, considerata la propensione del jihadismo attuale a nutrirsi dei settarismi della regione e in particolare del revanscismo sunnita. In quest'ottica, la presenza massiccia di milizie sciite filoiraniane in aree di tradizionale presenza sunnita

¹⁸ Si veda su questo punto A. Colombo "La crisi di legittimità: gli Usa e l'ordine mondiale" in A. Colombo e P. Magri, *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*, ISPI, Milano, 2017.

¹⁹ Si veda <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/29/mosul-liberated-chapter-political-policy-making-begin>

non sembra un buon viatico. Il sedicente Stato islamico potrebbe allora trasformarsi tornando a essere prevalentemente una forza clandestina e talvolta insurrezionale, dedita ai traffici illeciti in aree più remote e continuando a costituire un problema di stabilità per l'area. Un ulteriore problema potrebbe derivare dal ritorno dei combattenti del califfato nei paesi di provenienza, in particolare quelli mediterranei e mediorientali. Alcuni di essi che ne hanno un numero piuttosto rilevante, come Giordania, Tunisia e Marocco, sono ben consapevoli del fenomeno, ma non sono forse ancora attrezzati per contrastare la complessità del mix di fattori che alimentano all'interno dei paesi il fenomeno della radicalizzazione, al quale potrebbe dare nuova propulsione proprio il rientro di questi combattenti.

La stabilità dell'area demanda, non da ultimo, alle problematiche economiche e al loro impatto sociale: molti paesi continuano a essere attraversati da fenomeni di malessere sociale che hanno radici profonde e che non riescono a trovare efficaci soluzioni politiche. Se si guarda in particolare alla condizione economica di Egitto e Giordania, ma anche ad altri paesi apparentemente più solidi come Algeria e Marocco, si percepisce come l'immutabilità del sistema politico sia un argine non secondario alla soluzione di questi problemi. Nel sostenere quelli che vengono considerati i regimi stabili, gli attori internazionali dovrebbero non solo tenere in considerazione l'obiettivo della lotta al terrorismo e della gestione dei flussi migratori, ma anche ricordare che proprio la loro incapacità nell'affrontare questioni economiche, sociali e di rappresentatività sia stata la causa delle rivolte del 2011 e della successiva fase di instabilità e conflitti.

In questo contesto, se sembra velleitario oggi immaginare un ruolo dell'Ue nella soluzione dei conflitti dell'area, in una fase di ricostruzione potrebbe invece risultare cruciale. In particolare, l'Europa – a livello sia di Unione sia di paesi membri – sarebbe il *donor* più accreditato. Facendo leva sulla propria posizione di donatore, essa potrebbe influire sul processo di ricostruzione sia politico sia economico e sulle politiche degli attori siriani nel medio-lungo termine. Questo discorso può valere non solo per la fase post-conflitto in Siria ma si può estendere anche ai casi di Libia e Iraq.

APPROFONDIMENTO: L'UNIONE EUROPEA IN SIRIA: L'ORA DEL REALISMO

Il 15 marzo scorso il conflitto siriano è entrato nel suo settimo anno. Quella che, sull'onda delle Primavere arabe, era cominciata come una rivolta popolare contro un regime autoritario e oppressivo, si è poi trasformata in una lunga guerra civile che ha fornito e continua a fornire il campo di battaglia per il regolamento di conti di numerosi attori esterni, tanto che è ormai possibile affermare che la guerra siriana contiene al proprio interno più di una guerra: la lotta tra l'opposizione e Assad, la battaglia tra la Coalizione globale e Daesh, il regolamento di conti tra la Turchia e i curdi del Partito dell'Unione Democratica (Pyd) per i loro legami con il Pkk. La guerra siriana è poi diventata il palcoscenico di una ritrovata assertività russa in Medio Oriente, oltre che il nuovo epicentro di guerriglieri stranieri che si sono uniti alle formazioni integraliste sunnite o, sul fronte opposto, alle milizie sciite che combattono per conto dell'Iran a sostegno di Assad. Il moltiplicarsi dei livelli del conflitto e del numero degli attori presenti ha rappresentato – e rappresenta tuttora – un serio ostacolo alla sua risoluzione; la conformazione sociale, politica, economica della Siria pre-2011 è stata scardinata e al momento non emerge ancora la struttura che ne prenderà il posto.

Più di 100.000 vittime civili, oltre 6,3 milioni di sfollati interni, più di 4.000.000 di rifugiati: questo il bilancio, provvisorio e ufficioso, del conflitto a oggi. A pagare le conseguenze del conflitto non è stata solo la Siria ma anche i paesi vicini, in primo luogo Libano, Giordania, Turchia, che si sono trovati a gestire un numero senza precedenti di rifugiati in fuga, oltre che i potenziali effetti di destabilizzazione regionale legati all'internazionalizzazione del conflitto siriano.

In questo contesto l'Europa, pur dovendo far fronte a un numero di richiedenti asilo ampiamente inferiore a quello registrato nei paesi ricordati sopra, è stata letteralmente travolta dalle ricadute umanitarie e di sicurezza del conflitto. Incapace di formulare una risposta comune alla pressione migratoria, Bruxelles è stata paralizzato dalle risposte nazionali dei singoli stati membri che in molte occasioni hanno "securitizzato" la questione migratoria, portando a nuove ondate di xenofobia e islamofobia¹. Al contempo, il verificarsi di attentati di matrice jihadista sul suolo europeo ha rafforzato la pressione securitaria, portando i paesi europei ad agire in maniera isolata anziché come parte di un fronte comune². Malgrado un generico supporto accordato a livello diplomatico all'iniziativa multilaterale guidata dall'Onu per la risoluzione del conflitto, l'Unione europea non ha rivestito un ruolo commisurato alle pesanti conseguenze umanitarie, politiche e di sicurezza che ha invece subito³.

¹ In proposito si veda M. Calculli, S. Hamadi (a cura di), *Esilio siriano. Migrazioni e responsabilità politiche*, Guerini e associati, 2016

² È il caso ad esempio della decisione francese di intensificare i bombardamenti in Siria contro Daesh all'indomani degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015.

³ M. Pierini, *In Search of an EU Role in the Syrian War*, Carnegie Endowment for International Peace, Agosto 2016 <http://carnegieeurope.eu/2016/08/18/in-search-of-eu-role-in-syrian-war-pub-64352>

Questo approfondimento si propone di rispondere alla domanda “Quale ruolo per l’Unione europea nella crisi siriana?”. A questo scopo, si partirà da un’attestazione della realtà odierna sul campo al fine di comprendere la situazione e i limiti oggettivi con i quali l’Ue si deve confrontare. In secondo luogo, si ripercorreranno le tappe del coinvolgimento e le iniziative messe in atto dall’Ue in risposta alla crisi siriana, allo scopo di ricostruire la posizione e le linee comuni che hanno guidato l’azione europea. In terzo luogo, si introdurrà la questione della ricostruzione, ambito individuato come prioritario per la linea di azione futura dell’Ue. Infine, si tratteranno delle conclusioni fornendo alcune indicazioni di policy.

1. Lo stato del conflitto e il ruolo degli attori esterni

Alla fine del 2016 il conflitto civile siriano è entrato in una nuova fase a seguito della caduta dell’enclave ribelle di Aleppo Est. L’operazione è infatti emersa come una vittoria strategica di primaria importanza per il regime di Bashar al-Assad che ora controlla tutti i principali centri urbani siriani (Damasco, Aleppo, Homs, Hama, Daraa e Latakia) e le principali vie di comunicazione. L’opposizione, costretta a trovare rifugio o nella vicina Turchia o nell’enclave di Idlib, è entrata in una fase di rielaborazione strategica al momento risoltasi solo in ulteriori divisioni e violenze fra gruppi armati rivali. È certamente possibile affermare che la caduta di Aleppo ha rinsaldato in modo determinante la posizione del regime, allontanando ogni possibilità di una sostituzione di Assad al potere, quantomeno nel breve e medio termine. Dall’altra parte, l’opposizione sembra essere entrata in una situazione di lento ma inesorabile declino che difficilmente sarà in grado di invertire.

Sarebbe però errato concludere che la fase del dopo-Aleppo potrà condurre già nel breve periodo a una risoluzione del conflitto a favore del regime di Damasco. Una attenta analisi delle dinamiche che hanno portato alla riconquista di Aleppo Est da parte del regime e della situazione attuale sul campo fa infatti emergere alcuni elementi di criticità che allontanano nel tempo una piena soluzione della crisi. Tali elementi possono essere riassunti in quattro punti principali tra loro interconnessi.

1.1 La totale dipendenza del regime dagli alleati esterni

Malgrado il regime abbia tentato di descrivere quella di Aleppo come una propria vittoria, essa non sarebbe stata possibile senza l’appoggio aereo russo e senza l’apporto fondamentale delle milizie straniere (perlopiù iraniane, libanesi, irachene e afgane) comandate dall’Iran. Anche se non esistono dati certi in merito, almeno metà delle truppe coinvolte direttamente nell’offensiva di Aleppo non era composta da militari o miliziani siriani così come buona parte dei velivoli coinvolti nei bombardamenti. L’influenza degli alleati esterni sul regime si è rivelata molto forte anche nella gestione mediatica della vittoria: Putin avrebbe infatti impedito ad Assad di tenere una cerimonia solenne e un discorso ad Aleppo dopo la riconquista – com’era nei piani – in modo da evitare di umiliare troppo l’opposizione e i suoi alleati, cosa che avrebbe potuto compromettere le imminenti trattative nella capitale kazaka, Astana.

Il logoramento delle forze armate siriane è iniziato immediatamente dopo lo scoppio delle proteste pacifiche nel 2011 con diserzioni di massa di soldati – soprattutto la truppa proveniente dalle zone rurali a maggioranza sunnita (ma non solo) – che si rifiutavano di attaccare i dimostranti. Esso è proseguito lungo tutto il conflitto con il progressivo rifiuto di una quantità sempre maggiore di individui in età da servizio militare di arruolarsi. Molti sono fuggiti, altri hanno pagato ingenti somme, altri ancora hanno preferito l'arruolamento nelle numerose milizie locali fedeli al regime fiorite nel corso dei sei anni di conflitto. Molte di tali milizie sono comandate e pagate direttamente da leader e businessmen fedeli al regime ma in grado di esercitare una autorità propria a livello locale. Buona parte di tali formazioni agisce infatti al livello di villaggio o di quartiere e raramente accetta di essere trasferita su fronti lontani dal proprio territorio. Ciò ha ridotto in modo significativo il numero di truppe a disposizione del regime per le operazioni sui vari fronti ma, non essendo stato in grado di reprimere efficacemente il fenomeno fin dall'inizio, il regime ha accettato la che le forze a lui fedeli fossero formate prevalentemente da milizie irregolari cercando al contempo di conferire loro qualche veste formale. Molte di esse sono state inquadrare all'interno dell'organizzazione-cappello delle "Forze di difesa nazionale", mentre all'inizio del 2017 una apposita divisione dell'esercito è stata istituzionalizzata per accogliere parte di queste milizie all'interno dell'esercito nazionale dopo il conflitto⁴.

Se da una parte la forte segmentazione presente tra le file del regime rivela una scarsa capacità del clan Assad di riscuotere un saldo sostegno anche all'interno della popolazione rimastagli fedele, dall'altra lo ha reso dipendente dalla presenza russo-iraniana per qualunque futura operazione militare su larga scala. L'attivazione di nuove determinanti offensive dipenderà quindi da quanto i due alleati riterranno che rientri nei loro interessi diretti un ulteriore investimento militare a favore del regime di Damasco.

1.2 La settarizzazione del regime

Conseguenza diretta della debolezza di Assad e della sua forte dipendenza soprattutto dall'alleato iraniano è stata la progressiva settarizzazione del regime, che potrebbe alienare una fetta sempre più consistente della popolazione. Il fenomeno non si esprime ai vertici, che soprattutto nelle relazioni con i media stranieri continuano a mostrare il volto ufficiale e secolarizzato del regime. Si esprime però nella gestione quotidiana del conflitto e dei territori sotto il controllo del regime. Milizie e quadri delle temute agenzie di sicurezza sono sempre più appartenenti ai gruppi religiosi di cui il regime si fida di più – in primis alauiti e sciiti – così come sono sciiti tutti i membri delle numerose milizie giunte in Siria al comando dell'Iran. Provenienti soprattutto da Iraq, Libano e Afghanistan queste sono infatti composte spesso da estremisti sciiti giunti in Siria per combattere il jihad sciita – noto anche come il "jihad per Saiyda Zeinab", la figlia del secondo Imam sciita Hussein la

⁴ Per una panoramica delle milizie che combattono in Siria a sostegno di Assad si veda *Who are the pro-Assad militias in Syria?*, Middle East Eye, 25 settembre 2015 <http://www.middleeasteye.net/news/who-are-pro-assad-militias-syria-2030619965>

cui salma è custodita a Damasco – al fianco dei loro correligionari guidati da Teheran⁵. Questo fenomeno è ancora poco indagato – il jihadismo internazionale è stato finora un fenomeno studiato nelle sue manifestazioni in “campo” sunnita – ma i suoi effetti negativi potrebbero emergere nei prossimi anni, soprattutto dopo la fine del conflitto.

1.3 L'ulteriore radicalizzazione dell'opposizione

Dall'altra parte, le sconfitte militari hanno determinato l'accelerazione del processo di radicalizzazione che riguarda da molto tempo l'opposizione del regime. Un processo iniziato sostanzialmente nel 2012 con l'inizio della fase armata della rivolta e mai veramente interrotti. La decisione di alcune formazioni armate di partecipare alle trattative di Astana patrocinata da Russia, Turchia e Iran ha determinato una grave frattura fra queste e Jabhat Fateh al-Sham (Jfs) – la nuova denominazione della forte formazione qaedista Jabhat al-Nusra. Durante le trattative di Astana molte delle formazioni i cui leader si trovavano nella capitale kazaka sono state attaccate dai jihadisti di Jfs, soprattutto nell'area di Idlib. Ne è scaturito un periodo di tentativi di unificazione tra i vari schieramenti e conflitti intestini da cui è emersa una nuova formazione guidata dai jihadisti di Jfs – Hay'at Tahrir al-Sham (Hts – Comitato per la liberazione del Levante) – che sono riusciti a costringere molte delle formazioni islamiste a unirsi a loro⁶. Hts è oggi la singola formazione più forte del panorama dell'opposizione siriana. Ciò complica ulteriormente la situazione per il resto dell'opposizione, facendo emergere dubbi sulla loro capacità di rappresentare efficacemente le forze sul terreno in una qualsiasi trattativa.

1.4 L'impossibilità di pervenire a un compromesso credibile

I tre punti affrontati in precedenza convergono nel descrivere la grave situazione in cui versano le chance di giungere a un compromesso stabile in tempi ragionevoli. Da una parte l'incapacità del regime di gestire autonomamente le proprie operazioni militari unita alla sua scarsa popolarità tra la popolazione – compresa quella teoricamente rimastagli fedele – e dall'altra la continua radicalizzazione dell'opposizione, rendono il raggiungimento di un compromesso credibile una prospettiva assai remota. Con compromesso credibile si intende qui un accordo di pace in grado di garantire una spartizione dei poteri sufficiente a rassicurare i gruppi armati rimasti sul campo sulla prospettiva di poter consegnare le armi senza temere ritorsioni, l'avvio di un serio e condiviso programma di ricostruzione e la possibilità di un ritorno in pace e sicurezza dei milioni di profughi rifugiatisi in Europa e nei paesi limitrofi.

La radicalizzazione dell'opposizione permette al regime e ai suoi alleati di ribadire la loro contrarietà a ogni trattativa e spartizione del potere con gruppi estremisti come buona parte di quelli rimasti in campo. Dall'altra parte, l'estrema debolezza del regime e la sua

⁵ P. Smyth, *The Shiite Jihad in Syria and its Regional Effects*, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus 138, febbraio 2015 <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-shiite-jihad-in-syria-and-its-regional-effects>

⁶ *Al Qaeda and allies announce 'new entity' in Syria*, FDD's Long War Journal, 28 gennaio 2017 <http://www.longwarjournal.org/archives/2017/01/al-qaeda-and-allies-announce-new-entity-in-syria.php>

impopolarità gli impediscono di raggruppare le forze necessarie per riconquistare l'intero paese e garantirne la stabilità. Tutto ciò porta ad assai remote prospettive di poter attrarre grandi quantità di investitori per la ricostruzione del paese e di convincere i milioni di rifugiati all'estero a tornare in patria.

2. Il ruolo dell'Unione europea nella crisi siriana

Come delineato nell'introduzione, vi è una discrepanza tra la misura in cui l'Unione europea è stata colpita dalle conseguenze della crisi siriana e il ruolo che ha svolto.

Prima dello scoppio del conflitto, le relazioni tra Bruxelles e Damasco erano regolate dall'Accordo di cooperazione Siria-Ue firmato nel 1977. Nel 2004 era stata avviata la negoziazione, conclusasi nel 2009, di un Accordo di associazione⁷. Damasco chiese di ritardarne la firma allo scopo di esaminarne meglio gli aspetti. Nel 2011, allo scoppio delle ostilità, l'Accordo non era dunque ancora in essere. La più ampia strategia europea nei confronti della Siria era stata delineata nel documento "Syria: Country Strategy Paper (2007-2013) e nel National Indicative Programme (2007-2010), entrambi adottati nel 2007⁸. Nel documento, la cooperazione avrebbe dovuto essere incrementale e condizionata all'impegno siriano per l'avvio di un serio processo di riforma politica, di miglioramento della governance e di più piena tutela dei diritti umani. Bruxelles rappresentava poi il principale *donor* nel paese: 286,5 milioni di euro erano stati allocati alla cooperazione bilaterale tra il 1995 e il 2016, mentre la Banca europea per gli investimenti (Bei) si era impegnata nella concessione al paese di un prestito pari a 925 milioni di euro per il periodo 2000-2007.

Questo framework di cooperazione è stato congelato nella primissima fase della crisi siriana. In risposta alla repressione violenta delle proteste anti-governative avviata da Assad, nel maggio 2011 l'Ue ha reagito con la sospensione della cooperazione con il governo siriano nel quadro della Politica europea di Vicinato (European Neighbourhood Policy, Enp), il congelamento dell'Accordo di associazione, l'interruzione dei prestiti da parte della Banca europea per gli investimenti e l'imposizione di una prima serie di misure restrittive (si veda Box a p. 79) nei confronti del paese e dei soggetti responsabili della repressione della popolazione civile⁹. In questo contesto di revisione delle relazioni tra Bruxelles e Damasco, la delegazione Ue in Siria è però rimasta attiva, pur spostandosi dalla capitale siriana in parte a Bruxelles e in parte a Beirut negli ultimi mesi del 2012 a causa del deterioramento delle condizioni di sicurezza nel paese.

Lungi dal portare all'acquisizione di una leva negoziale nei confronti di Damasco, questi primi provvedimenti hanno suscitato l'irrigidimento delle posizioni e la chiusura da parte

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria_en

⁸ *Strategy paper 2007-2013 and National indicative programme 2007-2010 – Syria*
https://ec.europa.eu/europeaid/strategy-paper-2007-2013-and-national-indicative-programme-2007%E2%80%932010-syria_en

⁹ *Fact Sheet: the European Union and Syria*
http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf

del regime: nel giugno 2011 il ministro degli Esteri siriano Walid Muallem in una dichiarazione alla stampa chiarì che “Ci dimenticheremo che esiste l’Europa; guarderemo a est e a sud e verso qualsiasi direzione in cui ci sia qualcuno che tenda la mano alla Siria; nel mondo non c’è solo l’Europa”¹⁰.

L’approccio europeo alla crisi siriana si è dunque sostanziato nei mesi successivi su due livelli d’azione: da una parte un’azione politico-diplomatica volta a favorire l’impegno internazionale per la transizione, e che si è espressa perlopiù nella reiterazione del proprio sostegno al processo negoziale patrocinato dall’Onu; dall’altra un netto impegno in campo umanitario a tutela della popolazione civile.

¹⁰ R. Turkmani, M. Haid, *The Role of the EU in the Syrian Conflict*, Security in Transition SiT/WP/05/16 http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/WP05_Syria_FinalEditedVersion.pdf

Box – Le misure restrittive

Nel 2011, allo scoppio della crisi siriana, il Consiglio ha varato una serie di misure restrittive nei confronti degli individui responsabili della repressione della popolazione civile, e di individui ed entità a essi collegati. Queste sanzioni sono state rinnovate più volte, la più recente nel maggio 2016, con validità fino al giugno 2017. Ad oggi, le principali misure restrittive in vigore nei confronti della Siria sono:

- Divieto di importazione dalla Siria di armi e materiali collegati; divieto di esportazione in Siria di alcuni beni e tecnologie che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna o per la costruzione di strumenti da adibire a tale scopo; divieto di esportazione di software o tecnologia per intercettazioni telefoniche o sul web;
- Obbligo per i paesi membri dell'Ue di ispezionare navi e aerei commerciali diretti o provenienti dalla Siria;
- Divieto di importazione di petrolio e derivati dalla Siria;
- Divieto di investimenti nel settore petrolifero siriano e nella costruzione di centrali per la produzione di energia;
- Divieto di commercio di beni appartenenti al patrimonio culturale siriano che sono stati rimossi dal paese in maniera illegale;
- Congelamento dei beni della Banca centrale siriana detenuti in banche europee;
- Congelamento dei beni di 69 entità e di 234 persone responsabili della repressione nei confronti della popolazione civile o strettamente associate al regime; divieto di ingresso nell'Unione europea per queste 234 persone;
- Divieto per le banche europee di intrattenere relazioni con banche siriane e di aprire uffici e filiali in Siria.

L'Unione europea, inoltre, dà attuazione alle sanzioni varate dal Consiglio di sicurezza Onu nell'ambito della lotta al terrorismo; queste sanzioni colpiscono persone ed entità associate ai network di al-Qaeda, talebani e Stato islamico .

Infine, come parte della risposta europea alla minaccia terroristica in Europa, il 20 settembre 2016 il Consiglio ha adottato un quadro normativo che consente all'Unione di applicare misure restrittive aggiuntive nei confronti di Daesh e al-Qaeda e persone ed entità a essi collegate.

2.1 L'azione politico-diplomatica

È all'agosto 2011 che risale il primo momento dirimente nell'approccio Ue alla crisi siriana: se fino al 4 agosto i comunicati europei sulla Siria chiedevano al presidente Assad di "ascoltare la comunità internazionale, mettere fine alla violenza e proteggere la popolazione siriana", il 18 agosto l'Ue rende noto che "Bashar al-Assad ha perso qualsiasi legittimità agli occhi della popolazione siriana e deve pertanto farsi da parte". In un evidente sforzo concertato tra le diplomazie, la dichiarazione di Bruxelles arriva nello stesso giorno in cui anche il presidente Usa Barack Obama, e, a livello nazionale, il primo ministro inglese David Cameron, il presidente francese Nicolas Sarkozy e il cancelliere tedesco Angela Merkel chiedono ad Assad di cedere il potere.

Da quel momento in poi (ma ben prima di delineare una vera e propria strategia nei confronti del paese), la posizione europea nei riguardi della crisi si è cristallizzata nella richiesta dell'uscita di scena di Assad come preconditione all'avvio di una transizione democratica in seguito alla quale Bruxelles sarebbe stata pronta a forgiare una nuova partnership con Damasco, fornendo assistenza e rafforzando i legami economici e commerciali. In contemporanea al venir meno del riconoscimento di Assad come interlocutore legittimo, l'Ue ha gradualmente assegnato legittimità all'opposizione nella forma del Consiglio nazionale siriano, "quale legittimo rappresentante della popolazione siriana".

In questi mesi, inoltre, l'approccio Ue si caratterizza per una sostanziale assenza a livello politico-diplomatico, limitandosi a esprimere il proprio sostegno all'iniziativa diplomatica in corso in sede Onu, all'iniziativa guidata dalla Lega araba e, nel giugno 2012, annunciando il proprio sostegno alla soluzione politica contenuta nel Comunicato di Ginevra. Alla mancanza di un serio coinvolgimento a livello politico, si accompagna però un notevole sforzo in campo umanitario e l'utilizzo di misure restrittive volte a isolare il regime di Assad e a sottrargli il consenso dell'élite economica del paese.

Solo due anni dopo, nel giugno 2013, l'Ue si è dotata di una vera e propria strategia nei confronti della crisi siriana, "Towards a comprehensive EU approach to the Syrian crisis"¹¹. La strategia delineava un approccio su più livelli, i cui obiettivi avrebbero dovuto essere la soluzione politica della crisi, la prevenzione della destabilizzazione regionale come spillover del conflitto, la gestione dell'emergenza umanitaria e delle più ampie ricadute della crisi sull'Unione europea (principalmente in termini di afflusso di rifugiati e di rischio di radicalizzazione legato al fenomeno dei jihadisti di ritorno). L'evidente collegamento tra le dimensioni politica e di sicurezza è delineato anche nel documento adottato dal Consiglio degli affari esteri il 20 ottobre 2014, contenente una strategia per rispondere al terrorismo e

¹¹ *Towards a Comprehensive EU Approach to the Syrian Crisis*
http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/130624_1_comm_native_join_2013_22_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_7332751.pdf

alla minaccia dei foreign fighters, “Syria and Iraq: Counter Terrorism/Foreign Fighters Strategy”¹².

Dalla sua creazione, nell’ottobre, 2015, l’Ue partecipa al Gruppo di sostegno internazionale alla Siria (International Syria Support Group, Issg), collaborando ad entrambe le sue task force (una umanitaria e una sulla cessazione delle ostilità). Bruxelles continua a sostenere la necessità di una soluzione negoziale nella convinzione che non possa esistere una conclusione militare del conflitto e che l’eliminazione della minaccia terroristica rappresentata da Daesh sia possibile solo con il raggiungimento di una composizione politica della crisi. Queste posizioni sono espresse nel sostegno alla risoluzione del Consiglio di sicurezza Onu 2254 del 18 dicembre 2015, che prevede il raggiungimento di un cessate il fuoco (dal quale sono esclusi i gruppi riconosciuti come terroristici, vale a dire Daesh e Fronte al-Nusra, successivamente denominato Jabhat Fateh al-Sham), la conduzione di un negoziato tra le parti che possa portare a una transizione “pacifica e inclusiva” e la convocazione di elezioni da tenersi sotto la supervisione Onu.

L’Unione europea ha inoltre ricoperto un ruolo nel processo di controllo dell’arsenale chimico siriano da parte della comunità internazionale: nel marzo 2016, essa ha contribuito con 4,6 milioni di euro al lavoro dell’Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (Organisation for Prohibition of Chemical Weapons, Opcw), impegnata nell’indagine e nella distruzione delle armi chimiche in dotazione al presidente siriano Assad¹³.

In parallelo al sostegno all’iniziativa diplomatica multilaterale per il raggiungimento di una soluzione politica alla crisi, l’Ue ha intensificato lo sforzo diplomatico preparandosi a esercitare un ruolo nella fase della ricostruzione. Durante il Consiglio affari esteri del 17 ottobre 2016 l’Alto rappresentante Mogherini ha presentato ai ministri degli Esteri degli stati membri la propria iniziativa di *engagement* con i principali attori regionali coinvolti nella crisi siriana, con l’obiettivo di trovare un accordo sulla fase post-conflitto: ricostruzione, riconciliazione e governance. L’iniziativa, “EU Regional initiative on the future of Syria”, rappresenta un’azione diplomatica complementare – non alternativa – a quella patrocinata dalle Nazioni Unite a Vienna, Losanna e Ginevra.

Come dichiarato dall’Alto rappresentante Mogherini durante l’audizione al Parlamento europeo lo scorso 23 novembre, l’obiettivo è quello di individuare possibili spazi di cooperazione su aree di interesse comune tra i principali attori coinvolti, al fine di cominciare a discutere delle azioni da intraprendere nella fase post-conflitto. L’Alto rappresentante ha sottolineato come l’Unione europea sia pronta a ricoprire un ruolo di primo piano – anche a livello economico – per la ricostruzione del paese, ma come ciò sarà possibile solamente una volta avviato il processo di transizione politica nel quadro del processo patrocinato dall’Onu in ottemperanza alla risoluzione 2254. Nelle parole di Mogherini: “L’Ue non è coinvolta dal punto di vista militare nella guerra in Siria. [...]”

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145218.pdf

¹³ *European Union donates €4.6 million to OPCW Special Missions and the UN-OPCW Joint Investigative Mechanism*
<https://www.opcw.org/news/article/european-union-donates-eur23-million-for-opcw-special-missions-2/>

Questo tuttavia non rappresenta una limitazione al nostro impegno diplomatico, al contrario: ci pone in una posizione privilegiata nel lavorare per la pace. [...] Siamo in una posizione privilegiata perché possiamo parlare a tutti gli attori coinvolti; questo fa dell'Unione europea un attore indispensabile per il raggiungimento della pace. [...] Se non lo fa l'Unione europea, non aspettiamoci che qualcuno dei grandi attori impegnati militarmente sul campo lo faccia”¹⁴.

Un primo round di dialogo si è concluso nel dicembre 2016, con colloqui bilaterali tra l'Alto rappresentante e i ministeri degli Esteri di Iran, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Giordania, Libano, Turchia e Qatar. Nel mese di novembre, inoltre, Mogherini ha incontrato i rappresentanti dell'opposizione siriana (Hnc)¹⁵. Il secondo round di dialogo ha preso avvio nel gennaio 2017, con il coinvolgimento dei medesimi attori regionali¹⁶.

L'impegno europeo per la ricostruzione è al centro anche della nuova strategia per la Siria adottata lo scorso 14 marzo, “Elements for an EU Strategy for Syria”¹⁷. La strategia enfatizza l'ampio ruolo che l'Ue può ricoprire nel sostegno alla stabilizzazione del paese e alla ricostruzione post-conflitto, ribadendo però che l'inizio di questa fase e dunque l'impegno europeo sono subordinati all'avvio di un processo “di transizione politica credibile”. Nella strategia si delineano sei obiettivi subordinati al più ampio obiettivo strategico del raggiungimento di una Siria “unita e integra dal punto di vista territoriale”, “democratica”, “diversa e inclusiva”, “forte e sicura”, “stabile”. Solamente una volta completata questa trasformazione, si legge nella strategia, potrà avvenire il ritorno “volontario, dignitoso e sicuro” dei rifugiati e degli sfollati interni. Più nel dettaglio, i sei obiettivi delineati sono:

- L'avvio di un processo di transizione politica negoziato dalle parti coinvolte nel conflitto con il sostegno dell'inviato speciale Onu De Mistura e i principali attori internazionali e regionali: in questo primo punto l'Ue ribadisce il proprio sostegno all'iniziativa negoziale in corso a Ginevra patrocinata dall'Onu, alla risoluzione Onu 2254 e al Comunicato di Ginevra, esprimendo al tempo stesso il proprio sostegno allo sforzo diplomatico di Russia, Iran e Turchia per il raggiungimento di un cessate il fuoco. In questo primo punto si ribadisce altresì che le misure restrittive nei confronti di individui ed entità siriani rimarranno in essere “fino a che continuerà la repressione dei civili”, mentre quelle che colpiscono alcuni settori dell'economia siriana permarranno “per il tempo necessario”.

¹⁴ *Discussing Syria in the European Parliament*, 23 novembre 2016 <http://www.federicamogherini.net/discussing-syria-the-european-parliament/?lang=en>

¹⁵ *Federica Mogherini meets with the Syrian opposition leaders*, 18 novembre 2016 <http://www.federicamogherini.net/federica-mogherini-meets-with-the-syrian-opposition-leaders/?lang=en>

¹⁶ *Second round of meetings in the framework of the EU regional initiative on the future of Syria*, 10 gennaio 2017 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/18426/second-round-meetings-framework-eu-regional-initiative-future-syria_en

¹⁷ *Elements for an EU Strategy for Syria* <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/celex3a52017jc00113aen3atxt.pdf>

- La promozione di una transizione significativa e inclusiva, attraverso il sostegno all'opposizione: l'Ue ribadisce il proprio impegno nell'unificazione dell'opposizione siriana attraverso il rafforzamento dell'High Negotiations Committee e dei suoi due organi principali, la Syrian National Coalition e il National Coordination Body.
- Il rafforzamento della società civile siriana allo scopo di promuovere democrazia, diritti umani e libertà di stampa: l'Ue delinea per le organizzazioni della società civile un ruolo di primo piano nella fase post-conflitto, assegnando loro il possibile compito di guida degli sforzi di riconciliazione nazionale.
- La promozione di un processo di riconciliazione nazionale volto a sostenere gli sforzi di *peacebuilding* e a fronteggiare estremismo violento e settarismo, che comprenda il ricorso a strumenti di giustizia di transizione per la punizione dei crimini di guerra: la questione dell'impunità dei responsabili di crimini di guerra è emersa più volte nel corso del lungo conflitto siriano, che ha creato un potenziale precedente in questo senso, portando molti osservatori a domandarsi se il regime e chi si è reso responsabile dei suddetti crimini sarà mai sottoposto a processo e, infine, punito¹⁸. L'Ue ribadisce il proprio sostegno alle iniziative di giustizia di transizione che possano portare all'individuazione e alla punizione dei colpevoli di crimini di guerra, abusi dei diritti umani e violazioni del diritto umanitario. Non è però esplicitato al momento in quale forma questo avverrà.
- L'alleviamento delle sofferenze della popolazione tramite il rinnovato impegno sul piano umanitario: l'Ue riconosce che la consegna di aiuti umanitari alla popolazione civile è stata resa negli ultimi mesi sempre più difficile per via dell'utilizzo come tattica di guerra della chiusura dell'accesso umanitario da parte degli attori coinvolti nel conflitto; in questo scenario, l'Ue ribadisce il proprio impegno di coinvolgimento del governo siriano e dei gruppi dell'opposizione in trattative affinché cessi l'interferenza politica nella consegna degli aiuti.
- Il sostegno alla resilienza della popolazione, delle istituzioni e della società siriana: in aperto richiamo al principio della resilienza delineato nella Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione¹⁹, l'Ue delinea il proprio impegno in questo senso attraverso misure quali la facilitazione di strategie di *empowerment* locale per la creazione di posti di lavoro, il sostegno al settore dell'istruzione, del *vocational training* e del supporto psicologico alle fasce più fragili della popolazione. Sul piano delle istituzioni, l'Ue si dichiara pronta a operare al fine di evitare il collasso della struttura amministrativa statale (come invece avvenuto in Iraq dopo il 2003), e a espandere il proprio supporto alle strutture di governo locale.

Una sezione rilevante della strategia è poi dedicata alla preparazione della fase post-conflitto. Il principio di partenza è sempre quello dell'avvio di un processo di transizione

¹⁸ *Does Anyone in Syria Fear International Law?*, The New Yorker, 31 agosto 2016 <http://www.newyorker.com/news/news-desk/does-anyone-in-syria-fear-international-law>

¹⁹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, giugno 2016 http://www.ecas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

politica: “il coinvolgimento dell’Unione europea nella ricostruzione è legato al raggiungimento di una soluzione politica al conflitto basata sulla Risoluzione Onu 2254 e sul Comunicato di Ginevra”. Responsabilità speciale della copertura dei costi della ricostruzione viene poi assegnata a “quegli attori esterni che hanno alimentato il conflitto”, senza però fare esplicito riferimento a specifici paesi. Si delineano poi i passi da compiere nella fase di ricostruzione, che dovrà essere “incrementale” e “solo in risposta a progressi concreti e misurabili”: la sospensione delle misure restrittive, la ripresa della cooperazione bilaterale, la raccolta di fondi e finanziamenti. I settori in cui l’Unione europea potrà offrire il proprio supporto vengono individuati in: sicurezza, riforma della governance, riconciliazione nazionale, capitale umano, ricostruzione del tessuto economico.

La discussione di questi temi sarà al centro della Conferenza del 5 aprile prossimo a Bruxelles “Syria and the region: supporting the future of Syria and the region”, co-organizzata da Unione europea, Nazioni Unite, Germania, Kuwait, Norvegia, Qatar e Regno Unito.

2.2 L’impegno in campo umanitario

L’Ue rappresenta l’attore internazionale maggiormente impegnato in campo umanitario. Dall’inizio del conflitto, l’Unione e gli stati membri hanno destinato complessivamente 9 miliardi di euro in assistenza umanitaria e allo sviluppo. Di questi, 3,6 miliardi di euro sono stati allocati dalla Commissione europea sotto forma di assistenza umanitaria immediata e di programmi di assistenza legati a esigenze di ricostruzione e sviluppo a medio-lungo termine²⁰.

Per quanto riguarda l’assistenza umanitaria immediata, la Commissione ha destinato 1,4 miliardi di euro a programmi di gestione dell’emergenza; questi fondi vengono convogliati da Onu, organizzazioni internazionali e Ong.

In riferimento invece all’assistenza a medio-lungo termine (*non-humanitarian aid*), la Commissione ha destinato oltre 2 miliardi di euro a programmi e strumenti di aiuti alla popolazione civile all’interno dei confini siriani (prevalentemente attraverso lo Strumento europeo di Vicinato) e programmi di assistenza ai paesi vicini (Giordania, Libano, Turchia e Iraq), che ospitano un numero considerevole di rifugiati siriani. In questo senso, il principale strumento di assistenza ai paesi vicini è, fin dalla sua creazione nel dicembre 2014, il Fondo Madad (EU Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, o EUTF Madad)²¹. Il mandato del Fondo è stato successivamente ampliato per comprendere anche i Balcani occidentali, a seguito del cambiamento delle rotte di migrazione dalla Siria all’Europa. In futuro, il Fondo potrebbe finanziare programmi di sviluppo all’interno dei confini siriani e potrebbe rappresentare il principale strumento Ue per la ricostruzione del

²⁰ *The EU and the Crisis in Syria*, 23 dicembre 2016 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/syria_and_the_eufinal.pdf

²¹ *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

paese. Al gennaio 2017 il Fondo disponeva di 932,45 milioni di euro, composti da un contributo Ue di 815,2 milioni di euro, di contributi da parte di 22 paesi membri pari a 92,6 milioni di euro, e di un contributo da parte della Turchia pari a 24,65 milioni di euro. L'Italia, che ha ricoperto un ruolo propulsivo nella creazione del Fondo, è attualmente il 4° finanziatore, contribuendo per 8 milioni di euro, dopo Danimarca (20), Germania (15), e Austria (11,5)²².

Oltre a ciò, la Commissione fornisce assistenza diretta ai paesi vicini per la gestione dell'emergenza rifugiati:

- **Giordania:** sono più di 650.000 i rifugiati siriani registrati nel paese, la maggior parte dei quali vive in contesti urbani, ma un numero considerevole (120.000 circa) vive in campi formali quali Zaatari, Azraq, EJC, KAP, Cyber City. Metà della popolazione di rifugiati siriani in Giordania è di sesso femminile (50,7%), e il 52% è in età infantile. Dall'inizio della crisi, la Commissione europea ha destinato più di 950 milioni di euro in assistenza umanitaria (di questi 118 milioni di euro dal Fondo Madad), che si sommano a una media di 100 milioni di euro l'anno in assistenza bilaterale alla Giordania nell'ambito della Politica europea di Vicinato (per un totale di 1,55 miliardi di euro).
- **Libano:** con una popolazione totale di 4 milioni di persone, e un numero ufficiale di rifugiati pari a 1 milione, è il paese con la più alta concentrazione di rifugiati pro capite al mondo. A sostegno degli sforzi nella gestione della crisi operati dalla fragile repubblica libanese, la Commissione europea ha stanziato fondi per 850 milioni di euro (di cui 220 milioni di euro dal Fondo Madad), che si sommano ai 219 milioni di euro derivanti dalla cooperazione in ambito Enp (per un totale di oltre 1 miliardo di euro).
- **Turchia:** è il paese con il più alto numero di rifugiati in termini assoluti: più di 2,9 milioni di siriani sono registrati come rifugiati nel paese (dati Unhcr al 16 febbraio 2017). La somma destinata dalla Commissione europea al sostegno allo sforzo turco nell'accoglienza e nella gestione dei rifugiati siriani è di 352 milioni di euro, che comprendono programmi di assistenza umanitaria sia immediata sia a medio-lungo termine. Nel novembre 2015 l'Ue ha annunciato la creazione di uno strumento di finanziamento dello sforzo turco nei confronti dei rifugiati siriani (Refugee Facility for Turkey) per un valore di 3 miliardi di euro. A seguito dell'accordo raggiunto il 18 marzo 2016 tra Bruxelles e Ankara²³, è stata promessa un'accelerazione dell'erogazione dei suddetti fondi, oltre alla possibilità di aggiungere ulteriori 3 miliardi di euro in caso di esaurimento dei fondi. Di questi, a marzo 2017 (a un anno e mezzo dalla creazione della Facility) sono stati versati 750 milioni, e allocati circa ulteriori 800.

²² *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis Factsheet* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_syria_factsheet.pdf

²³ *EU-Turkey Statement*, 18 marzo 2016 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-cu-turkey-statement/>

- **Iraq:** in risposta all'aggravarsi della crisi politica e di sicurezza e umanitaria nel paese, l'Ue ha accresciuto il proprio sostegno finanziario al paese, che ospita 10 milioni di persone bisognose di assistenza umanitaria (su un totale di 34 milioni di persone), di cui 239.000 rifugiati provenienti dalla Siria. Nel 2016, la somma destinata dalla Commissione europea all'assistenza umanitaria all'Iraq è stata di 104,1 milioni di euro.

3. La sfida della ricostruzione

3.1 I dilemmi della ricostruzione post-conflitto: verso una decentralizzazione?

Stando ai dati e ai documenti circolati negli ultimi due anni sulla questione della ricostruzione post-conflitto della Siria – in particolare nell'ambito del progetto “National Agenda for the Future of Syria” dell'agenzia Onu Escwa²⁴ – emergono due considerazioni: la prima è che la ricostruzione della Siria costerà molto – le stime più recenti parlano di almeno 200 miliardi di dollari solo per le infrastrutture distrutte dal conflitto²⁵ – e la seconda è che la sua attuazione e il suo successo dipenderanno molto dalle dinamiche politiche che porteranno alla fine del conflitto. Se da una parte gli ultimi sviluppi hanno reso improbabile una destituzione di Bashar al-Assad, dall'altra un qualche tipo di compromesso politico con i principali gruppi dell'opposizione è necessario prima di tutto per porre fine al conflitto e in secondo luogo per poter presentare ai possibili *donor* internazionali una situazione credibile di stabilità che renda possibile l'afflusso di capitali. Come abbiamo visto nel capitolo iniziale, le condizioni attuali non rendono possibile un compromesso credibile di spartizione del potere centrale, ovvero all'interno del governo nazionale a Damasco: con ogni probabilità l'esecutivo nazionale, insieme alle numerose e potenti agenzie di sicurezza, rimarrà saldamente nelle mani del clan Assad e dei suoi alleati. A partire dalla seconda metà del 2016 un'altra formula ha però iniziato ad apparire come alternativa credibile a una spartizione del potere a livello centrale, ovvero quella della decentralizzazione: un potere centrale saldamente nelle mani di Assad ma poteri locali – a livello provinciale e/o di governatorato – più autonomi e rappresentativi che possano integrare anche rappresentanti locali dell'opposizione²⁶. Questo tipo di soluzione ha due punti di forza e altrettanti di potenziale debolezza.

Il primo punto di forza è il fatto che in molte zone, soprattutto in quelle controllate dall'opposizione e nelle regioni dominate dalle forze curde del Pyd, tali consigli locali esistono già. In molti casi essi sono eletti direttamente dai cittadini locali e sono formati da civili. Inoltre, in alcuni contesti – per esempio nei villaggi del governatorato di Idlib – tali organi elettivi sono emersi come legittima e robusta forza di contrapposizione al potere delle milizie più estremiste. Molti di questi consigli locali sono operativi da diversi anni –

²⁴ <https://www.unescwa.org/sub-site/national-agenda-future-syria>

²⁵ J. Gobat, K. Kostial, *Syria's Conflict Economy*, IMF Working Paper WP/16/23, giugno 2016 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16123.pdf>

²⁶ S. Araabi, *Syria's Decentralization Roadmap*, Carnegie Endowment for International Peace, 23 marzo 2017 <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=68372>

alcuni perfino dall'inizio della rivolta pacifica nel 2011– e agiscono a livello di villaggio, cittadina o quartiere (nei centri urbani più grandi).

Il secondo punto di forza dell'opzione “decentralizzazione” è che questa, almeno sulla carta, è prevista anche dal decreto legislativo n. 107 approvato dal regime di Damasco nel 2011, facente parte di una serie di misure prese in quel periodo per cercare di calmare le proteste popolari²⁷. Il regime ha quindi dimostrato di aderire, almeno idealmente, al principio della decentralizzazione anche se, appunto, negli anni successivi essa si è concretizzata principalmente nelle aree controllate dall'opposizione e dal Pyd mentre nulla di concreto in questo senso è accaduto nelle aree rimaste sotto il controllo del governo di Damasco. Il decreto 107 prevede una decentralizzazione che dà più poteri a unità amministrative locali già esistenti – in particolare i governatorati e le province – e in questo senso si contrappone ad altre forme di decentralizzazione proposte nel corso del conflitto, in particolare il modello federale inizialmente fortemente caldeggiato dai curdi del Pyd e ora apparentemente non più tra le opzioni sul tavolo per congiunta resistenza da parte dell'opposizione e del regime di Assad. L'opzione decentralizzazione in modalità simili a quelle previste dal decreto 107 è stata anche ripresa dalla proposta di Costituzione presentata dalle autorità russe durante le negoziazioni di Astana, proposta che rimane al momento la base di partenza più credibile per la redazione di una Carta costituzionale siriana di transizione²⁸.

D'altra parte, l'opzione decentralizzazione presenta un primo punto di debolezza che potrebbe inficiarne l'efficacia, che è rappresentato dalle diverse possibili interpretazioni che regime e opposizione danno all'applicazione concreta del decreto 107. In effetti, nella sua stesura attuale, il decreto prevede che consigli locali eletti possano usare parte di un piccolo budget riallocato dallo stato centrale alle amministrazioni provinciali e regionali per progetti di sviluppo economico e infrastrutturale. La loro attività dovrebbero però avvenire sotto il controllo diretto del governatore locale e altri ufficiali direttamente nominati da Damasco, limitando in questo modo la reale indipendenza dei consigli eletti. Il punto è che solo in caso di effettiva autonomia ed elezione diretta delle amministrazioni locali esse possono fungere da surrogato credibile a una spartizione del potere a livello centrale che allo stato attuale non può avere luogo. La possibilità di poter ottenere una parziale ma reale indipendenza a livello locale può fungere da garanzia per alcune milizie dell'opposizione. Difficilmente, senza nemmeno questo tipo di compromesso, si potrà ottenere l'accordo dell'opposizione e delle milizie curde a deporre le armi e ritornare sotto la giurisdizione di Damasco.

Il secondo punto di debolezza riguarda proprio il futuro rapporto fra Damasco ed entità locali più o meno autonome. Visti lo stile di gestione del potere estremamente centralizzato

²⁷ K. Khaddour, *Local Wars and the Chance for Decentralized Peace in Syria*, Carnegie Endowment for International Peace, 28 marzo 2017 <http://carnegie-mec.org/2017/03/28/local-wars-and-chance-for-decentralized-peace-in-syria-pub-68369>

²⁸ *Russia offers outline for Syrian constitution*, Al Monitor, 27 gennaio 2017 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/russia-meeting-syria-opposition-moscow-constitution.html>

applicato dal clan Assad negli ultimi 40 anni e la tendenza a non accettare nessun tipo di opposizione perfino nell'alveo di un quadro istituzionale condiviso, è probabile che fin da subito il rapporto fra potere centrale ed entità locali si deteriori portando a conflitti di attribuzione che possono inficiare qualunque piano omogeneo di ricostruzione del paese. Damasco potrebbe insistere per farsi tramite di qualunque fondo estero destinato alla ricostruzione rendendo dipendenti le entità locali dalle elargizioni dello stato centrale, di fatto limitando significativamente la loro autonomia e rischiando di convogliare gran parte delle risorse verso le zone più "fedeli" lasciando fuori altre parti del paese col rischio di allargare le disuguaglianze interne e di un riacuirsi delle tensioni. Tuttavia, il rischio è che alcuni *donor* decidano di destinare i propri fondi direttamente a entità locali ideologicamente vicine, da una parte rendendole maggiormente indipendenti dal potere centrale, ma dall'altra rischiando di favorire la balcanizzazione del paese. Se infatti numerose zone – come la sacca territoriale al momento occupata dalla Turchia, le zone occupate dal Pvd o le zone del sud controllate da milizie vicine alla Giordania – cominciassero a godere di fondi propri per la ricostruzione provenienti da potenze "amiche", quello che si verrebbe a creare sarebbe una Siria di fatto balcanizzata e divisa per zone d'influenza.

Il tipo di soluzione adottata per mettere fine al conflitto civile influenzerà direttamente anche l'avvio e l'andamento della ricostruzione. Una decentralizzazione credibile e soddisfacente per tutte le parti coinvolte può fornire la base per una stabilità di lungo periodo in grado di convincere i *donor* internazionali a investire nella ricostruzione della Siria.

3.2 I dilemmi della ricostruzione post-conflitto: quali *donor*?

Oltre alla forma e alla stabilità della Siria post-conflitto, l'altra questione aperta sulla ricostruzione siriana è quella relativa a quali e quanti donatori siano effettivamente in grado (e abbiano la volontà) di partecipare con cifre consistenti. L'assetto al momento più probabile di una Siria post-conflitto con Assad saldamente al potere esclude una partecipazione significativa delle monarchie del Golfo, i più facoltosi *donor* regionali. All'ostilità per il regime di Assad – contro il quale durante il conflitto hanno generosamente sovvenzionato gli sforzi militari di numerose milizie ribelli – si sommano inoltre le difficoltà economiche in cui versa soprattutto l'Arabia Saudita a causa dei bassi prezzi petroliferi, il costoso conflitto in Yemen e le profonde riforme interne avviate dalla famiglia reale.

Oltre alle monarchie del Golfo, dalla lista dei possibili *donor* significativi è necessario escludere anche i due principali alleati del regime di Assad: Russia e Iran. Entrambi gli stati attraversano infatti grandi difficoltà economiche causate dai bassi prezzi del petrolio, sanzioni internazionali e profondi squilibri interni. Inoltre soprattutto l'Iran sembra aver adottato un atteggiamento nei confronti di Damasco da "creditore", ovvero di alleato che alla fine del conflitto vorrà essere risarcito dei grossi investimenti compiuti per mantenere al potere Assad; un atteggiamento che mal si concilia con quello di un generoso sovvenzionatore della ricostruzione del paese. Al contrario, Teheran sarebbe già passata alla fase di riscossione, facendo assegnare dal regime di Damasco alcune grosse concessioni

pubbliche nel campo infrastrutturale e delle telecomunicazioni a imprese iraniane vicine ai Guardiani della Rivoluzione²⁹. Un atteggiamento simile è stato espresso dalle autorità russe nei loro colloqui bilaterali con i responsabili europei. Mosca sembra infatti riluttante a partecipare attivamente alla fase della ricostruzione, incoraggiando l'Occidente e in particolare l'Europa a farsene carico³⁰.

Al di fuori del campo occidentale, l'unico altro *donor* dotato di risorse significative è la Cina la quale però ha una storia passata di cooperazione internazionale basata su ritorni e profitti certi: risulta quindi difficile che Pechino accetti di concedere grandi somme per la ricostruzione siriana in mancanza di un compromesso che garantisca una stabilità credibile e un ritorno netto del proprio investimento³¹. Pur non potendo escludere che Pechino decida di usare lo scenario siriano per attuare politiche innovative per la propria tradizione e proiettare così una maggiore influenza sul Medio Oriente, questa eventualità rimane per il momento nel campo delle ipotesi possibili ma poco probabili.

Infine, all'interno del campo occidentale appare improbabile che una amministrazione dalle tendenze isolazioniste come quella di Donald Trump si imbarchi in un programma massiccio di aiuti per la ricostruzione della Siria³². Un forte intervento economico nello scenario siriano andrebbe inoltre contro la retorica stessa della presidenza Trump che ha fatto della necessità di ridurre la dipendenza di molti paesi mediorientali – e non – dal sostegno americano uno dei propri cavalli di battaglia.

Nel novero dei potenziali *donor* dotati di risorse significative rimane quindi solamente l'Europa, che sarebbe così potenzialmente in grado di acquistare un grande *leverage* all'interno dello scenario siriano nella fase post-conflitto.

Conclusioni e indicazioni di policy: il ruolo potenziale dell'Europa nella ricostruzione

A partire dal contesto sopra delineato, non si può non tenere conto del fatto che il peso degli attori esterni dipende molto dalla loro capacità di influenzare gli equilibri sul campo. Il patrocinio di Astana da parte di Russia, Turchia e Iran, e non degli Stati Uniti, dimostra quanto perfino la superpotenza americana non sia più in grado di esercitare un ruolo di primo piano senza avere truppe direttamente impegnate nel conflitto civile dalla parte del regime o dell'opposizione. Questo rende le aspirazioni dell'Unione europea di poter giocare

²⁹ A. Bassiri Tabrizi, R. Pantucci (a cura di), *Understanding Iran's Role in the Syrian Conflict*, Royal United Services Institute, Occasional Paper, Agosto 2016 https://rusi.org/sites/default/files/201608_op_understanding_irans_role_in_the_syrian_conflict_0.pdf

³⁰ *Russia asks world powers to pay for Syria reconstruction*, Financial Times, 23 febbraio 2017 <https://www.ft.com/content/47933554-f847-11e6-9516-2d969e0d3b65>

³¹ Sull'approccio cinese alla cooperazione internazionale si veda *Understanding China's Approaches to International Development*, Institute of Development Studies, Policy Briefing, Issue 75, ottobre 2014 https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4617/AD_ID151_PB75_China_online.pdf?sequence=1

³² Sulle posizioni dell'amministrazione Trump sulla guerra in Siria si veda *Can Trump End the War in Syria?*, Foreign Policy, 29 marzo 2017 <http://foreignpolicy.com/2017/03/29/can-trump-end-the-war-in-syria/>

un ruolo chiave nella risoluzione del conflitto – dichiarate esplicitamente dall’Alto Rappresentante Federica Mogherini e ribadite nell’ultima strategia Ue sulla Siria – assai velleitarie. L’Unione europea e i suoi paesi membri, privi come sono di qualunque capacità diretta di influenzare l’andamento sul terreno del conflitto, nella fase attuale possono al massimo esercitare un ruolo secondario e indiretto. La situazione potrebbe invece cambiare radicalmente quando inizieranno serie discussioni sulla ricostruzione del paese. Se da una parte l’Europa – sia a livello di Unione Europea sia al livello di paesi membri – ha un interesse diretto a partecipare e garantire che la ricostruzione siriana dia risultati soddisfacenti, dall’altra essa può usare la propria posizione di *donor* per poter condizionare le politiche degli attori politici siriani nel medio-lungo termine.

In particolare, i paesi europei hanno diretto interesse in una ricostruzione del paese che sia in grado di convincere la maggior parte dei rifugiati presenti in Europa (ma anche nei paesi limitrofi come Turchia, Giordania e Libano ormai stremati dalla prolungata accoglienza degli oltre 4 milioni di profughi che ospitano complessivamente) a fare ritorno nel proprio paese. Questo può avvenire solo se adeguate condizioni economiche e di sicurezza sono garantite. A questo scopo, applicando quello che nella Strategia globale viene definito “Principled pragmatism”, Bruxelles dovrebbe utilizzare il negoziato in corso con gli attori coinvolti nel conflitto per condizionare il proprio ruolo economico-finanziario nella ricostruzione alla pressione da parte di questi attori – Russia e Iran – sul regime affinché accetti l’avvio di misure di stabilizzazione atte alla creazione di un ambiente sicuro per il ritorno volontario e in condizioni di sicurezza dei rifugiati e degli sfollati interni.

I settori e le modalità in cui l’Europa può diventare un attore di primo piano della ricostruzione della Siria sono molteplici.

- In primo luogo, può condizionare il proprio sostegno alla ricostruzione di alcuni settori particolarmente colpiti e che necessitano di alto livello di know-how come quello educativo alla garanzia da parte del regime del rispetto dei diritti umani delle centinaia di migliaia di oppositori rifugiatisi all’estero e che desiderano rientrare in patria. Ciò può essere fatto, per esempio, imponendo un monitoraggio internazionale all’interno dei tribunali e delle carceri del regime.
- Tra gli interventi prioritari, la Siria necessita di ricostruire gran parte delle proprie infrastrutture mediche ed educative. Scuole e ospedali sono stati completamente o parzialmente distrutti in gran parte del paese dove sono avvenuti gli scontri tra regime e opposizione. Per una futura riconciliazione nazionale è necessario che le responsabilità per queste distruzioni vengano chiarite e gli stati europei hanno l’opportunità di condizionare la concessione di ingenti fondi per queste infrastrutture in cambio della garanzia delle parti in conflitto che commissioni di inchiesta internazionali possano indagare e che osservatori indipendenti vigilino sul rispetto delle libertà e dei diritti di coloro che decidono di tornare in patria.
- Nuovi ospedali e nuove scuole necessitano inoltre di personale qualificato in grado di farle funzionare. Gran parte della popolazione siriana istruita ha lasciato il paese e una parte significativa potrebbe non fare mai ritorno. L’Europa ha strumenti e know-how per poter contribuire alla formazione di nuove generazioni in grado di occupare settori

chiave come quello medico, quello educativo o quello tecnico-ingegneristico fondamentale per una buona riuscita della ricostruzione.

- Le modalità in cui la ricostruzione avverrà sono fondamentali per il futuro della Siria quanto la ricostruzione in sé. I rapporti editi dal progetto “National Agenda for the Future of Syria” dell’agenzia delle Nazioni Unite Escwa parlano esplicitamente della necessità che almeno parte della produzione dei materiali e degli strumenti utilizzati per la futura ricostruzione avvenga in Siria. Ciò significa che *donor* significativi come l’Europa si devono preoccupare che la prima parte degli interventi sia rivolta a rimettere in funzione il settore industriale locale in gran parte distrutto dal conflitto. Tale accorgimento è fondamentale per garantire la possibilità di poter creare posti di lavoro a livello locale e creare incentivi così per il ritorno dei profughi.
- Gli esperti di Escwa fanno inoltre notare come ogni intervento per lo sviluppo economico locale debba avvenire con un occhio alla riconciliazione. Nuovi progetti promossi dagli stati europei dovrebbero essere pensati in modo da poter riallacciare rapporti ed interdipendenze economiche fra villaggi e province divise durante il conflitto in modo da contribuire a rompere l’isolamento che oggi caratterizza molte zone divise dalle linee del fronte.
- È importante poi che l’impegno europeo sia su un arco temporale di medio-lungo periodo. Le stime parlano di un periodo minimo di dieci anni per il ritorno alle condizioni pre-conflitto; se i *donor* dovessero investire in progetti di durata inferiore – sicuramente più giustificabili alle audience politiche interne – si potrebbe creare il rischio della incompletezza dei programmi di ricostruzione, che lascerebbero dunque ampio spazio ad attori sub-nazionali per l’elargizione di servizi. Considerando lo scenario post-conflitto a cui si sta andando incontro, vale a dire una Siria decisamente più frammentata dal punto di vista settario e la probabile permanenza di milizie e signori della guerra, occorre uno sforzo il più ampio possibile per scongiurare il rischio che questi attori informali vadano a sostituirsi alle agenzie formali nella fornitura dei servizi a livello locale, come prassi dei movimenti non statuali che aspirano a destabilizzare lo stato centrale.

Gli spunti sopra individuati rappresentano dei punti di partenza per delineare possibili aree di intervento dell’Ue. L’evoluzione del conflitto e la realistica ricognizione dei probabili scenari futuri impongono infatti un serio sforzo di riconsiderazione della strategia europea. Alla luce di ciò, si ritiene che l’Unione debba cominciare fin da subito a utilizzare nei negoziati la leva economica, la principale di cui l’Ue dispone, per cercare di limitare i danni del conflitto sulla popolazione civile. Oggi, l’opzione più praticabile è la limitazione dei danni attraverso un’accurata pianificazione della fase post-conflitto, da configurare in modo da permettere il ritorno di rifugiati e sfollati interni e cominciare a ricostruire la Siria di domani.

CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI

Aprile

- ✓ 3 Visita ufficiale del presidente egiziano al-Sisi a Washington
- ✓ 5 Conferenza internazionale sul futuro della Siria e della regione, Bruxelles
- ✓ 8-10 Conferenza internazionale su libertà e diritti umani, Il Cairo
- ✓ 16 Referendum costituzionale in Turchia

Maggio

- ✓ 4 Elezioni parlamentari in Algeria
- ✓ 13 Elezioni locali a Gaza e Cisgiordania
- ✓ 19 Elezioni presidenziali in Iran
- ✓ 24-25 Summit Nato, Bruxelles

Giugno

- ✓ 5-10 Cinquantenario anniversario della Guerra dei Sei giorni

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, 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 allargato

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 AFFARI INTERNAZIONALI

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

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