

Iraq, la svolta che non c'e'

La risoluzione 1546 doveva cambiare le cose. Affidare all'Onu un "ruolo guida" con cui il Palazzo di Vetro, benedicendo il nuovo Iraq, preparava il suo ritorno a Bagdad. Ma non è vero. Scusa ufficiale la sicurezza. In realtà Kofi Annan teme che il paese mediorientale possa diventare la tomba delle Nazioni Unite. E, a leggere bene, è scritto anche nella risoluzione della "svolta". Auspicata a parole, negata nei fatti

Emanuele Giordana Gianni Rufini

Molti ricorderanno l'entusiasmo con cui Silvio Berlusconi tornò dal suo viaggio negli Stati Uniti a fine maggio. Tornava con la "svolta" in tasca, che rendeva la presenza in Iraq dei nostri militari non solo giusta ma legale e necessaria. La svolta si chiamava Risoluzione 1546, quella che, l'otto di giugno, garantiva formalmente il passaggio dei poteri a un governo civile suggerito dall'Onu. E che metteva il capello del Palazzo di Vetro sull'intera operazione Iraq. Ma era veramente così? Niente affatto. La svolta, la soluzione al problema politico dell'unilateralità dell'intervento americano, la panacea che avrebbe guarito ogni male è stata in realtà un compromesso tra le pressioni americane e britanniche e il tentativo di Kofi Annan di non perdere la faccia. Sul momento la faccia l'ha persa solo Lakhdar Brahimi, l'inviato speciale che doveva indicare nomi e ruoli del nuovo governo iracheno. Così che il 13 giugno, diventato evidente che i titolari del nuovo governo sarebbero stati quelli indicati da Washington, già circolavano voci sulle sue dimissioni. Ma il rapporto tra l'Onu e i grandi potentati che lo governano era salvo. In apparenza. Perché la nuova risoluzione delle Nazioni Unite che, secondo molti osservatori avrebbe permesso un rapido ritorno dell'Onu in Iraq, è in realtà solo un pezzo di carta. In Iraq infatti l'Onu non c'è, e il suo ritorno è ancora lontano.

L'Unami, la missione Onu in Iraq, istituita dalla risoluzione 1500 nell'agosto 2003, ha le sue basi ad Amman e Kuwait City, mentre le altre agenzie dell'Onu - Unicef, Acnur, Undp - hanno lasciato in Iraq solo personale locale, presenza di bassissimo profilo, ristretta a operatori senza responsabilità decisionali. Al massimo ci sono le organizzazioni umanitarie private che impiegano fondi Onu. Ma quelle ci sono sempre state.

La tesi che va per la maggiore, avvalorata dalle dichiarazioni pubbliche di Kofi Annan, è che la presenza dell'Onu in Iraq è subordinata alla sicurezza. Prudenza? Forse, visto che l'Onu ha già pagato un tributo di sangue e perso uno dei suoi uomini migliori dopo la strage in cui è morto Sergio Vieira de Mello. Che Kofi Annan non abbia fretta si evince dal fatto che non è stato ancora nominato il nuovo inviato speciale, anche se in questi giorni circola il nome dell'ex ministro degli esteri indiano Salman Haidar.

Fonti vicine all'Unami a Kuwait City, che si trincerano dietro un rigido anonimato, forniscono però un'interpretazione del tutto diversa della cautela del Palazzo di Vetro. Fanno insomma notare che i rischi si possono anche correre a patto che ne valga la pena, se cioè il personale Onu potesse effettivamente esercitare un'influenza risolutiva sulle vicende irachene. Come invece non è. In sostanza gli uomini di Kofi Annan, non temono

tanto la mancanza di misure di sicurezza, ma al contrario proprio il dispiegamento di una missione militarizzata non Onu, con i propri funzionari costretti a muoversi sotto scorta armata. Un'eventualità che gli operatori delle Nazioni Unite intendono evitare perché la sensazione è che, in questo modo, la missione Onu si risolverebbe in una riedizione della fallimentare esperienza della Cpa, l'ex Autorità provvisoria della coalizione guidata da Paul Bremer. L'opinione su quanto fatto dal proconsole americano è pessima. Secondo le fonti Onu, benché dotata di fondi enormi, la macchina guidata da Bremer non ha saputo incidere né sulle infrastrutture né sulle condizioni sociali degli iracheni, le cui condizioni attuali sono oggi simili, se non peggiori, a quelle dell'Iraq sotto l'embargo imposto a Saddam. Tra l'altro, proprio attraverso l'Onu che, anche per questo motivo, non gode della piena fiducia degli iracheni, e sa di non essere la benvenuta in Iraq. Per molti anni, gli iracheni hanno visto nelle Nazioni Unite il garante della Guerra del Golfo, simbolo dell'embargo, del programma Oil for Food (che ha distrutto l'economia irachena), dello sfruttamento delle risorse del paese. Identificate, a torto o a ragione, con gli americani, hanno un problema di immagine non indifferente.

A maggior ragione, le Nazioni Unite devono prendere distanza dal passato. Dai tempi dell'embargo e dai tempi di Bremer, il cui team tecnico, rimasto di fatto estraneo alla realtà irachena grazie alle blindatissime misure di sicurezza, non è nemmeno riuscito a chiudere i progetti avviati. Il timore di essere omologati a quell'esperienza è per il personale Onu che adesso vive tra Amman e Kuwait City, troppo alto. Finché non sarà possibile lavorare sotto l'esclusiva protezione delle governo iracheno, i funzionari Onu, con tutta probabilità, non si muoveranno dalle loro sedi di confine, guardandosi bene dall'apparire fianco a fianco alle truppe della coalizione, tra cui non figura nemmeno un casco blu. La cosa non è sfuggita a qualche attento osservatore. Kofi Annan, ha detto Joseph S. Nye dell'Harvard's Kennedy School of Government, "ha in mano una patata bollente e deve stare attento a come la maneggia".

Eppure, a leggere bene la famigerata risoluzione della svolta, destreggiandosi dietro le frasi fatte della diplomazia, le cose erano anche abbastanza chiare. La Risoluzione 1546, nei fatti, non presenta nulla di interessante. In linea con le precedenti, si limita a prendere atto dell'occupazione militare del paese e della decisione della coalizione di "terminare l'occupazione" con il passaggio di consegne ad un governo ad interim. Riconosce quest'ultimo, così come il calendario delle elezioni. Punto. Si tratta di un atto dovuto, dal momento che un governo interinale e delle elezioni sono pur sempre meglio di un'occupazione armata tout-court.

In realtà, la 1546 non richiede nulla all'ONU. *Riafferma, sottolinea, plaude, incoraggia, benedice e auspica*, ma non impone nulla a nessuno, salvo che al governo iracheno ad interim, alla cui sovranità pone dei limiti ben ristretti.

L'essenza del documento si trova in due articoli: nel numero uno, in un paragrafo aggiunto all'ultimo momento prima della versione finale, che afferma che il sovrano governo ad interim dell'Iraq dovrà *governare, ma astenendosi dal compiere atti che possano influenzare il destino dell'Iraq oltre il limite del periodo di interinato, e l'elezione di un Governo di transizione*. Ovvero, non avrà l'autorità di cambiare o disfare quanto è stato imposto dal proconsole Bremer, incluse la privatizzazione delle risorse, i

limiti alla libertà di stampa, le concessioni alle imprese straniere, ecc. Quanto ai poteri del futuro Governo di transizione, non se ne accenna neppure, ma tutto lascia pensare che le sue prerogative, in questo ambito, non saranno più ampie.

L'altro articolo chiave si perde all'occhio del lettore, perché cripticamente si limita ad asserire che *rimane valido quanto previsto dall'art. 22 della risoluzione 1483 (2003)*. Per chi non conoscesse a memoria il testo della 1483, chiariamo che questo significa che il petrolio iracheno e i suoi derivati non possono essere utilizzati per pagare il debito pubblico del paese, o altre obbligazioni, e devono essere liberamente vendibili. Questi due articoli blindano l'investimento americano, sottraendolo anche a possibili nazionalizzazioni, o al ritiro delle concessioni.

Per quanto riguarda le Nazioni Unite, si dice nell'art. 7 che esse dovranno "giocare un ruolo guida", il che giuridicamente non significa nulla: non determina responsabilità, non attribuisce poteri decisionali, non assegna incarichi di alcun tipo. Si premette inoltre che questo avverrà solamente *quando le circostanze lo consentiranno*. Quali circostanze? Chi deciderà se ne esistano o meno le condizioni? A quel punto, l'Onu potrà soltanto assistere, consigliare, informare, promuovere, contribuire al coordinamento, ma mai decidere o dirigere. In effetti, secondo la 1546, le Nazioni Unite sono come una qualsiasi Ong, invitata a partecipare e a realizzare dei progetti, ma senza alcun potere nel determinare gli indirizzi politici o amministrare il paese. Men che meno, dotata di poteri politici.

Il fatto è che questa soluzione, utilizzata come puro fumo negli occhi della pubblica opinione, soddisfa un po' tutti. Gli americani, che di fatto continueranno a gestire il potere nel paese nella misura necessaria a controllarne le risorse petrolifere; i loro avversari nel Consiglio di sicurezza, che possono sostenere di aver vinto una battaglia per il diritto internazionale; Allawi e il suo governo, che potranno gestire il potere senza interferenze o controlli; e l'Onu, che non ha nessun desiderio di impantanarsi nelle sabbie mobili dell'Eufrate. Non a caso, l'Unami resta insediata nella tranquilla Amman, ad osservare la situazione da lontano, per nulla tentata di varcare il confine.

Presentarsi a Bagdad come rotellina nell'ingranaggio creato dagli USA non farebbe altro che distruggere definitivamente la loro credibilità. Lo ha capito bene Brahimi, rimasto scottato dall'ingerenza americana sulla sua lista di governo; lo hanno capito bene gli altri membri del Consiglio di sicurezza, che si guarderanno bene dal *fornire assistenza alla Forza Multinazionale, anche con aiuti militari*, come auspica l'articolo 15 della risoluzione; lo ha capito benissimo il Segretario Generale, che è già passato per queste acque tempestose.

A non mettersi in situazioni difficili, Kofi Annan lo ha imparato fin dai primi anni Novanta, quando era il capo del Dipartimento del peacekeeping delle Nazioni Unite. In quella posizione chiave, visse in particolare due drammatiche crisi: quella Somala (1992-1995) e la guerra civile in Ruanda, nel 1994. Le missioni Unosom I e II, hanno lasciato il segno al Palazzo di vetro. E ai funzionari che hanno vissuto quell'esperienza, quando si parla di Bagdad, torna in mente Mogadiscio, quando gli americani portarono alla rovina la missione delle Nazioni Unite. A Mogadiscio come a Bagdad, l'Onu, pericolosamente identificata con la potenza americana, diventa il nemico per la popolazione locale. Unosom II, in particolare fu caratterizzata da errori di pianificazione e un mandato molto

politico, un sostegno troppo tiepido da parte degli Usa, divergenze nella coalizione (soprattutto con l'Italia), divisioni nel comando e incertezze nel Consiglio di sicurezza. Gli USA decisero di dare la caccia al cattivo di turno (all'epoca il generale Aidid, oggi Ali-Sadr o Zargawi), e furono visti come schierati, parti in conflitto, forza belligerante, anziché pacificatori neutrali. Trascinarono nel baratro tutta la missione.

Uno scontro, il 3 e 4 ottobre 1993, lasciò sul terreno 18 soldati americani e 78 feriti, assieme ad oltre mille somali. La situazione degenerò completamente e gli Usa decisero di ritirarsi nel marzo del 1994, lasciando sul terreno per un altro anno le truppe Onu residue. La Somalia insegnava una lezione. Che senso ha per gli americani mandare i propri soldati in una regione in cui non hanno interessi vitali? La Guerra del Golfo non era un modello riproducibile in altre regioni, e questo portava a ripensare completamente il ruolo della comunità internazionale nella repressione dei conflitti.

Quando sopravvenne il genocidio in Ruanda, nell'aprile del 1994, la ferita somala era ancora sanguinante. A quell'epoca, il Consiglio di sicurezza fece carte false pur di evitare di mandare l'Onu a Kigali. Per oltre un anno, mentre il genocidio si preparava, i suoi membri negarono che ci fosse alcuna crisi in corso e censurarono i rapporti che arrivavano dal campo. Quando iniziò il massacro, l'ordine fu di non parlare mai di genocidio, definizione che avrebbe implicato l'obbligo giuridico d'intervenire. I diplomatici stilavano liste di termini alternativi da usare nelle comunicazioni. E mentre i fiumi africani trasportavano decine di migliaia di cadaveri nei paesi confinanti, i portavoce parlavano di "tensioni", "disordini", "violenze diffuse". Anzi, Annan diede l'ordine di ritirare anche le poche centinaia di peacekeeper che già si trovavano nel paese, lasciando la mano completamente libera ai genocidi. Anni dopo, il Segretario generale ha chiesto scusa. Bagdad si presenta dunque come un'altra Mogadiscio, e Annan è consapevole che legarsi in qualche modo al carro di Bush potrebbe assestare il colpo definitivo all'autorevolezza del Palazzo di vetro.

Cosa diversa sarebbe, se le Nazioni Unite ricevessero un mandato totale, che include la forza militare e l'autorità politico-amministrativa. In quel contesto, forse, si potrebbe tentare. Schierare i neutrali caschi blu mentre gli americani si ritirano, rilevare la gestione dello Stato e delle infrastrutture, attivare un classico processo di institution building, come già in Cambogia, America Centrale o Mozambico. Le difficoltà del contesto rimangono gravissime, ma le probabilità di successo aumenterebbero.

Per questo motivo, Annan preferisce aspettare. Per molto tempo ancora, sarà difficile vedere la targa Un circolare sulle strade irachene. E i funzionari dell'Unami continueranno a tenere i loro meeting umanitari (*ogni giovedì alle 11.00*), organizzare seminari e pubblicare newsletter dalle sonnolente colline di Amman. (*con la collaborazione di Mattia Salvatore da Kuwait City*)