

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO

L'ATTIVITÀ NEL 2019-2021

1. *Premessa.* - Le attività delle organizzazioni regionali dell'area arabo-islamica, già tradizionalmente non particolarmente intense, hanno subito un ulteriore rallentamento nel periodo in esame, a causa della pandemia da COVID-19, che ha comportato il rinvio di taluni incontri e lo svolgimento in video-conferenza di altri. Laddove gli organi decisionali delle diverse organizzazioni abbiano avuto modo di riunirsi sono state discusse le questioni consuete, connesse alle crisi persistenti in Siria, Libia, Yemen, alla annosa questione israelo-palestinese e alla aggressiva politica iraniana; sicché la cooperazione in seno alle organizzazioni regionali dell'area tende ad avere sempre più una connotazione marcatamente politica. Inoltre, come si vedrà, se da un lato trova conferma l'immobilismo dell'UMA che, di fatto, sopravvive a sé stessa, dall'altra il GCC si presenta, nel periodo in esame, come la forma associativa più attiva.

Deve infine segnalarsi come persista la scarsa apertura delle organizzazioni in esame a fornire informazioni complete circa le ridotte attività svolte; informazioni che vengono pubblicate esclusivamente nella lingua araba, oppure sono interamente taciute.

2. *Organizzazione della cooperazione islamica (OIC).* - Com'è noto, l'OIC si caratterizza, sin dalla sua origine, per una evidente valenza politica, che si esprime soprattutto nel rappresentare le posizioni dell'Organizzazione su questioni internazionali e regionali in cui siano direttamente interessati gli Stati membri. Molto più limitata, e di fatto marginale, è l'attività dell'OIC con riguardo a questioni concernenti la cooperazione (interna) fra gli Stati membri che, come si vedrà, si esprime di regola con atti raccomandatori, cui dovrebbe far seguito una volontaria esecuzione da parte dei singoli Stati. Ancor più rare sono le manifestazioni di volontà finalizzate alla previsione di obblighi internazionali fra gli Stati membri, espressi in veri e propri trattati internazionali. In tal senso, come si avrà modo di vedere, gli stessi emendamenti alla *OIC Charter* del 2008 non sono stati ancora ratificati da tutti i 57 Stati membri.

Ove si analizzi l'attività svolta dai diversi organi, va osservato come nel maggio del 2019 si sia tenuto il 14° Summit conclusosi con un lungo comunicato finale¹,

¹ *Final Communiqué of the 14th Session of the Islamic Summit Conference (Session of hand in hand toward future)*, Makkah Al-Mukarramah (Saudi Arabia), 31 maggio 2019, OIC/SUM-14/2019/FC/FINAL.

una risoluzione su Palestina e Gerusalemme² e una dichiarazione che prende il nome dalla località (Makkah Al-Mukarramah) in cui l'incontro ha avuto luogo³. Il comunicato finale (quasi 20 pagine per 102 punti trattati) esprime la posizione comune agli Stati su tutte le questioni, internazionali o regionali, direttamente o indirettamente collegate con la natura confessionale/islamica dell'organizzazione e dei suoi Stati membri (punti 1-68). Solo la sua parte finale si riferisce alla *intra-OIC cooperation*, con puntuali riferimenti alle attività svolte soprattutto da organizzazioni collegate (*Islamic Organization for Food Security, Islamic Development Bank, Islamic Solidarity Fund for Development*, etc.: punti 69-74) e/o da organi sussidiari, ovvero da *OIC Ministerial sectoral conferences* (punti 75-91)⁴. Un rilievo particolare assume il punto del comunicato finale ove si invitano gli Stati membri a firmare e ratificare la «OIC Charter, intra-Member State conventions and the Statutes of the OIC organs and institutions, including»⁵. Peraltro, non è noto quali siano gli Stati che non hanno firmato/ratificato la *OIC Charter* e gli altri trattati della cooperazione islamica.

Sempre a livello apicale, nel 2021 è stato tenuto un Summit sulla scienza e la tecnologia conclusosi con la *Abu Dhabi Declaration*⁶. Si tratta di un lungo documento di carattere esortativo che tratta, fra l'altro, della pandemia da COVID-19 che, comunque, non ne è il principale oggetto.

Per quanto riguarda i Ministri degli esteri, nel triennio in esame sono state tenute sia riunioni ordinarie che straordinarie. Con riguardo a queste ultime, si segnala lo svolgimento, nel 2019, della 16^a riunione straordinaria, in occasione della quale sono state approvate due risoluzioni di evidente valenza politica, dedicate rispettivamente alla questione palestinese⁷ e agli attacchi terroristici contro impianti petroliferi in Arabia Saudita⁸. Successivamente, nel 2021, è stata tenuta la 17^a riunione straordinaria, anch'essa dedicata a questioni politiche, con l'approvazione della *Islamabad Declaration*, sempre sulla questione palestinese e di Gerusalemme⁹, e di una risoluzione sulla situazione umanitaria in Afghanistan¹⁰. Analogo contenuto

² *Resolution 1714-PAL on cause of Palestine and Al-Quds Ash Sharif, submitted to the 14th session of the Islamic Summit Conference (session of hand in hand toward future)*, Makkah Al-Mukarramah (Saudi Arabia), 31 maggio 2019, OIC/IS-14/2019/PAL/RES. Si tratta di una lunga e articolata risoluzione che riafferma la centralità per il mondo islamico della questione palestinese, e in diretto collegamento, di quella di Gerusalemme.

³ *Makkah Al-Mukarramah Declaration, adopted by the 14th session of the Islamic Summit Conference, Kingdom of Saudi Arabia*, 31 maggio 2019. Si tratta di una breve dichiarazione ove si indica «a number of principles and steps to which we all need to adhere and preserve, namely».

⁴ Si tratta, in primo luogo, delle *specialized institutions e affiliated institutions* previste agli articoli 24 e 25 della *OIC Charter*.

⁵ *Final Communiqué of the 14th Session*, cit., sub 92.

⁶ *Abu-Dhabi Declaration of the 2nd OIC Summit on science and technology*, 16 giugno 2021, OIC/CONF-12/ST-SUM-02/2021/DECLARATION.

⁷ *Resolution No.1/16 on "Israeli Prime Minister's stated intention to annex territories in occupied west bank*, Jeddah, 15 settembre 2019, OIC/EXCFM/2019/RES/FINAL.

⁸ *Resolution No.2/16 on the Attack against Aramco Plants in Abqaiq Governorate and Khurais in the Kingdom of Saudi Arabia*, Jeddah, 15 settembre 2019.

⁹ *Islamabad Declaration concerning the cause of Palestine and Al-Quds Al Sharif, Extraordinary Meeting of the Council of Foreign Ministers of Member States of the OIC*, Islamabad, 19 dicembre 2021, OIC/EX-CFM/2021/PAL/Declaration/Final.

¹⁰ *Resolution "Humanitarian Situation in Afghanistan", Extraordinary Meeting of the Council of Foreign Ministers of Member States of the OIC*, Islamabad, 19 dicembre 2021, OIC/EX-17-CFM/2021/Final.

si ritrova altresì nelle articolate conclusioni delle due riunioni ordinarie dei Ministri degli esteri, la 46^a e la 47^a.

Di eccezionale ampiezza sono i risultati della 46^a riunione tenuta ad Abu Dhabi nel 2019 in occasione dei 50 anni della cooperazione islamica, ove sono stati approvati un *report* (sinteticamente riassuntivo dei risultati della riunione)¹¹, una dichiarazione politica¹², nonché ben 12 gruppi di risoluzioni sui più diversi argomenti¹³. Nella medesima occasione sono state altresì approvate alcune risoluzioni su singole tematiche¹⁴ e, infine, un *report* sulle possibilità di sviluppo della cooperazione fra gli Stati membri¹⁵. I risultati della riunione dei Ministri degli esteri del 2019 sono, com'è evidente, particolarmente ampi, arrivando complessivamente a quasi 600 pagine che, com'è comprensibile, non possono qui essere tutti illustrati¹⁶. Di un certo interesse sono le risoluzioni relative a *legal and organizational affairs*¹⁷ e, in particolare, la *resolution N° 1/46* ove emerge, in primo luogo, come gli emendamenti alla *OIC Charter* non siano in vigore per tutti gli Stati in quanto alcuni di essi non li hanno ancora ratificati. Altrettanto problematico è lo *status of signing and ratification of the agreements and treaties concluded within the OIC framework*, in quanto non è stato conseguito il *quorum* per la loro entrata in vigore, sì che il Consiglio dei ministri invita gli Stati alla firma e alla ratifica *as soon as possible* e il Segretariato a seguire l'applicazione della stessa risoluzione¹⁸. Trova qui conferma la metodologia dell'OIC di sottoscrivere trattati internazionali a geometria variabile che richiedono, per entrare in vigore, la ratifica da parte di un numero minimo di Stati (peraltro, come visto, non sempre conseguita).

Analoga è l'ampiezza dei risultati della 47^a riunione ordinaria dei Ministri degli esteri tenuta a Niamey nel novembre 2020. Anche in tale occasione sono stati

¹¹ *Report of the 46th Session of the Council of Foreign Ministers (CFM) Session: 50 Years of Islamic Cooperation: Roadmap for Prosperity and Development*, Abu Dhabi, 1-2 marzo 2019 OIC/46-CFM/2019/REPORT/FINAL.

¹² *Abu Dhabi Declaration. 46th Session of the Council of Foreign Ministers (CFM) Session: 50 Years of Islamic Cooperation: Roadmap for Prosperity and Development*, Abu Dhabi, 1-2 marzo 2019, OIC/CFM-46/2019/DECLARATION/FINAL. Tale dichiarazione è, in maniera assolutamente assorbente, dedicata a illustrare la posizione dei Paesi islamici su questioni internazionali o regionali e solo pochissimi punti sono dedicati alla cooperazione inter-islamica.

¹³ Si tratta di ben 12 gruppi di risoluzioni relative a: *Political Affairs; Cause of Palestine...; Islamic Office for the Boycott of Israel; Muslim Communities and Minorities in Non-OIC Member States; Humanitarian Affairs; Matters pertaining to the work of the IPHRC; Legal Affairs and Organizational Matters; Information Affairs; Economic Affairs; High Education, Science...; Cultural, Social... Affairs; Information Technologies*.

¹⁴ Si tratta di due risoluzioni relative rispettivamente a: *Administration and Financial Affairs* e *OIC-2025 Programme of Action*.

¹⁵ *Report on the Brainstorming Session on the Topic of "Role of OIC In promoting development among its member states"*.

¹⁶ Si osservi che solo le singole risoluzioni che trattano *Political Affairs* sono ben 54, per un totale di quasi 200 pagine relative alle più diverse questioni cui è interessato, direttamente o indirettamente, il mondo islamico.

¹⁷ Le dieci risoluzioni approvate *sub legal and organizational affairs* sono di differente rilevanza, talora relative a problemi del personale. Di un certo interesse, oltre la N° 1/46 (di cui nel testo), è la *Resolution N° 2/46-LO on rules governing cooperation between the General Secretariat and Non-governmental organization*, Abu Dhabi, 1-3 marzo 2019 relativa alla disciplina dei rapporti fra Segretariato e la società civile come definiti dal gruppo di esperti a Jeddah, il 30 gennaio 2019.

¹⁸ *Resolution N° 1/46-LO on signing/ratification of the Charter, Agreements and Treaties Concluded within the OIC Framework*, Abu Dhabi, 1-3 marzo 2019.

approvati, oltre al tradizionale *final report*¹⁹ e alla *Niamey declaration*²⁰, 14 gruppi di risoluzioni su tematiche identiche a quelle affrontate nella precedente 46^a riunione e, ancora una volta, si tratta di oltre 500 pagine²¹. Una lettura del *final report* consente di rilevare come, anche rispetto a risoluzioni di carattere raccomandatorio, esista una evidente eterogeneità fra gli Stati membri dell'OIC. Così, ad esempio, alcune, talora significative, risoluzioni non ottengono il consenso di tutti gli Stati. L'Iran *in primis*, ma anche altri Stati, da soli o collettivamente, esprimono infatti il loro dissenso totale o delle riserve più o meno significative²². Per quanto riguarda la *Niamey declaration*, si tratta di un documento che segue la tradizione dell'OIC sia per quanto riguarda il contenuto, prevalentemente dedicato a problematiche internazionali e regionali di interesse per gli Stati islamici, sia per il suo carattere esortativo²³. Lo stesso può dirsi per le numerosissime risoluzioni approvate; in particolare, va sottolineato il contenuto della risoluzione N° 1/47-LO in materia giuridica, il cui testo risulta quasi perfettamente identico a quello dell'analoga risoluzione approvata nel precedente Consiglio dei ministri di cui si è detto, così confermando la scarsa volontà degli Stati membri nel rispetto degli impegni sia politici che giuridici assunti²⁴. Dal punto di vista sostanziale, sempre nei lavori della 47^a sessione, trovano conferma le difficoltà nell'attuazione del programma d'azione decennale stabilito nel 2015²⁵ e quelle relative al finanziamento dell'organizzazione e dei suoi istituti specializzati per il ritardo di pagamento dei contributi; questione peraltro risolta con il volontario contributo dell'Arabia Saudita²⁶.

Sempre a livello di Ministri degli esteri, la cooperazione fra Stati islamici si manifesta con le riunioni di coordinamento tenute a New York in occasione delle sessioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ove, come nella prassi dell'organizzazione, vengono approvate un *final report*, dichiarazioni e singoli *reports* su questioni specifiche²⁷. La lettura di tali documenti, noti per l'anno 2019, confermano le caratteristiche dell'OIC sinora illustrate.

¹⁹ *Report of the 47th Session of the Council of Foreign Ministers (CFM) Session: "United against Terrorism for Peace and Development"*, Niamey, 27-28 novembre 2020, OIC/47-CFM/2020/REPORT FINAL.

²⁰ *Niamey Declaration. 47th Session of the Council of Foreign Ministers of the Organization of Islamic Cooperation "United against Terrorism for Peace and Development"*, Niamey, 27-28 novembre 2020.

²¹ Le tematiche trattate nel 2020 dai Ministri degli esteri nei gruppi di risoluzioni sono esattamente identiche a quelle della riunione del 2019 di cui alla nota 10.

²² *Report of the 47th Session of the Council of Foreign Ministers*, sub 20, per le riserve della Tunisia, sub 21 per le significative posizioni contrarie dell'Iran e sub 22 e 23 per le riserve, talora individuali talora collettive di altri Stati.

²³ Nella *Niamey declaration* si ritrovano solo cenni marginali alla pandemia da COVID-19 (sub 9 e 10), mentre dal punto di vista giuridico si rileva (sub 38) l'entrata in vigore nel 2020 dell'atto istitutivo della *Women Development Organization*, istituzione specializzata della OIC, firmato a Damasco nel 2009.

²⁴ *Resolution N° 1/47-LO on signing/ratification of the Charter, Agreements and Treaties Concluded within the OIC Framework*, Niamey, 27-28 novembre 2020.

²⁵ *Resolution n 1/47-POA ON OIC-2025: Programme of Action*, Niamey, 27-28 novembre 2020.

²⁶ *Resolutions on Administrative and Financial Affairs*, Niamey, 27-28 novembre 2020.

²⁷ Così, nel *Annual Coordination Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the OIC Members States*, New York, 27 settembre 2019 è stato approvato il *Final Report*, la *Jammu and Kashmir Declaration* e *Reports* su singole tematiche (Yemen, Sierra Leone, violazione dei diritti umani nei confronti dei Rohingya, Palestina, Mali, Jammu and Kashmir, Europa, Bosnia and Herzegovina e aggressione dell'Armenia all'Azerbaijan). Sul sito ufficiale dell'OIC www-oic.oci.org non si hanno notizie relative ai *Coordination Meeting* successivi (2020, 2021).

Nell'ambito delle ampie competenze d'attribuzione della OIC, sono state tenute anche riunioni dei ministri titolari per singole materie e di tali attività possono trovarsi dei riferimenti nei citati *meetings* dei Ministri degli esteri. In particolare, sono state tenute la 7^a sessione degli *Health Ministers*²⁸, l'8^a sessione dei Ministri *on Food Security and Agricultural Development*²⁹, l'8^a riunione dei Ministri *on the Women*³⁰ e la 1^a riunione dei Ministri competenti per il *Social Development*³¹. Ovviamente, il livello politico, sia apicale che ministeriale, è sostenuto dall'attività di istruzione e di attuazione da parte di un complesso apparato burocratico amministrativo al cui vertice c'è l'*Executive Committee*, che si è riunito nel periodo considerato a livello sia ministeriale che di rappresentanti permanenti³². Va infine osservato come la cooperazione islamica, pur con le citate difficoltà politiche e di bilancio, tenda ad esprimersi con maggiore concretezza mediante l'attività di una pluralità di organizzazioni e istituzioni specializzate e collegate.

3. *Lega degli Stati arabi (LAS)*. - Nel periodo in esame, la cooperazione in seno alla LAS ha continuato ad avere una connotazione per lo più politica. Gli incontri degli organi intergovernativi, il cui svolgimento ha indubbiamente risentito della pandemia da COVID-19³³, hanno infatti riguardato le tematiche *consuete* legate alle vicende geo-politiche che interessano la regione, senza tuttavia offrirvi soluzioni concrete. In particolare, al centro dell'ultimo Summit dei Capi di Stato, tenutosi a Tunisi nel marzo del 2019³⁴, si è posta l'annosa questione israelo-palestinese. Nel sottolineare come la pace e la sicurezza nella regione dipendano dalla sua soluzione, la LAS ha condannato il riconoscimento da parte degli USA della sovranità israeliana sulle Ature del Golan e ha rinnovato l'appello alla creazione di uno Stato palestinese nel rispetto delle storiche risoluzioni del

²⁸ *Report of the 7th Islamic Conference of Health Ministers*, Abu Dhabi, 16-17 dicembre 2019, ove sono state approvate cinque risoluzioni specifiche in materia sanitaria. Come spesso accade, le riunioni ministeriali sono precedute da riunioni preparatorie dei *Senior officials*.

²⁹ *8th OIC Ministerial Conference on Food Security and Agricultural Development*, Istanbul, 25-27 ottobre 2021 conclusasi con il *Ministerial Report*, con un certo numero di risoluzioni esortative e con tre *Programmes of Action for development of Rice, of Wheat e of Cassava*.

³⁰ *8th OIC Ministerial Conference on Women*, Cairo, 8 luglio 2021. Come in altre occasioni, la riunione ministeriale si è conclusa con la *Cairo Declaration*, il *Secretary General Report*, il *Ministerial Report*, del *Senior Officials Report* e con l'approvazione di alcune risoluzioni.

³¹ *1st Ministerial Conference on Social Development*, Istanbul, 7-9 dicembre 2019 conclusasi come tradizione con la *Istanbul Declaration*, il *Final Report*, un certo numero di risoluzioni esortative, una *Strategy* per il rafforzamento del matrimonio e della famiglia e con una *Strategy on the Elderly*.

³² Tali riunioni sono tenute di regola a livello ministeriale e, più raramente, con la partecipazione dei rappresentanti permanenti. Un'altra importante attività di coordinamento è svolta dallo *Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries* (SESRIC), ove un ruolo importante è svolto dalla Turchia. Peraltro, nel periodo pandemico, le relativamente frequenti riunioni del SESRIC sono state tenute in via virtuale.

³³ L'ultimo incontro dei Capi di Stato risale, infatti, a marzo 2019. Il successivo, previsto per la fine di marzo 2020, è stato più volte rinviato in ragione della pandemia e risulta attualmente in programma per novembre 2022. Diversamente, nel triennio in esame le riunioni di livello ministeriale del *Council of Arab League* hanno continuato a svolgersi con una certa regolarità, anche se hanno talora avuto luogo virtualmente.

³⁴ *30th Ordinary Session of Council of Arab League - Final Statement*, Tunisi, 31 marzo 2019. Il Summit in questione ha avuto una indubbia rilevanza, in quanto ha segnato l'inizio di una distensione dei rapporti fra Arabia Saudita e Qatar che si sono seduti allo stesso tavolo per la prima volta dopo due anni (cfr. par. 4 sul GCC).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e della *Arab Peace Initiative*³⁵. La medesima posizione è stata espressa, a più riprese, dal *Council of Arab League* riunitosi a livello ministeriale³⁶. Tanto durante il Summit dei Capi di Stato quanto durante i *meetings* dei Ministri degli affari esteri³⁷ si è poi discusso dell'Iran e della sua politica, con particolare riguardo al sostegno da esso offerto al movimento separatista che minaccia l'integrità del Marocco, della situazione in Yemen, Libia, Sudan e in Siria, sul cui reintegro nelle attività dell'organizzazione la LAS appare divisa³⁸, oltre che di sicurezza della navigazione e approvvigionamento energetico nella regione. Le medesime questioni risultano essere state affrontate dall'*Arab Parliament*, le cui attività, di carattere declaratorio, non sembrano tuttavia aver fornito un contributo significativo³⁹.

Seppur in misura minore, nel triennio di riferimento, la LAS si è occupata anche di aspetti economico-commerciali. Dopo sei anni dall'ultimo incontro, si è infatti tenuto il 4th *Arab Economic and Social Development Summit* durante il quale i Capi di Stato hanno discusso della necessità di fornire sostegno economico ai rifugiati siriani, finanziando progetti di sviluppo nei Paesi ospitanti, e alla resistenza del popolo palestinese⁴⁰. Il Summit è stato seguito, nel triennio, da una serie di incontri di livello ministeriale⁴¹, in cui si è discusso sia di temi "classici", come le azioni da porre in essere per completare la *Greater Arab Free Trade Area* e perfezionare l'unione doganale, sia di questioni "nuove", come la conclusione di un accordo per la realizzazione di un mercato comune arabo dell'elettricità e di un piano

³⁵ L'*Arab Peace Initiative* è un piano per la pacificazione del Medio Oriente proposto nel 2002 dall'Arabia Saudita e approvato dal Summit della LAS in occasione della sua 14th *ordinary session*. Tale iniziativa prevede la fine del conflitto tra Israele e i palestinesi e la normalizzazione delle relazioni tra Israele e l'intero mondo arabo, in cambio di un ritiro israeliano dalle aree guadagnate durante la guerra dei sei giorni del 1967 e una "giusta soluzione" alla questione dei rifugiati palestinesi.

³⁶ Cfr. *Final Statement adopted by the Council of the League of Arab States at the ministerial level at its consultative meeting*, New York, 23 settembre 2019; *Final Statement adopted by the Council of the League of Arab States at the ministerial level at its extraordinary session*, Cairo, 1° febbraio 2020; *Resolution 8522 adopted by the Council of the League of Arab States at the ministerial level at its extraordinary session* (video-conferenza), 30 aprile 2020; *Resolution 8599 e Resolution 8600 adopted by the Council of the League of Arab States at its extraordinary session*, Cairo, 3 marzo 2021; *Resolution 8660 adopted by the Council of the League of Arab States at its extraordinary session* (video-conferenza), 11 maggio 2021.

³⁷ Cfr. 152nd *session of the Council of the League of Arab States* (Ministerial Level), 11 settembre 2019; 154th *session of the Council of the League of Arab States* (Ministerial Level), Cairo, 7 settembre 2020; 155th *session of the Council of the League of Arab States* (Ministerial Level), Cairo, 3 marzo 2021; 156th *session of the Council of the League of Arab States* (Ministerial Level), New York, 20 settembre 2021; 157th *session of the Council of the League of Arab States* (Ministerial Level), Cairo, 7 marzo 2022.

³⁸ La Siria è stata sospesa dalla partecipazione alla LAS nel novembre del 2011.

³⁹ Deve osservarsi come non esista, al momento, una versione in lingua inglese del sito web dell'*Arab Parliament*, sicché è estremamente difficile acquisire informazioni circa le attività da esso svolte e gli atti adottati. Dalle poche e frammentarie notizie di stampa risulta che, nel periodo in esame, l'*Arab Parliament* si sia riunito nella 1^a e 2^a *ordinary session of the third legislative term*, rispettivamente il 27-29 ottobre 2020 e il 21-24 dicembre 2021.

⁴⁰ 4th *Arab Economic and Social Development Summit – Beirut Declaration* -, Beirut, 19-20 marzo 2019. Il successivo Summit è in programma per il 2023 e sarà ospitato dalla Mauritania.

⁴¹ Cfr. 103rd *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council*, Cairo, 7 febbraio 2019; 104th *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council*, Cairo, 5 settembre 2019; 105th *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council*, Cairo, 2-6 febbraio 2020; 106th *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council* (video-conferenza), 30 agosto-3 settembre 2020; 107th *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council* (video-conferenza), 4 febbraio 2021; 108th *Ministerial Session of the Arab Economic and Social Council*, Cairo, 1° settembre 2021.

esecutivo per la strategia dell'acquacoltura araba, la disciplina di aspetti tecnici e finanziari per il trasporto marittimo di persone e merci fra i Paesi membri, la creazione di una visione araba sull'economia digitale, nonché di una strategia di sviluppo agricolo arabo sostenibile per la sicurezza alimentare sostenibile⁴².

Con riguardo alle relazioni esterne, ha segnato l'avvio di un rinnovato dialogo fra UE e LAS lo svolgimento, nel febbraio 2019, del primo incontro a livello di Capi di Stato e di Governo fra le due organizzazioni⁴³. Durante il Summit, preceduto da un *meeting* preparatorio di livello ministeriale⁴⁴, i *Leaders* degli Stati membri delle due organizzazioni hanno manifestato la volontà di rafforzare la cooperazione in vari settori (commercio, pesca, turismo, energia, agricoltura, ricerca e tecnologia) al fine di rispondere in maniera più efficace a sfide comuni, *in primis* la gestione dei flussi migratori e il mantenimento della pace regionale, ed hanno rinnovato il proprio impegno per un multilateralismo efficace e per un sistema internazionale basato sul diritto internazionale⁴⁵.

Oltre che con l'Unione Europea, nel periodo in esame la LAS ha portato avanti i propri rapporti con l'Unione Africana, che si sono concretizzati in incontri fra l'*AU Commission*, da un lato, ed il Segretario generale della LAS, dall'altro⁴⁶. Si è discusso delle questioni di interesse comune nello spazio arabo-africano e della necessità di intensificare gli sforzi per risolvere le crisi e affrontare le sfide nelle regioni. A tal riguardo, si è esaminata la situazione generale nel Corno d'Africa e si è concordato sull'importanza di intensificare il sostegno alla Libia e al Sudan nel completamento con successo della sua transizione politica, nonché di supportare la Somalia impegnata nella difficile pacificazione del Paese. Non ha invece avuto luogo il *5th Africa-Arab Summit* che, originariamente previsto per marzo 2020, è stato rinviato al 2022 in ragione dell'emergenza pandemica.

Con riguardo alle relazioni esterne, si segnala, infine, lo svolgimento, nell'ambito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, di un *Informal Interactive Dialogue on Cooperation between the UN and the LAS* finalizzato a discutere del rafforzamento dei rapporti reciproci nel quadro del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

4. *Consiglio di cooperazione dei Paesi arabi del Golfo (GCC)*. - Il GCC ha confermato, nel triennio in esame, di essere la più attiva organizzazione del mondo arabo-islamico, tant'è che in passato è stata definita come “un paradigma per il

⁴² Durante gli incontri, come da prassi, sono stati approvati i verbali dei comitati tecnici dell'*Arab Economic and Social Council*, come il Comitato di implementazione e *follow-up*, il Comitato permanente delle regole di origine arabe, il Comitato di esperti legali specializzati nello sviluppo di un meccanismo di risoluzione delle controversie nel quadro della *Greater Arab Free Trade Area* e il Comitato per la liberalizzazione del commercio dei servizi.

⁴³ *1st EU-LAS Summit (Sharm El-Sheikh Summit Declaration)*, Sharm El-Sheikh, 24-25 febbraio 2019. All'incontro, presieduto dal Presidente dell'Unione Europea e dal Presidente egiziano Al Sisi, hanno partecipato i *Leaders* degli Stati membri delle due organizzazioni. Ad essi si è aggiunto il Presidente della Commissione europea.

⁴⁴ *5th EU-LAS Ministerial Meeting*, Bruxelles, 4 febbraio 2019.

⁴⁵ Durante l'incontro si è altresì discusso della situazione politica in Siria, Libia e Yemen e della questione palestinese. Cfr. *Sharm El-Sheikh Summit Declaration*, cit., sub 7 ss.

⁴⁶ Cfr. *8th General Cooperation Meeting between the African Union Commission and the General Secretariat of the League of Arab States (Joint Communiqué)*, Addis Ababa, 22 luglio 2019; *9th General Cooperation Meeting between the African Union Commission and the General Secretariat of the League of Arab States (Joint Communiqué)*, Cairo, 1° febbraio 2021.

mondo arabo”. Va peraltro ricordato come il GCC operi in un’area caratterizzata da forti tensioni, sia interne agli Stati membri, sia nella regione, in particolare (ma non solo) con l’Iran. Inoltre, occorre qui ribadirlo, continua la tradizionale riservatezza dell’organizzazione nella diffusione delle notizie sulle sue attività (in particolare in lingue diverse dall’arabo) e molte informazioni (non sempre pienamente affidabili) sono desunte da fonti giornalistiche non ufficiali⁴⁷. Come tradizione, sono stati tenuti (intorno alla fine dell’anno) gli annuali Summit ordinari del Consiglio supremo (in seguito CS) statutariamente previsti e, in proposito, corre l’obbligo di ricordare come le caratteristiche politico-costituzionale degli Stati membri si riflettano sui poteri decisionali attribuiti, nella *GCC Charter*, al CS. Peraltro, tale attività apicale ordinaria è da tempo (1998) integrata con la tenuta di Consigli supremi straordinari (fra maggio e giugno)⁴⁸ anche se, soprattutto per questi ultimi, mancano anche notizie di stampa in una lingua diversa dall’arabo.

Nel merito può osservarsi come a partire dalla 40° sessione ordinaria del CS⁴⁹, tenuta nel dicembre del 2019, risultino attenuati i contrasti già esistenti fra alcuni degli Stati membri del GCC⁵⁰ e, nel Comunicato finale (*Closing Statement/Final Communiqué*), i Leaders hanno concordato il rafforzamento del GCC e confermato la volontà «to move from the stage of cooperation to the union stage»⁵¹, già espressa in precedenti Summit (in particolare, dal 36° del 2015). Tale volontà politica di rafforzamento è stata esplicitamente confermata nel citato 40° Summit, anche se non è chiaro in quali termini – soprattutto giuridici – si dovrà realizzare tale evoluzione. Nel gennaio del 2021 è stata tenuta la 41ª sessione del CS, che si è conclusa con l’approvazione del tradizionale Comunicato finale⁵² e della *Al-Ula Declaration*⁵³. Anche in tale occasione si riconosce l’esistenza di un clima politico di fiducia reciproca fra gli Stati membri e, in merito all’approfondimento della cooperazione, si ribadisce l’impegno «on moving from the cooperation phase to the union phase»⁵⁴. Si specifica altresì l’intenzione di perseguire «the completion of economic integration, the implementation of joint defense and security systems, and a unified foreign policy for the Member States»⁵⁵. In buona sostanza, sembra che si intenda rafforzare la cooperazione in maniera differenziata sia nei rapporti di cooperazione fra gli Stati membri, sia nella definizione di posizioni comuni agli Stati nelle relazioni internazionali. Sempre in occasione del 41° Summit sono stati approvati

⁴⁷ Il sito ufficiale del GCC (www.gcc-sg.org) è in lingua araba ed è aggiornato in lingua inglese in maniera irregolare e, spesso, con ritardo. Com’è comprensibile, le date in cui si tengono i Summit, così come tutte le attività istituzionali, sono stabilite secondo il calendario islamico.

⁴⁸ Un Summit straordinario del CS è stato tenuto nel maggio 2019 ed è stato dedicato in maniera prevalente a problemi di difesa e di sicurezza, cfr. *GCC summit held on May 31, 2019, in Mecca, Saudi Arabia* (da *Al Arabiya English*). Non si hanno, invece, notizie ufficiali circa i Summit straordinari del 2020 e del 2021.

⁴⁹ *40th session of GCC Supreme Council issues final communiqué*, Riyadh, 10 dicembre 2019.

⁵⁰ I Summit precedenti, tenuti nel periodo di particolare contrapposizione fra Arabia Saudita e Bahrain, non avevano visto la presenza fisica di alcuni sovrani, sostituiti da rappresentanti meno qualificati. Al fine di contribuire a risolvere tale contrasto e a sviluppare la cooperazione bilaterale è stato istituito il *Qatari-Saudi Coordination Council* (ovvero *Joint Coordination Council*).

⁵¹ *40th session of GCC Supreme Council*, cit., sub. 16.

⁵² *41st session of GCC Supreme Council final communiqué*, Al-Ula, 5 gennaio 2021.

⁵³ *The Al-Ula Declaration, issued at the 41st session of GCC Supreme Council Summit*, Al-Ula, 5 gennaio 2021.

⁵⁴ *41st session of GCC Supreme Council.... Communiqué*, cit., sub 16.

⁵⁵ *The Al-Ula Declaration....*, cit., p. 1.

alcuni atti di diversa natura giuridica. Si tratta di atti raccomandatori (come *Guideline o Strategy*) o, si può presumere, obbligatori (*Law/Regulation, o Guiding Regulation*)⁵⁶. Peraltro, di nessuno di essi è sinora noto il contenuto.

Il miglioramento dei rapporti fra gli Stati membri viene confermato in occasione del 42° CS del dicembre 2021, conclusosi con la *Riyadh declaration* (di cui non risulta noto il testo ufficiale ma solo notizie di stampa). Vi si conferma la volontà di elevare il livello della cooperazione fra gli Stati membri del GCC, sia nella dimensione interna, sia rafforzandone il ruolo nelle relazioni regionali e internazionali. In particolare, si ribadisce l'impegno degli Stati nei settori dell'economia, della difesa e della sicurezza. Per il primo aspetto si indica come risultato da conseguire l'attuazione di quanto previsto nell'*Economic Agreement* del 2001 (con specifico riferimento alla realizzazione del *GCC common market*), mentre in materia di difesa si conferma la natura di accordo di legittima difesa collettiva del *Joint Defense Agreement*⁵⁷. Meno agevole sembra l'attuazione della cooperazione in materia di sicurezza, che ricomprende la lotta al terrorismo⁵⁸, mentre assai ampi sono i riferimenti all'azione del CS nella definizione di una politica estera comune. Di sicuro interesse, in occasione dei tre Summit oggetto di valutazione, risulta, accanto alle tematiche principali appena indicate, il riferimento anche ad altri ambiti d'azione comune. Si tratta della cooperazione in materia ambientale (*Green Saudi and Green Middle East Initiative*), in materia economica (diversificazione delle economie, investimenti congiunti, trasporti, etc.), in materia sanitaria (con particolare rilevanza attribuita alla pandemia da COVID-19). Si prevede ancora il rafforzamento della cooperazione circa il ruolo delle donne e la trasformazione digitale.

Va peraltro qui ribadito il particolare interesse del CS nella definizione di relazioni esterne comuni, ove tuttavia l'impegno del GCC assume una valenza prevalentemente politica e, nei diversi Summit, si è soliti prendere posizione su singole questioni di politica internazionale, soprattutto di dimensione regionale. Com'è noto, alcune di tali questioni vedono coinvolti direttamente o indirettamente i Paesi del Golfo (Yemen, Iran in relazione alla questione nucleare, al finanziamento iraniano del terrorismo e alla questione delle isole del Golfo; Palestina, Siria, Libia, etc.)⁵⁹. In tale quadro di intensa attività internazionale, particolarmente sviluppati sono i rapporti tenuti sia con singoli Stati⁶⁰ sia con organizzazioni internazionali, tanto universali quanto regionali⁶¹, ivi compresa, ovviamente, l'Unione Europea⁶².

⁵⁶ *41st session of GCC Supreme Council... Communiqué*, cit., sub 36-41. Va detto che, quale che sia il valore giuridico dei vari atti approvati dal CS, è necessaria una attività di recepimento da parte dei singoli Stati membri.

⁵⁷ Nel *41st session of GCC Supreme Council... Communiqué*, cit., sub 51, si è confermato l'impegno nelle *areas of military integration* e si è emendato l'art. 6 del *Joint Defense Agreement* modificandone il nome da *Joint Peninsula Shield Forces Command* in *GCC Unified Military Command*, la cui sede è stata stabilita a Riyadh.

⁵⁸ Nel *41st session of GCC Supreme Council... Communiqué*, cit., sub 53 ci si riferisce al *tactical exercise (Arab Gulf Security 2)* in materia di sicurezza tenuta nel febbraio 2020.

⁵⁹ In proposito può rilevarsi come sui 120 punti trattati nel *41st session of GCC Supreme Council... Communiqué*, cit., la metà di questi sono dedicati a problematiche internazionali o regionali.

⁶⁰ Nelle conclusioni dei diversi Summit, il CS sottolinea l'importanza dei rapporti privilegiati con altri Paesi arabi, politicamente affini. Si sono infatti stabilite singole *special strategic partnership* con il Marocco e con la Giordania, mentre con l'Egitto si tengono *joint ministerial meetings*.

⁶¹ Il GCC intrattiene rapporti con organizzazioni universali (in particolare dopo il 2020 con la WHO) e con diverse organizzazioni regionali dei Paesi in via di sviluppo, in primo luogo con MERCOSUR e

Nei comunicati finali del CS si rinvia esplicitamente all'attività istruttoria mirante alla ricerca del consenso svolta dagli organi subordinati, a partire dal livello ministeriale che, evidentemente, si estende all'attività degli organi burocratico-amministrativi e tecnici, di cui si dirà. Inoltre, circa l'attuazione di quanto deciso a livello apicale nei diversi CS, di rilievo è quanto espresso nel *closing statement* del 2021 in relazione al dualismo fra ordinamento del GCC e ordinamenti nazionali. Infatti, si sottolinea «the importance of the implementation of all decisions and agreement issued and made by the Cooperation Council»⁶³. Implicitamente si riconosce che gli Stati non sempre hanno dato seguito a quanto deciso dallo stesso CS ma, occorre sottolinearlo, non si compie alcun rilievo esplicito diretto agli Stati membri, né considerati collettivamente, né tanto meno individualmente.

Come detto, l'attività del GCC si svolge, in primo luogo, attraverso l'azione di impulso politico e decisionale del CS e si è accennato come un ruolo istruttorio sia svolto dal livello ministeriale, *in primis* degli affari esteri, ma anche dei Ministri competenti *ratione materiae* (economia, trasporti, salute, finanze, lavoro, commercio estero, affari interni, poste e telecomunicazioni, etc. nonché ancora Banche centrali e responsabili per la politica monetaria). Di tali incontri sono note solo notizie di stampa e, talora, sono presenti dei riferimenti nei comunicati finali dei CS. Tale attività dei Ministri competenti *ratione materiae* si pone sia nella fase ascendente, che dovrà portare alla decisione del CS, sia, talora, anche in quella discendente rispetto al potere decisionale del CS⁶⁴. Ovviamente tale attività a livello ministeriale è, a sua volta, il naturale frutto del lavoro di una pluralità di organi sussidiari variamente definiti (*bodies, committees, studying committees, working groups, strategic working groups, organizing committees, etc.*), nonché del *Secretariat* cui talora lo stesso CS attribuisce lo svolgimento di una determinata funzione (studio ed elaborazione di proposte in collaborazione con gli Stati membri). La complessità dell'apparato istituzionale del GCC si manifesta anche nell'attività di organismi e istituzioni specialistiche sussidiarie, generalmente denominate *GCC agencies* (come la *GCC Interconnection Authority*, il *GCC Intellectual Property Training Center*) che si riuniscono con cadenze irregolari a seconda delle esigenze concrete. Come già detto, tale complesso e articolato apparato istituzionale opera, su impulso del CS, secondo quanto da questo esplicitamente rilevato, e sulla base delle competenze statutariamente previste⁶⁵.

Sempre in ambito istituzionale, un ruolo secondario, direttamente collegato con le caratteristiche costituzionali degli Stati membri del GCC, è attribuito all'organo para-parlamentare denominato *GCC Speakers of Sharia Council of Representatives, Federal National Council and National Assembly*, istituito nel 2006, ancora una

ASEAN. Nel 41st session of GCC Supreme Council, cit., sub 113-119 cfr. la *Strategic partnership between the Cooperation Council and other States and groups*. Va ricordato come l'Arabia Saudita abbia presieduto il G 20 e il suo Summit sia stato tenuto a Riyadh nel 2020.

⁶² L'incontro a livello ministeriale fra GCC e UE avrebbe dovuto tenersi nel 2017, ma è stato tenuto nel febbraio 2022 (poco dopo il triennio in esame); si tratta del *Co-Chairs Statement – 26th EU-GCC Joint Council and Ministerial Meeting*, Brussels, 21 febbraio 2022.

⁶³ 41st session of GCC Supreme Council... *Communiqué*, cit., sub. 35.

⁶⁴ Talora il CS autorizza i Ministri ad approvare un atto; più spesso, il CS approva le decisioni di un organo sussidiario, come nel caso dell'approvazione delle decisioni (in realtà proposte) approvate dal *Joint Defense Council* nella sua 17^a sessione.

⁶⁵ Nei comunicati finali dei Summit si sollecita l'attività dell'apparato istituzionale subordinato; cfr. 41st session of GCC Supreme Council ... *Communiqué*, cit., sub 30-33.

volta per volontà del CS. Tale organo si riunisce periodicamente (di regola una volta l'anno) e sono evidenti le sue funzioni meramente consultive espresse in un rapporto annuale presentato al CS⁶⁶.

5. *Unione del Maghreb Arabo (UMA)*. – Nel febbraio 2019 l'UMA ha celebrato il 30° anniversario dalla sua istituzione. Per l'occasione sul sito web dell'Organizzazione è stato pubblicato un comunicato stampa⁶⁷, in cui si sono celebrate retoricamente le «nombreuses réalisations dans les divers domaines organisationnel, institutionnel, économique, juridique [...], dans la perspective des quatre grands comités ministériels sur l'intégration du Maghreb» e l'impegno profuso dal Segretario generale nella elaborazione di un ambizioso piano d'azione per il periodo dal 2017 al 2019 finalizzato a «le développement du système de l'Union dans son ensemble et l'amélioration de son efficacité et de la rentabilité de ses performances au service de la collaboration Maghrébine dans divers domaines». Tuttavia, come delle *nombreuses réalisations* non si offre una più puntuale disamina, così non si illustrano i dettagli di detto piano d'azione⁶⁸, limitandosi ad affermare che «sans aucun doute qu'il a permis la réalisation de plusieurs acquis et avantages matériels et immatériels».

Nel comunicato si è dato anche conto delle difficoltà di sviluppo incontrate, negli ultimi anni, dall'UMA, dovute alle crisi politiche che hanno caratterizzato i Paesi membri e ai contrasti fra alcuni di essi (Marocco e Algeria *in primis*) e acuite dalla carenza di risorse, umane e materiali, invero già scarse al momento dell'istituzione dell'Organizzazione. Tale situazione di difficoltà si è perpetrata nel periodo in esame; se ne ha facile prova se si visita il sito web dell'UMA, in cui non si hanno notizie dello svolgimento di incontri degli organi intergovernativi e le informazioni relative alle attività del Segretariato sono ferme a dicembre 2020. Come osservato nella precedente rassegna, l'UMA continua quindi a sopravvivere – solo formalmente – nella figura del suo Segretario generale che, nei limiti delle competenze statutariamente conferitegli, si è limitato nel periodo considerato a rappresentare l'Organizzazione in occasione di alcuni eventi di carattere divulgativo, organizzati per discutere di tematiche di interesse regionale⁶⁹.

6. *Accordo di Agadir* – Avere contezza delle attività svolte nell'ambito dell'Accordo di Agadir risulta essere, con riferimento al periodo in esame, estremamente complesso. Il sito web dell'Accordo non è, infatti, funzionante e alquanto limitate risultano essere altresì le informazioni desumibili da articoli di carattere giornalistico.

⁶⁶ L'ultima riunione nota è il 13th *Periodic Meeting of GCC Speakers of Shura Council of Representatives*.... tenuta in video-conferenza il 21 luglio 2020 sul tema “*The Role of Legislative Council in Achieving the Sustainable Development Goals*”. Altri temi trattati sono stati: la pandemia, i rapporti con altre assemblee parlamentari, in primo luogo il Parlamento europeo, ma anche quelle attive in America Latina.

⁶⁷ Cfr. maghrebarabe.org/fr/union-du-maghreb-arabe-special-30eme-anniversaire/

⁶⁸ Invero, il Comunicato rinvia alla consultazione del testo del piano d'azione, pubblicato sul sito del Segretariato dell'UMA, ove – però – detto documento non risulta presente.

⁶⁹ Così, ad esempio, nel 2019 il Segretario generale ha incontrato il suo omologo dell'Unione per il Mediterraneo e ha preso parte ad una tavola rotonda sulla modernizzazione del sistema di rete ferroviaria del Maghreb, mentre nel dicembre del 2020 ha organizzato un simposio sui temi della sicurezza regionale ed ha partecipato all'apertura della Conferenza della *Association internationale des Maires Francophone*.

Dalle poche notizie reperite risulta essersi concluso, nel 2020, l'iter di ammissione di Libano e Palestina all'Accordo.

Con riferimento, invece, agli aspetti tecnici sembra essersi tenuta, nel febbraio del 2019, una riunione del Comitato direttivo congiunto dell'Accordo, in cui sembra essersi discusso della necessità di sviluppare nuovi meccanismi tesi a promuovere l'integrazione economica e l'intensificazione delle esportazioni dai Paesi parte dell'Accordo verso l'Europa⁷⁰. Le questioni relative alla cooperazione in materia doganale risultano essere state affrontate dalla commissione doganale congiunta durante il suo 6° *meeting* tenutosi ad Amman nel novembre del 2019. Invero, però, più che promuovere nuove iniziative e assumere nuovi impegni da parte degli Stati, l'incontro sembra essersi limitato a dar conto dei risultati conseguiti, soprattutto con riferimento all'attuazione degli impegni assunti con la conclusione, nel 2016, del *memorandum of understanding* nei settori della connessione elettronica e dello scambio di informazioni tra le dogane dei Paesi firmatari.

ELISA TINO

⁷⁰ All'incontro hanno preso parte i rappresentanti dei suoi Stati membri (Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia), nonché i rappresentanti dell'Unione Europea.