

MARIO BOFFO

(NOTE A CURA DI LAURA QUADARELLA)

IL DIALOGO PER L'ASSISTENZA ALLA DEMOCRAZIA (DAD).
UN ESERCIZIO DI PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA
NEL MEDIO ORIENTE ALLARGATO

SOMMARIO

1 – Il Vertice del G8 di Sea Island; 2 – Il “Forum per il Futuro”; 3 – Il “Dialogo di Assistenza per la Democrazia” (DAD); 4 – Contenuti politici del DAD; 5 – La cosiddetta “esportazione della democrazia”; 6 – Il principio di “ownership”; 7 – La Conferenza di Sana’a del giugno 2006; 8 – Processo v. “obiettivismo”; 9 – DAD e CSCE: una possibile analogia; 10 – Conclusioni.

1. *Il Vertice del G8 di Sea Island*

Il Vertice del G8¹ di Sea Island, in Georgia, lanciato, il 9 giugno 2004, un’iniziativa denominata G8-BMENA (*G8 – Broad Middle East and Nort-*

¹ Dopo le origini, che risalgono agli anni Settanta, come “gruppo informale” inizialmente a cinque, il G8 è gradualmente divenuto un gruppo stabile, che si riunisce con cadenza annuale. A partire dagli anni Ottanta, sotto la spinta specifica dell’azione italiana, e nel suo progressivo divenire, il Gruppo non si limita alla trattazione dei soli temi economici, ma affronta anche temi politici (introdotti nel 1980 nel corso del Vertice di Venezia), nonché temi sociali e di sviluppo (introdotti, ancora una volta a Venezia nel 1987). Anche in ragione di tale ampliamento di argomenti, che fanno del G8 un foro che ambisce a una *governance* mondiale dei principali temi di attualità internazionale, il Vertice di Napoli del 1994 inaugurò la stabile partecipazione al Gruppo della Russia, mentre se ne discutono ulteriori allargamenti che possano consentire ad alcuni Paesi emergenti di far parte del consesso. Tra l’ampia bibliografia, si veda BAYNE N., *Hanging in there: the G7 and G8 summit in maturity and renewal*, Aldershot – Burlington – Singapore – Sidney, 2000; CONTICELLI M., *I vertici del G8: governi e amministrazioni nell’ordine globale*, Milano, 2006; FRANCHINI SHERIFIS R. – ASTRALDI V., *Il G7/G8 da Rambouillet a Genova*, Ministero degli Affari Esteri, Milano, 2001; HAJNAL P.I., *The G7/G8 system: evolution, role and documentation*, Aldershot – Burlington – Singapore – Sidney, 2000; HODGES M.R. – KIRTON J.J. – DANIELS J.P. (ed.), *The G8’s role in the new millennium*, Aldershot – Burlington – Singapore – Sidney, 1999; PANEBIANCO M. – DI STASI A., *L’euro-G8: la nuova Unione Europea nel gruppo degli otto*, Torino, 2001; PENTTILA R.E.J., *The role of the G8 in international peace and security*, Oxford, 2003. In particolare, per il ruolo italiano nell’apertura del G8 verso temi non più esclusivamente economici e per la sua particolare

hern Africa)², un partenariato non strutturato (a differenza di quello Euro-mediterraneo di Barcellona) fra i paesi del G8 e i membri della Lega Araba, più Pakistan, Afghanistan e Turchia, con l'obiettivo ideale di rispondere alle sinistre profezie di uno scontro fra Occidente e mondo islamico. Parte preponderante dell'iniziativa fu la costituzione di un esercizio denominato *Partnership for Progress and a Common Future*³ in asso-

sensibilità verso i problemi legati allo sviluppo economico, politico e sociale dei Paesi meno avanzati cfr. SARSINI NOVAK D. (a cura di), *L'Italia nel G7/8 – Vertice di Genova 2001*, Ministero degli Affari Esteri, Roma, 2001. Per i siti internet si vedano i siti nazionali predisposti annualmente dallo Stato che ha la presidenza e organizza il vertice e il sito del centro di ricerca G8 dell'Università di Toronto (www.g7.utoronto.ca), il quale segue i Vertici nella loro preparazione e svolgimento nonché nei loro seguiti.

² La sigla BMENA, che deriva dalle iniziali dell'espressione inglese *Broader Middle East and North Africa* (talvolta è alternativamente utilizzata la sigla BMEI), è stata usata per la prima volta dal Presidente degli Stati Uniti George Bush in un discorso del 2003 nelle fasi preparatorie del Vertice G8 di Sea Island e rappresenterebbe un'evoluzione dei concetti della *Greater Middle East Initiative* (si veda anche nota 11) e del *Middle East Partnership Initiative* (MEPI – programma del Dipartimento di Stato statunitense per la promozione dello sviluppo politico, economico e dell'istruzione nel Medio Oriente; per esso si veda <https://mepi.state.gov>). Con tale sigla si identificano i Paesi del Medio Oriente Allargato e del Nord Africa, ovvero di un'ampia area che si estende dal Marocco al Pakistan e comprende Stati arabi e non. Si veda: COFMAN WITTES T., *Transatlantic perspectives on the broader Middle East and North Africa: where are we? where do we go from here?*, ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, Roma, 2004; ICG – MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA BRIEFING, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*, Brussels/Amman, June 2004, in *International Crisis Group*, web site www.icg.org; SHARP J. M., *The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview*, in *CRS Report for the Congress*, Washington D.C., February 2005, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists* (<http://www.fas.org/spp/crs/index.html>); SHARP J. M., *U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: the Islamist Dilemma*, Washington D.C., June 2006, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists*. Si veda il sito internet statunitense <http://bmena.state.gov/>.

³ L'iniziativa *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa* si basa su un testo adottato a Sea Island il 9 giugno 2004 su proposta statunitense, volto all'istituzione di una partnership tra i Paesi del G8 e quelli del Medio Oriente Allargato e del Nord Africa. Tale partnership era finalizzata a promuovere, presso i predetti Paesi, la società civile e le organizzazioni non governative la cui attività fosse volta allo sviluppo sociale e all'affermazione dei valori di libertà e giustizia. Tra le premesse del documento (integralmente riprodotto e commentato entro il più sopra citato sito dell'Università di Toronto, in www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/partnership.html) si legge al punto 1. «We the leader of the G8 are mindful that peace, political, economic and social development, prosperity and stability in the countries of the Broader Middle East and North Africa represent a challenge which concerns us and the international

ciazione con i predetti Paesi del Medio Oriente Allargato e Nord Africa (BMENA), la cui finalità risiedeva nel desiderio di sostenere, in tale ambito geo-politico, gli sviluppi di libertà, democrazia e prosperità. L'esercizio mirava a coinvolgere in un "Foro per il Futuro"⁴, insieme ai Governi del G8 e a quelli dei Paesi BMENA, anche istanze della cosiddetta società civile, vale a dire i *non state actors* (ONG, Centri di Ricerca, esponenti del mondo dei media e delle professioni, attivisti nel settore dei diritti umani), su un piede di parità rispetto agli interlocutori istituzionali. Insieme, i diversi soggetti dell'esercizio avrebbero dovuto discutere un'ampia tipologia di temi inerenti alla crescita democratica: riforme, libertà di stampa, pari opportunità, e così via, al fine di incoraggiare i gruppi della società civile e del settore privato a perseguire gli obiettivi comuni a so-

community as a whole. Therefore, we declare our support for democratic, social and economic reform emanating from that region». Con riguardo ai principi che devono ispirare tale cooperazione, il documento ne sottolinea l'universalità, richiamando in modo esplicito, al punto 4, la dignità umana, la libertà, la democrazia, il rispetto della legge, delle opportunità economiche e della giustizia sociale così come sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dagli altri strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani. Il documento, che prosegue elencando i principali obiettivi da perseguire ed auspica anche la risoluzione del conflitto israelo-palestinese, la pace e la stabilità per l'Iraq ed il rispetto per le diversità culturali di ogni Stato, specifica che il sostegno alle riforme nella regione dovrà esser portato avanti mediante programmi di cooperazione bilaterali e multilaterali (anche attraverso i preesistenti Partenariato Euro-Mediterraneo del *Barcelona Process*, *Middle East Partnership Initiative* degli Stati Uniti e *Japan-Arab Dialogue Initiative* del Giappone) e che le tre aree su cui la Partnership dovrà focalizzare i suoi sforzi sono la sfera politica, quella sociale e culturale e quella economica.

⁴ Il Piano d'Azione della *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa* (si veda il punto 10 del documento, sito sopra citato) ha previsto l'istituzione del *Forum for the Future*, che con periodiche riunioni a livello di Ministri degli Esteri, dell'Economia e di altri Ministri di volta in volta interessati rappresenta il luogo di incontro delle componenti della *Partnership* e ha lo scopo di portare avanti un aperto dialogo che, parallelamente a contatti di rappresentanti del mondo dell'economia e della società civile, dovrebbe costituire lo strumento principale con il quale ascoltare le necessità dell'intera regione e verificare che gli sforzi intrapresi vi rispondano in modo efficace. La prima riunione è stata quella tenutasi a Rabat nel dicembre 2004, cui sono seguite le riunioni di Manama nel novembre 2005 e del Mar Morto a fine novembre 2006. Si vedano al riguardo i siti internet www.foundationforfuture.org/ e <http://bmena.state.gov/>; le Dichiarazioni finali delle prime tre riunioni del Forum for the Future (Rabat, Marocco, 10 – 11 dicembre 2004, Manama, Bahrain, 12 novembre 2005 e Mar Morto, Giordania, 30 novembre – 1° dicembre 2006) sono rintracciabili ai seguenti indirizzi: <https://dadinitiative.org/documentation.php> (per quanto si riferisce alle riunioni di Rabat e Manama) e <http://bmena.state.gov/bmena/rls/fs/77432.htm> (per quel che riguarda la conferenza del Mar Morto).

stegno dei diritti umani e della democrazia e a realizzare le aspirazioni per lo sviluppo umano in nome della libertà. L'iniziativa parte dalla premessa che è necessario distinguere fra il doveroso rispetto della dimensione religiosa dell'Islam e la necessità di un progresso sociale, democratico e civile nella regione troppo a lungo ritardato. L'originaria impostazione americana – che puntava a incalzare aggressivamente i Paesi della regione sulla strada delle riforme premiando quelli più collaborativi e isolando i recalcitranti – è stata rimodulata sensibilmente su consiglio degli europei fino a prendere appunto la forma di un “partenariato tra uguali” rispettoso del concetto di *ownership* regionale (vale a dire del carattere endogeno e non imposto) dei processi di riforma. Grazie anche a quest'approccio più morbido, si poté ottenere il coinvolgimento dei Paesi arabi del Golfo. I contenuti del G8/BMENA vanno dalla promozione dei valori e del metodo democratici attraverso il DAD (*Democracy Assistance Dialogue*), co-patrocinato da Italia, Turchia e Yemen, alla lotta contro l'analfabetismo, dall'incentivo alle riforme economiche al miglioramento della condizione femminile, dall'imprenditorialità alla formazione professionale dei giovani e al comune impegno contro il terrorismo. Nei primi anni il Partenariato G8/BMENA ha portato in particolare alla creazione di: un Fondo per il Futuro, destinato a erogare contributi e prestiti a piccole e medie imprese ed a giovani imprenditori (iniziativa USA); un Centro Regionale per l'Eccellenza Imprenditoriale in Bahrein e Marocco per offrire formazione professionale a giovani imprenditori; una Rete di istituti di ricerca indipendenti e centri accademici attraverso la regione per formulare pareri e raccomandazioni in materia di sviluppo regionale (iniziativa egiziana); una Task Force per l'Istruzione e un Osservatorio Regionale dell'Alfabetizzazione; un Portale web per istituzioni culturali, ministeri e istituti di ricerca che faciliti la condivisione di esperienze in materia di istruzione; una Task Force per la Formazione tecnica e professionale (d'iniziativa di Giappone, Germania e Giordania).

2. “Il Forum per il Futuro”

Il primo incontro del “Forum per il futuro” ebbe luogo nel dicembre 2004 a Rabat. La successiva riunione di Manama (Barhein), del novembre 2005, dette luogo alla “Fondazione per il Futuro”⁵, alimentata ini-

⁵ La *Foundation for the Future* è uno dei due fondi istituiti in occasione della seconda riunione del *Forum for the Future* (Barhein, 11 – 12 novembre 2005). Scopo della

zionalmente con 54 milioni di dollari, che avrebbe fornito finanziamenti e assistenza tecnica a organizzazioni non governative (ONG), a istituzioni accademiche e ad associazioni professionali disposte a lavorare per promuovere riforme democratiche e consapevolezza civica, e al “Fondo per il futuro”⁶ (100 milioni di dollari iniziali), che avrebbe alimentato equi investimenti e assistenza tecnica a imprese piccole e medie nella regione al fine di stimolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro. Fra le iniziative lanciate dagli esercizi sopra menzionati, risalta in particolare quella denominata “Dialogo di Assistenza per la Democrazia” (DAD), la cui conduzione è stata affidata a una triade di Paesi che comprende Italia, Turchia e Yemen⁷. Il DAD è lo strumento attraverso il

Fondazione è quello di fornire supporto allo sviluppo della democrazia e delle necessarie riforme, operando attraverso organizzazioni non governative attive nella regione e fornendo finanziamenti e assistenza tecnica a ONG, istituzioni accademiche e associazioni professionali. La Fondazione si prefigge di aiutare le istituzioni della società civile a fortificare la *rule of law* (stato di diritto), proteggere i diritti dell'uomo e favorire le migliori opportunità per la salute e l'educazione. Gli attuali finanziatori sono: Bahrain, Danimarca, Giordania, Grecia, Italia, Olanda, Qatar, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti (di gran lungo il maggior finanziatore), Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Europea. Si veda SHARP J. M., *U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: the Islamist Dilemma*, Washington D.C., June 2006, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists* ed i siti internet www.foundationforfuture.org/ e <http://bmena.state.gov/>

⁶ Il *Fund for the Future* è l'altro fondo istituito nella seconda riunione del *Forum for the Future*: esso costituisce una *joint venture* tra governi e settori privati e mira alla crescita economica dei Paesi del BMENA, operando essenzialmente con finanziamenti alle medie e piccole imprese per permettere loro l'accesso a quel capitale di cui hanno bisogno per creare nuovi posti di lavoro e, più in generale, far crescere l'economia dell'intera regione e favorire lo sviluppo di una classe media che sia di supporto allo sviluppo democratico. Si veda il sito internet www.foundationforfuture.org/.

⁷ Si tratta della più completa iniziativa lanciata nell'ambito Piano d'Azione della *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa* istituita nel corso del G8 di Sea Island del 2004 (le altre erano *Entrepreneurship*, *Microfinance*, *International Finance Corporation*, *Network of Funds*, *Task Force on Investment*, *Literacy and Education*, le quali posseggono una valenza tematica). Il DAD è il principale strumento con cui ci si prefigge di promuovere lo sviluppo della democrazia e delle riforme democratiche. Opera attraverso l'organizzazione di Seminari e Conferenze cui, a fianco dei rappresentanti dei Governi, partecipano rappresentanti della società civile e di ONG dell'area BMENA. La guida del DAD è affidata a tre Stati ufficialmente denominati *DAD Sponsor Governments*, Italia, Yemen e Turchia, in collaborazione con tre ONG dei rispettivi Paesi, rispettivamente *No Peace Without Justice* (NPWJ), *Human Rights Information and Training Center* (HRITC) e *Turkish Economic And Social Studies Foundation* (TESEV). I temi su cui in questi primi anni si sta maggior-

quale i Paesi aderenti perseguono più specificamente il dialogo democratico. Vale a dire un dibattito fra i Governi e i *non state actors* il quale, attraverso lo snocciolarsi di apposite conferenze, promuove un permanente scambio di idee e valutazioni sui grandi temi della democrazia, e nutre l'ambizione di indurre nei diversi Paesi i pertinenti processi sociali. L'approccio è "soffice" (non si parla nello specifico delle crisi in atto né si adottano decisioni vincolanti), ma l'intento è chiaro: smuovere, e alla lunga auspicabilmente rimuovere, facendo leva sulla società civile, le incrostazioni e gli ostacoli che si frappongono nei Paesi BMENA all'affermazione della democrazia. Di particolare importanza per noi, grazie al ruolo da protagonista giocato dall'Italia, il DAD si pone come un'iniziativa che punta a migliorare le condizioni per l'attuazione delle riforme democratiche nei Paesi interessati. Inoltre sostiene i programmi ed i progetti interni di democratizzazione ed è divenuto uno dei pilastri delle attività in ambito G8-BMENA. Sotto tale iniziativa sono state organizzate conferenze nei tre paesi promotori e in altri, con un forte progressivo aumento della presenza di rappresentanti della società civile e dei governi. Sono stati enfatizzati il ruolo della donna nella vita pubblica, la necessità di riforme democratiche e l'importanza di un rafforzamento dei partiti locali e dei processi elettorali. In questo processo, Italia, Turchia e Yemen si sono impegnati a sostenere un programma integrato di azioni e progetti che, trova le proprie radici nelle aspirazioni democratiche dei riformatori all'interno dei Paesi della regione BMENA e contribuisce a sostenere la promozione della democrazia e dei diritti umani. Priorità specifiche sono la costruzione e il consolidamento delle reti di ONG, la pro-

mente concentrando l'azione del DAD sono: Pluralismo politico e processi elettorali, Ruolo della Donna, Società Civile e Libertà di Espressione. Il processo di consultazione e collaborazione è principalmente condotto attraverso quattro tipi di attività: Seminari e Simposi Regionali sulla Società Civile, da tenersi almeno una volta all'anno per ogni tematica, con lo scopo di coinvolgere le società civile dei Paesi BMENA nella preparazione del programma di dialogo con gli Stati in vista delle Conferenze Tematiche; Conferenze Tematiche, almeno una all'anno per ogni tema, le quali rappresentano il luogo di incontro tra rappresentanti governativi, della società civile e delle ONG; Riunioni Congiunte Governi – Società Civili, organizzati per fare il punto della situazione, esaminare i progressi fatti ed i risultati raggiunti; Network Regionali, composti da esperti governativi, rappresentanti degli ordini professionali e della società civile, il cui esercizio consiste nell'esaminare aspetti specifici delle riforme democratiche. Si veda il sito internet <https://dadinitiative.org>, che contiene anche la Dichiarazione finale del Seminario di Venezia sul pluralismo politico e i Processi Elettorali, tenutosi il 23 luglio 2005 nella città veneta (<https://dadinitiative.org/documentation.php>)

mozione della cooperazione e del dialogo tra i governi e la società civile ed il rafforzamento di quest'ultima attraverso uno scambio di informazioni su questioni relative alla democrazia e ai diritti umani, come per esempio i diritti delle donne, la libertà di espressione e l'indipendenza dei media, il pluralismo politico, i processi elettorali, il pluralismo culturale e religioso. I tre principali campi d'azione hanno per oggetto *Political Pluralism and Electoral Processes*; *Women's Empowerment*; e *Civil Society and Freedom of Expression*. Numerosi sono stati finora i momenti dell'esercizio (per il cui approfondimento si rinvia alle note): nell'ambito del primo campo d'azione (Pluralismo politico e Processo elettorale), Venezia, luglio 2005, e Rabat, ottobre 2005; nell'ambito del secondo (Ruolo della Donna), Istanbul, giugno 2005, ancora Istanbul febbraio 2006 e Ankara maggio 2006; nell'ambito del terzo (Società Civile e libertà di espressione), Sana'a settembre 2005 e ancora Sana'a giugno 2006.

3. Il "Dialogo di Assistenza per la Democrazia" (DAD)

La Dichiarazione di Rabat⁸, approvata da oltre quattrocento partecipanti, costituiti in delegazioni governative e non-governative provenienti da trentadue paesi della regione, dai paesi membri del gruppo G8 nonché da delegazioni governative non-regionali e dalle organizzazioni internazionali, riconosce il pluralismo politico come valore universale che anche i Paesi del Medio Oriente e Nord Africa dovrebbero salvaguardare e rafforzare, creando un quadro di legalità all'interno del quale i partiti e le organizzazioni non-governative possano svolgere liberamente le proprie attività. I partecipanti hanno sottolineato, nel documento finale, l'importanza dell'accesso ai mezzi d'informazione come strumento di un'attività politica basata sul confronto fra i diversi attori e il rispetto, nel contesto del processo politico specifico di ciascun paese, dei principi generali relativi alla tenuta di libere elezioni fissati dall'OSCE. Come documento in-

⁸ Il materiale dell'*International Colloquium on Political and Electoral Processes*, che si è tenuto a Rabat dal 1 al 3 ottobre 2005, è ampiamente rintracciabile presso l'apposita sezione che vi ha dedicato il sito informatico del Ministero degli Affari Esteri marocchino, all'indirizzo www.maec.gov.ma/dad/en/index.htm. Oltre al Programma dei tre giorni di lavoro, alla lista completa dei partecipanti ed alla Dichiarazione Finale, nelle pagine del sito sono riprodotti anche i *Report* delle tre Sessioni nelle quali il *Colloquium* è stato articolato, ovvero I – *Standards, status and role of political parties*, II – *Electoral systems, rules and monitoring* e III- *Access to the media and political pluralism*.

tergovernativo adottato ufficialmente dai governi della regione BMENA che hanno preso parte alla conferenza, la Dichiarazione di Rabat costituisce un punto di riferimento per gli attori nazionali ed internazionali che intendano vigilare sulla conformità e i progressi fatti in ogni singolo paese e rappresenta un punto di partenza importante non soltanto per altre riunioni tenutesi nella regione, ma anche per la Partnership per il futuro nel suo insieme.

Nel quadro del processo di consultazione sulla partecipazione delle donne nella vita pubblica, furono tenuti due seminari a Istanbul, rispettivamente nel giugno 2005 e nel febbraio 2006, nonché una conferenza intergovernativa ad Ankara nel maggio successivo⁹.

La già citata seconda riunione del “Foro per il Futuro” di Manama (Bahrein), nel novembre 2005, ha rappresentato un significativo momento per lo sviluppo del DAD, esercizio entro cui hanno particolare rilievo la partecipazione degli attori non governativi riuniti in sette organizzazioni capofila, fra cui, per l'Italia “Non c'è Pace senza Giustizia” (NPSG), per lo Yemen, lo *Human Rights Information and Training Centre* (HRITC), e per la Turchia il *Turkish Economic And Social Studies Foundation* (TESEV), che guidano l'iniziativa, insieme ai rispettivi governi.

La “Conferenza su Democrazia, Riforme politiche e Libertà di Espressione”, organizzata a Sana'a, nell'ambito del DAD, nel giugno 2006, sviluppa l'esercizio ed elabora all'unanimità la “Dichiarazione di Sana'a”, documento che pone le basi per una discussione sulla politica internazionale nel Medio Oriente incentrata su obiettivi quali il potere delle donne e la loro partecipazione alla vita pubblica, l'uguaglianza di fronte alla legge, la libertà dei media, la libertà di associazione e di espressione, l'affermazione di rappresentanze politiche elette, il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie internazionali. Tale Conferenza ha rappresentato l'occasione per un libero scambio d'idee nonché per una valutazione dei risultati finora raggiunti nell'ambito del DAD. In tale occasione sono stati adottati un Comunicato Finale e tre documenti elaborati nell'ambito delle tre sessioni tematiche, rispettivamente dedicate alle ri-

⁹ Le conclusioni finali dell'*Istanbul Symposium I on Empowering Women in Public Life and Democratic Development in the BMENA Region* e dell'*Istanbul Symposium II on Gender Equality and Political Participation in the Middle East and North Africa*, tenutesi a Istanbul rispettivamente nei giorni 20-21 giugno 2005 e 6-7 febbraio 2006, e dell'*International Conference on Empowering Woman in Public Life*, che ha avuto luogo ad Ankara dal 22 al 23 maggio 2006, sono rintracciabili al seguente indirizzo: <https://dadinitiative.org/documentation.php>.

forme democratiche, alla libertà di espressione ed al ruolo della donna¹⁰.

4. *Contenuti politici del DAD*

Delineata la genesi, i contenuti e i precedenti, vale forse la pena di procedere a qualche considerazione di carattere più politico sugli aspetti maggiormente interessanti del DAD e su qualche possibile critica in relazione al generale approccio dell'esercizio e di quelli che vi fanno da cornice. Innanzitutto bisogna cercare di comprendere che cos'è il "Grande Medio Oriente"¹¹ e se corrisponde a una dimensione geografica, a una valida dimensione geo-politica o a una dimensione strategica. Il concetto

¹⁰ Il materiale della *Sana'a International Conference on Democracy, Political Reforms and Freedom*, che si è tenuta a Sana'a dal 25 al 26 giugno 2006 e fu articolata in tre Sessioni aventi ad oggetto le riforme politiche, la libertà di espressione ed il ruolo delle donne, è rintracciabile presso il sito di *No Peace Without Justice* nell'apposita sezione dedicata all'esercizio DAD all'indirizzo www.npwj.org/npwj_topics/democracy_assistance_dialogue_program?page=6. Nella Dichiarazione finale si ribadiscono anche i contenuti della Dichiarazione della *Inter-Governmental Regional Conference on Democracy, Human Rights and the Role of the International Criminal Court*, che ha avuto luogo sempre a Sana'a dal 10 al 12 gennaio 2004.

¹¹ L'espressione Grande Medio Oriente, introdotta anch'essa dall'amministrazione Bush (vedi sopra), fu la prima con la quale fin dal 2002-2003 si iniziarono ad identificare una serie di Stati, arabi e non, dell'area mediorientale, del nord Africa, del Golfo Persico e del basso Caucaso, Stati nei quali si intende promuovere la democrazia e con i quali si dovrebbe promuovere una più stretta collaborazione al fine di contenere o evitare lo sviluppo del fondamentalismo islamico e del terrorismo. Nello specifico, secondo il programma lanciato dalla Casa Bianca si doveva cercare di realizzare un patto comune in base al quale tutti questi Stati si sarebbero impegnati ad operare riforme democratiche in campo economico, politico e sociale: nella primavera del 2004 l'amministrazione statunitense dichiarò di voler realizzare una sorta di Accordo di Helsinki per il Medio Oriente, e dunque un patto simile a quello che nel 1975 aveva creato l'allora Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Tra l'ampia bibliografia, cfr.: CROSSIK S., *The U.S. Greater Middle East Initiatives: What is its added value?*, in *The European Policy Centre*, Brussels, April 2004, 1ss.; HEISBOURG F., *What Strategy for the Greater Middle East?*, in *Centre for European Policy Studies, Security Forum Paper n. 15*, December 2003; OTTAWAY M. – CAROTHERS T., *The Greater Middle East Initiatives: Off to a False Start, Policy Brief*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, n. 29, 2004, 1ss.; PERTHES V., *Americas "Greater Middle East" and Europe: Key Issue for Dialogue*, in *Middle East Policy*, vol. XI, n. 3, 85ss.; SHARP J. M., *The Greater Middle East Initiative: An Overview*, in *CRS Report for the Congress*, Washington D.C., 2004, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists*.

stesso è stato infatti talvolta messo in discussione come artificiosa creazione dell'Occidente, che ha subito in ciò una pressante insistenza americana. L'area così definita comprende Afghanistan, Algeria, Arabia Saudita, Bahrein, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Iran, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Pakistan, Qatar, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia, Yemen. Salta subito agli occhi dei critici la rilevante disomogeneità e l'incoerenza storica di tale insieme. Vi fanno parte infatti i Paesi del Nordafrica insieme a quelli del Golfo Persico e a quelli del Vicino Oriente, aree che vivono realtà politiche e strategiche profondamente diverse. A tali aree sono associati Paesi come l'Iraq e l'Iran, grandi attori degli scenari mediorientali le cui politiche sono state negli ultimi decenni animate da logiche proprie, che hanno solo tatticamente, e talvolta retoricamente, abbracciato i grandi temi del dibattito mediorientale, e il Pakistan, che non è mai stato considerato come appartenente alla regione di cui si tratta. Il gruppo annovera infine due Paesi molto particolari, come l'Afghanistan e lo Yemen, il primo relativamente poco collegato con i classici temi mediorientali, essendo invece più vicino a sviluppi di tipo centro-asiatico, il secondo neanche ancora integrato con i Paesi della propria stessa area geografica, della cui organizzazione, il Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG)¹², non fa nemmeno ancora parte, pur avendo dato inizio a un lento processo di futura adesione.

Allora qual è la logica alla base della quale si è voluto costituire questo gruppo? Il fatto che i Paesi di cui è questione condividano la religione islamica, se questa ne fosse la *ratio*, sembrerebbe costituire più un rischio ulteriore, in un'ampia regione che di rischi e tensioni ne presenta già tanti, che un vantaggio: mettere insieme soggetti internazionali così diversi sotto il comune cappello islamico potrebbe infatti acuire i toni di conflitto di civiltà, che invece apparirebbe saggio attenuare. L'intento di diffondere democrazia e sviluppo in un'area importante per l'Occidente è tuttavia cosa senza dubbio positiva. È allora lecito porsi domande sull'incrocio di interessi internazionali e sul metodo con cui viene condotta l'iniziativa, anche al fine di poter meglio interpretare le voci critiche che

¹² Il Consiglio di Cooperazione del Golfo per gli Stati Arabi (CCG) è stato istituito il 25 maggio 1981 su iniziativa saudita con lo scopo di coordinare le politiche economiche, culturali, sociali ed in parte anche militari delle monarchie islamiche del Golfo Persico; ne fanno parte Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar (lo Yemen sta negoziando il suo ingresso, che non dovrebbe comunque avvenire in tempi rapidi). Il sito ufficiale del Consiglio di Cooperazione del Golfo, il cui organo principale è il Segretariato Permanente che ha sede a Riyadh, è www.gcc-sg.org.

provengono dalla stessa regione interessata¹³. Il primo grande interrogativo è: la democrazia può (o deve) essere imposta, o intensamente proposta, a popoli che per millenni, diversamente da noi, non ne hanno avvertito il bisogno? Una risposta negativa a tale domanda lascerebbe popolatissime regioni del mondo in preda al malgoverno, l'assenza di libertà e spesso di diritti umani, l'oppressione da parte di oligarchie e così via. La risposta più virtuosa sembrerebbe quindi dover essere: sì, bisogna promuovere la democrazia presso i popoli che ne sono privi, affinché anch'essi conoscano, apprezzino e alla fine abbraccino un concetto preziosissimo per la società che finora non hanno avuto modo di vivere ma che costituirà un bene anche per loro. Fra le due estreme risposte esiste naturalmente una miriade di modulazioni che dipende ovviamente dalla filosofia con cui si conduce l'esercizio e dalla gradualità che ci si prefigge. Prima di scendere in questi dettagli va fatta comunque una considerazione che sembra obiettiva. Perseguire la democrazia nei Paesi BMENA sarà senza dubbio per quei popoli vantaggioso, ma corrisponde anche a un preciso interesse dei Paesi occidentali e degli Stati Uniti in particolare: quello di pacificare nel segno dell'Occidente un'area oggi fortemente conflittiva dove passano le fonti di energia che dovranno alimentare nel prossimo futuro le economie europee e americana. La democratizzazione più o meno forzata di quei Paesi rischia quindi di apparire a taluni come uno strumento di controllo territoriale e strategico che faccia seguito alle operazioni militari avviate nei confronti di alcuni fra i più importanti e sensibili fra essi. Non credo vi sia niente di eccessivo nell'affermare che

¹³ Tra le maggiori critiche rivolte al concetto di Grande Medio Oriente, spiccano appunto quelle provenienti dai Paesi dell'area, che alla luce della diversa storia della loro area geografica non ritengono possano essere loro applicati, o per meglio dire imposti, concetti che sono nati e si sono sviluppati in Europa e nel Nord America nel corso dei secoli. In tal senso cfr. CAPARRINI R., *Grande Medio Oriente due anni dopo, un fallimento annunciato*, in *Pagine di Difesa*, giugno 2006, www.paginedidifesa.it/2006/caparrini_060620.htm; ICG – MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA BRIEFING, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*, Brussels/Amman, June 2004, in *International Crisis Group web site*; OTTAWAY M. – CAROTHERS T., *The Greater Middle East Initiatives: Off to a False Start*, Policy Brief, in *Carnegie Endowment for International Peace*, n. 29, 2004, 1ss.; SHARP J. M., *The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview*, in *CRS Report for the Congress*, Washington D.C., February 2005, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists*; SHARP J. M., *U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: the Islamist Dilemma*, Washington D.C., June 2006, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists*.

promuovere la democrazia in Paesi per noi così importanti corrisponda, al di là degli aspetti più retorici, a un nostro preciso interesse politico e strategico. Ci troviamo quindi di fronte a un processo dotato di molte sfaccettature, ciascuna delle quali non necessariamente contraddice le altre: opportunità di sviluppare un processo virtuoso e benefico, necessità di proteggere un nostro interesse, tentativo di arginare il terrorismo¹⁴, desiderio di migliorare l'economia di quelle aree. Al di sotto di queste considerazioni apparentemente banali, appare interessante gettare uno sguardo alle modalità con le quali i processi di democratizzazione, e nello specifico il DAD, vengono condotti.

5. La cosiddetta “esportazione della democrazia”

Innanzitutto dovremmo chiederci che cosa significa “democrazia” per i Paesi interessati. Siamo infatti abituati a considerare la democrazia, intesa quale complesso di principi e di regole, come a un vero e proprio valore assoluto, in grado di assicurare libertà, uguaglianza e benessere. La situazione di molti Paesi occidentali dimostra per la verità che non sempre, oltre il piano della legalità formale, questi risultati sono presenti. Neppure si può dire che la democrazia assicuri in sé e per sé la stabilità, giacché vi sono Paesi non democratici che tuttavia godono di questo bene. E infine, come purtroppo recenti fatti hanno dimostrato, non è

¹⁴ Il nesso tra mancanza di istituzioni democratiche e sviluppo del terrorismo non è sempre presente, come dimostrato anche dall'esistenza di cellule terroristiche di varia ispirazione, inclusa quella fondamentalista musulmana, alimentate da persone nate e cresciute in Occidente. Tuttavia, nella lotta al terrorismo lanciata dalla Comunità internazionale dopo gli attacchi dell'11 settembre rientrano anche progetti che cercano di promuovere lo sviluppo di istituzioni democratiche nei Paesi in cui il fondamentalismo islamico sembra trovare terreno più fertile. La Comunità internazionale inserisce pertanto tra le proprie azioni anche progetti volti ad aiutare i governi e le società civili delle aree geograficamente interessate dal fenomeno, come nel caso dei Paesi BMENA. Il terrorismo internazionale sembra infatti voler sovvertire i valori stessi della Comunità internazionale, mirando a destabilizzarla e a cancellare i principi di democrazia e rispetto dei diritti umani ampiamente proclamati dall'Occidente. Per una ricostruzione storica delle fasi evolutive del terrorismo e delle risposte elaborate dalla Comunità internazionale, con particolare riferimento al nuovo terrorismo internazionale e all'azione intrapresa contro di esso, che ha condotto anche alla modifica di alcuni fondamentali concetti del diritto internazionale, si veda QUADARELLA L., *Il terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità – da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell'individuo*, Napoli, 2006, Capp. 1 e 2, e l'ampia bibliografia ivi citata.

neppure vero che i diritti umani siano sempre garantiti presso i regimi democratici. Indubbiamente la democrazia rappresenta un grande valore occidentale e un grande risultato di tre o quattromila anni di storia, al quale i popoli dell'Occidente sono pervenuti attraverso vicissitudini lunghe e complesse. Presso i nostri Paesi, quindi, la democrazia è probabilmente la migliore soluzione di compromesso che si sia potuta trovare alla questione sociale, animata dall'eterna lotta tra libertà e potere. Siamo certi che la stessa soluzione, non decantata attraverso successivi articolati aggiustamenti nel corso dei secoli ma applicata *sic et simpliciter* a popoli che mai l'hanno conosciuta né concepita rappresenti anche per essi la panacea di tutti i mali? Molti pensano che non sia necessariamente così¹⁵.

¹⁵ Per comprendere le ragioni delle numerose critiche rivolte alla c.d. esportazione della democrazia è necessario analizzare il contesto nel quale è nata questa politica statunitense, che rientra tra i principali aspetti di quella che è comunemente chiamata "Dottrina Bush". L'idea che la democrazia si potesse esportare anche mediante l'uso della forza prende nuovo vigore con tale dottrina, lanciata dal Presidente americano dopo gli attacchi dell'11 settembre e concretizzatasi, tra l'altro, con le conseguenti risposte armate statunitensi in Afghanistan prima e Iraq dopo, ma rientra in un concetto ben più ampio secondo il quale gli Stati occidentali dovrebbero aiutare gli altri ad operare riforme politico-economiche e sociali che li spingano verso i modelli democratici che si sono da loro sviluppati nel corso degli ultimi secoli e, se necessario – alla luce del collegamento che vi sarebbe tra terrorismo ed assenza di democrazia – possono ricorrere a quella che viene comunemente denominata guerra preventiva. Tale politica è stata ufficializzata il 17 settembre 2002 nella *National Security Strategy*, che, rivista il 16 marzo 2006 con un atteggiamento leggermente più aperto verso il multilateralismo, è stata elaborata per rispondere a quelle che vengono considerate le "nuove minacce", quali il terrorismo internazionale e la diffusione delle armi di distruzione di massa nei c.d. "Stati canaglia" (*Rogue States*); i testi delle due versioni della *National Security Strategy* sono reperibili al sito www.whitehouse.gov/infocus/nationalsecurity/. Tra l'ampia bibliografia che ha analizzato la Dottrina Bush, soprattutto per gli aspetti dell'uso della guerra preventiva e dell'esportazione della democrazia, cfr.: ALIBONI R. – EIEDAT M. K. – LARRABEE F. S. – LESSER I. O. – MASALA C. – PACIELLO C. – DE VASCONCELOS A., *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenger and Cooperative Approaches*, Istituto Affari Internazionali – Quaderni, March 2003; ALIBONI R. (ed.), *Peace, Institution and Nation-Building in the Mediterranean and Middle East. Task for the Transatlantic Cooperation*, Istituto Affari Internazionali – Quaderni, December 2003; ALIBONI R. – BALFOUR R. – GUAZZONE L. – SCHUMACHER T., *Democracy and Security in the Barcellona Process. Past Experiences, Future Prospects*, Istituto Affari Internazionali – Quaderni, November 2004; ALIBONI R., *Esportare la democrazia? Molti dubbi, poche certezze*, Istituto Affari Internazionali – Quaderni, 2006; BARAK A., *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 3385ss.; BEN ACHOUR, *L'ONU et l'Iraq II*, in *Actualité et Droit International*, Novembre 2003; CASSESE A. (GAETA P., a cura di), *Diritto internazionale – II Problemi della comunità internazionale*, Bologna, 2004, 179ss.; CLARKE R. A., *Contro tutti i*

Del resto, anche sul piano semplicemente funzionale, la democrazia si avvale di un coacervo di istituzioni e meccanismi che sono ignoti a molti popoli e che, sottratti all'indispensabile retrostante bagaglio culturale, potrebbero funzionare poco o punto. I critici dell'idea della democrazia come valore universale sono quindi portati a vedere gli sforzi attualmente compiuti dall'Occidente per "esportare" la democrazia come a un trucco sin troppo scoperto di penetrazione politica ed economica. Quest'aspetto è indubbiamente presente in molti dei processi internazionali in corso; negarlo significherebbe fare propaganda. Va altrettanto sinceramente riconosciuto che il tentativo di "esportare" la democrazia, se viene operato *manu militari* nei confronti di Paesi che non solo non erano retti da regimi democratici ma addirittura erano privi dei più elementari principi di rispetto dei diritti umani, viene anche quanto meno proposto a Paesi e popoli che vivono situazioni sociali molto meno tragiche. D'altro canto

nemici – Dentro la guerra americana al terrorismo, Milano, 2004; CONFORTI B., *Guerra giusta e diritto internazionale contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 11ss.; CORNELI A., *La dottrina Bush, l'ONU e l'ordine internazionale*, in *Affari Esteri*, n. 137, 2003, 144ss.; DE GUTTRY A. (a cura di), *Oltre la reazione – Complessità e limiti nella guerra al terrorismo internazionale dopo l'11 settembre*, Scuola Superiore S. Anna, 2003; DI BLASE, *La "dottrina Bush" e il diritto internazionale*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, III, 1587ss.; FUKUYAMA F., *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Torino, 2005; KOH H. H., *The Spirit of the Law*, in *Focus: September 11, 2001 – Legal Response to Terror*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, 23ss.; LEANZA U., *Stati operanti uti universi nel mantenimento della pace e diritto internazionale generale*, in *I diritti dell'uomo*, 2003, n. 1, 42ss.; MARCHISIO S., *Il ruolo "vitale" dell'ONU in Iraq*, in *I diritti dell'uomo*, 2003, n. 1, 48ss.; MURPHY S. D., *Terrorism and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the U. N. Charter*, in *Focus: September 11, 2001 – Legal Response to Terror*, in *Harvard International Law Journal*, 2002, 41ss.; MURPHY S. D., *Use of Military Force to Disarm Iraq*, in *American Journal of International Law*, 2003, 419ss.; MURPHY S. D., *Security Council Recognition of U.S. Postwar Role in Iraq*, in *American Journal of International Law*, 2003, 681ss.; NICOLETTI B., *An Alternative to the «War Against Terrorism»: Conflict Prevention and its Mainstreaming*, in DE GUTTRY A. (a cura di), *Oltre la reazione – Complessità e limiti nella guerra al terrorismo internazionale dopo l'11 settembre*, op. cit., 113ss.; PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, 329ss.; SCISO E., *La risoluzione 1511 del Consiglio di sicurezza: verso una "sanatoria" dell'intervento contro l'Iraq?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004, 171ss.; SHARP J. M., *U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: the Islamist Dilemma*, Washington D.C., June 2006, nella sezione dedicata al *Congressional Research Service* del sito della *Federation of American Scientists*; VILLANI U., *The war against Iraq, the United Nations and International Law*, in *Unilateral actions and military interventions: the future of non-proliferation*, Bari, 2004, 33ss.; VILLANI U., *L'ONU e la crisi del Golfo*, Bari, 2005.

bisogna pure sinceramente riconoscere che nessun regime diverso dalla democrazia correttamente e onestamente interpretata permette il pieno sviluppo della società, la pacifica mobilità sociale, un compromesso tutto sommato benefico tra interesse privato e interesse pubblico, il temperamento del potere dei governanti, un accettabile livello di libertà dei governati. Ecco perché, secondo i sostenitori dei relativi processi, l'“esportazione” della democrazia è un gioco che tutto sommato vale la candela: proporre il meglio, non solo a Paesi che attraversano situazioni tragiche ma anche ai popoli meno afflitti da regimi disumani, sarebbe comunque una missione encomiabile.

6. Il principio di “ownership”

Nell'antropologia umana è molto difficile trovare cose che siano esclusivamente buone o esclusivamente cattive. Se questo è vero quasi sempre, è sempre vero nella politica internazionale, dove i soggetti – pur talvolta animati da motivazioni di solidarietà – operano soprattutto per il perseguimento dei propri interessi. Non vi è dunque né da stupirsi né da vergognarsi nell'ammettere che i processi di diffusione della democrazia contengono da un lato l'intento di acquisire il controllo su aree vitali del pianeta, dall'altro un sincero afflato di sviluppo umano e civile; da un lato essi sono invasivi di società diverse dalla nostra, dall'altro sono suscettibili di apportare a tali società obiettivi miglioramenti. Fondamentale importanza acquisisce allora il cosiddetto principio di *ownership* dei processi: se è lecito proporre ai Paesi del BMENA i nostri principi democratici, vanno assolutamente lasciati a quei governi modalità e tempi di attuazione dei relativi schemi nonché – e soprattutto – la definizione dei modelli più consoni alla loro storia e alla loro cultura. Il presupposto dei processi, ove interpretati in modo virtuoso, è che nessuna imposizione o ricatto venga esercitato sui Paesi che ne sono oggetto.

Per quanto più da vicino si riferisce al DAD, un dato molto rilevante è il diverso e talvolta opposto atteggiamento che nei Paesi interessati assumono i governi e la società civile. Mentre i primi nutrono diffidenze, e del processo avvertono soprattutto gli aspetti insidiosi e destabilizzatori dei propri regimi, la seconda guarda alle iniziative del DAD come a fattori in grado di rimuovere anacronistiche incrostazioni e di scardinare gli ostacoli che ancora in quei Paesi si frappongono a un moderno sviluppo umano e civile. Si tratta di reazioni entrambe comprensibili, giacché i governi dell'area, che si reggono per lo più su regimi autoritari e talvolta

feudali, sono ovviamente favorevoli al mantenimento dello *status quo*, anche se molti di essi si rendono realisticamente conto della necessità di rendere più aperte e libere le società governate, mentre le società civili, più interessate che non le classi dirigenti ad aprire e liberalizzare i rapporti sociali, intendono sfruttare le opportunità offerte dal DAD per promuovere e ottenere le riforme democratiche e lo sviluppo dei temi classici dell'uguaglianza, della libertà, della possibilità individuale di meglio influire sui propri destini. Il diverso atteggiamento costituisce l'altra faccia della duplicità insita nell'esercizio nel senso più sopra illustrato. Analoga considerazione può farsi in merito alla constatazione del fatto che i Paesi BMENA più vicini a concetti democratici, come il Marocco, guardino con più favore all'iniziativa, rispetto a Paesi autocratici, come i Paesi del Golfo e l'Iran. Il DAD, in effetti, è sensibilmente "insidioso" (intendendo l'espressione in senso positivo) per i regimi meno aperti alle libertà: perseguendo e stimolando dibattiti internazionali sui temi della democrazia ai quali partecipano insieme governi e *non state actors*, esso inietta nelle società dei Paesi interessati una dialettica sugli stessi temi che appare ampiamente suscettibile di innescare percorsi di incamminamento verso la democrazia. Se questo è vero, una luce di particolare interesse ricade sui Paesi che sono stati scelti inizialmente come guida ternaria dell'iniziativa. Si tratta infatti di Paesi "diversi", in un certo qual modo, dagli altri che compongono le rispettive aree di appartenenza: l'Italia è un Paese del G8 e dell'Occidente, ma certo non è quello che possa essere più intensamente sospettato di tentazioni imperialistiche; lo Yemen è un Paese della Penisola Arabica ma, diversamente dagli altri Paesi del Golfo, ha da qualche tempo imboccato un cammino democratico, pur irto di difficoltà e ostacoli, e ha recentemente celebrato libere elezioni presidenziali, mentre i suoi vicini sono monarchie autoritarie; la Turchia è un Paese islamico che tuttavia ha vissuto una storia a cavallo di due mondi e che ha scelto, pur con qualche contraddizione, l'Europa, e quindi l'Occidente, per il proprio futuro. La scelta dei Paesi guida è quindi particolarmente emblematica della necessità di rassicurare gli interlocutori BME-NA rispetto a un'ambiguità che è comunque nella realtà dei fatti.

7. La Conferenza di Sana'a del giugno 2006

La Conferenza di Sana'a del 25 – 26 giugno 2006, fortemente voluta dallo Yemen, anche perché sarebbe caduta alla vigilia delle previste elezioni presidenziali di settembre e della successiva Conferenza dei Dona-

tori (Londra, novembre 2006), eventi di fronte i quali Sana'a teneva ad apparire come Paese democraticamente attivo e sensibile ai suggerimenti dei Paesi occidentali, coincideva con quella che sembrava essere la fine di un ciclo: le precedenti conferenze sembravano infatti aver esaurito il dibattito sui temi dell'iniziativa, facendo temere che l'iniziativa stessa rischiasse di ruotare retoricamente all'infinito sul minimo comun denominatore di comunicati enfatici ma vuoti di contenuto, così elaborati come inevitabile risultante degli opposti sforzi riformatori della società civile e dei Paesi più avanti sul terreno della democrazia e di quelli invece dei governi conservatori. Anche per questo sorse un dibattito, nella capitale yemenita, fra gli stessi Ambasciatori dell'Unione Europea, tra cui quelli italiano, britannico, francese e tedesco erano anche rappresentanti di Paesi del G8. Il nocciolo della discussione era questo: a che serve svolgere una conferenza a Sana'a (sarebbe stata la seconda nella capitale dello Yemen)¹⁶ se l'esercizio sino ad allora non aveva portato a "risultati concreti"? Il dibattito fra gli Ambasciatori dell'Unione si concentrò quindi sul concetto di "risultati concreti", la cui mancanza continuava a venir denunciata dai critici, che mai hanno comunque specificato quali fossero i risultati che viceversa avrebbero dovuto essere attesi. Chi scrive – nel sostenere la posizione italiana che è pure essa ovviamente favorevole alla progressiva concretizzazione dell'esercizio, per evitarne l'impantanamento – sosteneva tuttavia che sarebbe stato ingenuo attendersi dopo appena due anni risultati immediatamente visibili da un esercizio complesso e rivolto a Paesi tanto concettualmente lontani dagli obiettivi finali del DAD. In altri termini, come preconizzare un subitaneo fiorire di riforme solidamente democratiche presso Paesi che di democrazia sono stati a digiuno per millenni, solo perché noi occidentali gli abbiamo dato l'idea? Piuttosto, sostenevo, la continuazione stessa del processo e le sue pur graduali e talvolta incostanti evoluzioni, il progressivo animarsi del dibattito democratico stimolato dal DAD anche all'interno dei Paesi interessati, la periodica focalizzazione in un consesso vasto e articolato come quello formato da G8 e BMENA di temi cruciali per la società moderna, erano essi stessi importanti risultati dell'esercizio. La validità di quest'ultimo, in effetti, non consiste nella capacità di far scattare immediati e automatici

¹⁶ Come già evidenziato, già nel gennaio 2004, e quindi prima del G8 di Sea Island, si era tenuta a Sana'a una conferenza su tali argomenti, l'*Inter-Governmental Regional Conference on Democracy, Human Rights and the Role of the International Criminal Court*, la cui dichiarazione finale è reperibile nel sito internet statunitense dedicato ai Paesi BMENA all'indirizzo <http://bmena.state.gov/bmena/rls/55663.htm>.

meccanismi ma piuttosto in quella di mantenere aperto e vivace un dibattito interno e internazionale di cui sarebbe difficile pianificare gli esiti ma che è certamente suscettibile di lavorare a favore di una lenta, paziente e non traumatica affermazione dei valori democratici nei Paesi oggetto dell'iniziativa.

A dimostrazione dell'impossibilità di pianificare troppo fiscalmente i risultati del DAD, e a dimostrazione della grande sensibilità di un esercizio condotto in una regione comunque caratterizzata da conflitti, guerre, tensioni e povertà, la conferenza di Sana'a si aprì con un incidente che provocò l'effervescenza di tutte le delegazioni. In aperta contraddizione con il più importante principio guida dell'esercizio, quello secondo cui non si parla delle crisi effettivamente in corso nell'area, il Presidente della Repubblica dello Yemen, Ali Abdullah Saleh, pronunciò in apertura dei lavori un discorso molto "politico" e dirompente. Come parlare di sviluppo della democrazia – egli disse in pratica – quando molti Paesi sono afflitti dalla miseria, quando vi sono terribili guerre in corso e l'Iraq è retto da una democrazia fantoccio che nessuno sostiene? L'incidente fu rapidamente chiuso da successive e più moderate dichiarazioni del Ministro degli Esteri, indotte dalle proteste che le più importanti delegazioni, tra cui quella italiana, si recarono a presentare al Presidente. Il discorso di quest'ultimo era forse volto ad approfittare di un'importante vetrina internazionale per compiacere una parte del mondo arabo e del suo stesso Paese, anche perché di lì a poco si sarebbero svolte le elezioni presidenziali nello Yemen. Esso ebbe tuttavia anche l'effetto di scuotere gli animi e di convincere tutti del fatto che non si poteva continuare a discutere a vuoto e ad elaborare comunicati rituali. La conseguenza fu che, pur in una dialettica molto animata, i rappresentanti della società civile hanno avuto più spazio che in precedenti occasioni e hanno potuto elaborare un documento che esprimesse qualche concretezza e suscettibile di dare impulso a un relativo salto di qualità in quanto all'incisività dell'esercizio. La Conferenza confermò quindi, con i documenti finali congiunti, quella che è stata finora una caratteristica costante del DAD, i cui testi finali sono stati sempre, a conclusione di ogni riunione, adottati formalmente per consenso, mentre tutte le altre riunioni G8-BMENA, da quelle economiche a quelle sul ruolo della donna, da quelle sul buon governo, curate soprattutto dai britannici, alle stesse precedenti sessioni del Foro del Futuro, hanno dovuto ripiegare su conclusioni delle diverse presidenze, mancando regolarmente il consenso su una dichiarazione comune. Oltre ad aver prodotto quello che è il "manifesto ufficiale" più avanzato in tema di democratizzazione in Medio Oriente (sottoscritto da go-

verni e ONG) il DAD ha portato alla creazione di Reti regionali di carattere informale fra esponenti politici, media, università, giovani, ad iniziative quali la creazione di bollettini, newsletters e di siti web, allo scambio di informazioni sui progressi nei rispettivi paesi in materia di riforme e alla programmazione di successivi incontri tematici a livello sub-regionale.

8. *Processo v. "obiettivismo"*

Come molti processi internazionali avviati in scenari geo-strategici complessi, il DAD potrà avere un impatto insufficiente oppure potrà contribuire a favorevoli sviluppi presso le società dei Paesi interessati: molto dipenderà da quanto i diversi attori ci crederanno e vorranno impegnarsi. Se l'esercizio verrà condotto con pazienza, sagacia e tenacia, sostenendone da un lato la concretezza, ma senza volerlo costringere in uno schema di stucchevole ricerca momento per momento di risultati tangibili, esso sarà sicuramente giovevole al progressivo e appropriato progresso democratico dei Paesi del BMENA, o almeno di alcuni di essi. Il senso dell'esercizio, e il conseguente approccio che ciascuno dovrebbe coltivare, mi sembra infatti essere proprio quello di un dialogo paziente, che dia a ciascuno l'opportunità di metabolizzarlo nei tempi e con le modalità più idonee, nella convinzione che i migliori risultati si possono ottenere, in situazioni del genere, solo se non si innervosisce l'interlocutore con troppe pressioni. In definitiva promuovere, nello svolgersi dell'iniziativa, una sua concretizzazione è cosa certamente positiva, ma non si dovrebbe propendere per un'eccessiva "obiettivizzazione" dei risultati da perseguire o per pressioni che sarebbero percepite come indebite. In questo modo – pur secondo modalità e ritmi che sarebbe difficile pianificare – l'esercizio avrà certo un peso nell'auspicata liberalizzazione dei Paesi BMENA. Quantificare questo peso è, e sarà forse anche in futuro, impossibile. Un singolo determinato elemento, come questo, contribuisce certo agli sviluppi di una situazione, comunque complessa. Ma proprio la complessità impedisce di attribuire a ciascun elemento il peso che vi avrà avuto. In altre parole, l'auspicato sviluppo democratico delle società BMENA, se vi sarà, sarà stato frutto di una molteplicità di fattori: sviluppo economico, evoluzioni di ordine interno, circostanze internazionali o regionali più o meno favorevoli, e così via. Anche il DAD, in tutto questo, avrà giocato un ruolo in questo gioco, se gioco vi sarà. Ma chi potrà dire in quale misura percentuale vi avrà contribuito?

9. DAD e CSCE: una possibile analogia

Per meglio rappresentare quest'argomento, mi spingerò a un'analogia, per molti versi, forse, non completamente appropriata, ma che ben spiega il senso di quanto precede. Negli anni Settanta fu svolta una particolare azione politica nei riguardi del blocco sovietico: la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE)¹⁷. Tale esercizio, nel quale Europa dell'Est ed Europa dell'Ovest si confrontarono a partire dal 1973 giostrando su tre "panieri" (economia, sicurezza, diritti umani), instaurò una cooperazione e una serie di accordi che promuovevano una cooperazione diretta, non mediata dai "grandi", fra i due blocchi europei in materie di grande sensibilità, come il mantenimento della sicurezza e la promozione dei diritti umani oltre la cortina di ferro. Tali temi furono avvicinati come processi da mantenere permanentemente aperti ("*work in progress*") e non come una condizione quantificabile a periodi stabiliti o sulla base di altri parametri più o meno tecnici che ci si prefiggesse di raggiungere a tempo più o meno determinato. Alla fine degli anni Ottanta l'impero sovietico si è disgregato, e la Russia e gli altri Paesi dell'Europa Orientale hanno avviato (o ripreso) il proprio cammino democratico.

¹⁷ La Conferenza per la sicurezza e cooperazione europea (CSCE si aprì nel 1973, a Helsinki. La sicurezza fu intesa come processo che va mantenuto ("*work in progress*"), non come una condizione quantificabile a livello di armamenti che andasse semplicemente raggiunta, e fu la prima volta che paesi dell'Est e dell'Ovest sedettero attorno a un tavolo per parlare di sicurezza in Europa. Nel corso dei lavori venne data centralità al rispetto dei diritti dell'uomo come cardine e garanzia di pace nelle relazioni internazionali (posizione fortemente sostenuta dall'Austria in contrasto con Mosca; poco dopo nascerà in Cecoslovacchia la Charta 77, il primo movimento di resistenza civile e religiosa al regime comunista). Nell'ambito del cosiddetto "terzo paniere" furono tra l'altro poste le basi per la risoluzione 688 del Consiglio di Sicurezza (*United Nations, Security Council, Resolution 688, UN Doc. S/RES/688, 1991, 5 April 1991*). Per una bibliografia introduttiva sulla CSCE (che si è trasformata nel 1995 nell'organizzazione permanente denominata OSCE) e sull'Atto di Helsinki, che ne fu la principale conclusione, cfr.: ATTO DI HELSINKI, 1 agosto 1975, disponibile su www.osce.org/item/15661.html; *The future tasks of the alliance* (HARMEL REPORT), 13-14 dicembre 1967, disponibile in: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>; BARBERINI G. – RONZITTI N., *La nuova Europa della CSCE. Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, Milano, 1994; BLOED A., *The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis an Basic Documents, 1972-93*, Boston, London, 1993; GARTHOFF, RAYMOND, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, DC: Brookings Institution, 1994; MASTNY, VOJTECH, *Helsinki, Human rights and European security*, Durnham, Duke University, 1986.

È stato merito della CSCE? In qual misura? Se la CSCE non avesse mai avuto luogo, quei Paesi sarebbero ancora sotto dittatura? Credo che nessuno possa rispondere nettamente a queste domande. Mi sembra peraltro indubitabile che, pur senza poterlo quantificare, l'effetto della Conferenza, che per la prima volta produsse discussioni aperte fra gli Stati interessati e all'interno di essi su alcuni "mostri sacri" della competenza esclusiva, ci fu, e fu poderoso. Nessuno del resto si oppose, a quell'epoca, all'esercizio, nel timore di non raggiungere "risultati": il processo era considerato virtuoso, e andava svolto per ciò stesso, perché preconizzava il bene, fosse oggi, domani o dopodomani. O, al limite, mai: anche in questo caso, infatti, la stessa esistenza del dialogo avrebbe in ogni caso facilitato i rapporti fra le due aree e avrebbe migliorato alla lunga la situazione interna dei paesi dell'Est europeo. È proprio nella stessa linea di pensiero che dovrebbe essere concepito il DAD: uno strumento da valorizzare (certo, evitando vuote retoriche e dandovi la maggior concretezza possibile) in quanto tale, in quanto offre alle società dei Paesi BMENA una riflessione continua e libera sui temi della democrazia e una sponda a quanti, all'interno di quelle società, ne preconizzano sviluppi democratici e civili. Se così inteso, e soprattutto se condotto senza improprie insistenze e inopportune pressioni, lasciando cioè a ciascuno degli interessati i propri tempi e la scelta individuale dei modelli di applicazione, l'esercizio sarà in grado di vanificare critiche e timori: le critiche di coloro che non ne vedono l'utilità in mancanza (e talvolta, diciamo noi, nell'impossibilità) di risultati immediati, i timori dei Paesi preoccupati di eccessive intromissioni dell'Occidente nei propri affari interni, culturali e religiosi. Se l'esercizio funzionerà, potrà forse raggiungere risultati anche più ampi di quelli che si prefigge, proprio come avvenne per la CSCE. In quel caso, si trattò della caduta di regimi totalitari e dell'avvio della libertà per popoli un tempo oppressi. Nel nostro caso potrebbe trattarsi della fine (o dell'attenuazione) delle diffidenze che caratterizzano i rapporti fra Occidente e mondo islamico e l'avvio di un dialogo che, nel reciproco rispetto, avvii anche in questo caso una fase di distensione e stabilità.

10. Conclusioni

A quattro anni dal suo lancio, il Partenariato fra il G8 e il BMENA sta attraversando una fase di ripiegamento che è anche un diretto riflesso delle incertezze strategiche americane nell'area e delle conseguenti resistenze di partner importanti come l'Arabia Saudita o l'Egitto. L'emergere

talvolta, ai primi tentativi di riforme democratiche, di partiti islamisti, ha messo in crisi la spinta alla democratizzazione nelle forme ambiziose e alquanto ideologiche in cui gli USA l'avevano lanciata, costringendola a ridefinirsi in termini più pragmatici. In parallelo, comprensibilmente, si accrescono le critiche, provenienti soprattutto dalle ONG della regione, di crescente inconsistenza sul piano dei risultati concreti. Il BMENA e, nel suo ambito, soprattutto il DAD, hanno fatto raccomandazioni e fissato obiettivi, ma la loro attuazione resta nel vago. Sono naturalmente in corso sforzi da parte di vari Paesi finalizzati a rilanciare il BMENA, alcune miranti a conseguire una maggiore *accountability* dei Governi in tema di riforme attraverso un'apposita istituzione di monitoraggio e a strutturare più ambiziosamente l'appuntamento annuale del Forum for the Future.

Da parte italiana, nell'ambito del DAD, si preferisce promuovere missioni mirate di carattere bilaterale di "Non c'è Pace senza Giustizia" per studiare insieme ai Governi, le amministrazioni locali e le ONG in loco i termini e gli eventuali problemi concreti in tema di attuazione delle riforme, evitando però di "dare pagelle" attraverso un *monitoring and reporting* – approccio invece ventilato da altri – che sarebbe male accolto.

Alla riunione di Potsdam (30 maggio 2007) i Ministri degli Esteri del G8 hanno rinnovato il loro sostegno all'iniziativa del G8-BMENA, mettendone in luce gli aspetti positivi, soprattutto in considerazione del contributo dato all'emergere di forze della società civile dei paesi partecipanti.