



MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
Direzione Generale per il Personale

CONCORSO PER LA CARRIERA DIPLOMATICA 2007

RELAZIONE SINTETICA

2

Si elabori una sintesi, in italiano, dell'articolo allegato, evidenziando le caratteristiche essenziali che connotano:

1. la questione centrale affrontata nell'articolo;
2. la/le ipotesi di soluzione della questione affrontata;
3. gli elementi propizi e ostativi a tale/i soluzione/i.

La sintesi va elaborata esclusivamente sulla base della documentazione fornita

- L'elaborato non deve superare le 20 righe.
- Il tempo a disposizione è di 60 minuti.

Buon lavoro!

NON APRIRE PRIMA DELL'INIZIO DELLA PROVA

Il Petrolio come arma (tratto da Ali Ghezalbash: Limes 2005, *L'Iran tra maschera e volto*, pag. 113 segg)

1. Secondo produttore all'interno dell'Opec, l'Iran, forte del possesso dell'11% delle riserve mondiali di petrolio accertate e del 15% di quelle di gas naturale, esercita un'indiscutibile influenza sul mercato dei prodotti energetici, ma ne è al contempo fortemente condizionato. Di seguito analizzeremo alcune conseguenze immediate della sua dipendenza dalle esportazioni di greggio. E vedremo come intende sfruttare questo immenso potenziale per raggiungere i propri obiettivi di sviluppo e usare gas e petrolio come strumenti diplomatici; illustreremo inoltre gli effetti indotti sulla dinamica delle relazioni internazionali dalle politiche energetiche iraniane e le ricadute, sull'economia nazionale, della crescita dei prezzi del petrolio. (...)

2. Sin dalla sua scoperta nel 1908, il petrolio è stato il cardine dell'economia di questo paese. L'Iran ha così sviluppato una dipendenza dai combustibili fossili come fonte di valuta pregiata e di energia relativamente a basso costo per il mercato interno. La successiva scoperta dei giacimenti di gas non ha fatto altro che indurre lo Stato a concentrare sempre di più le sue attenzioni sulle risorse energetiche per riempire le proprie casse e stimolare la crescita economica e industriale. Ben presto, tuttavia, agli evidenti benefici sono andati ad aggiungersi numerosi effetti negativi collaterali. Attualmente, circa il 75% delle entrate pubbliche deriva dalle esportazioni di greggio. Le vendite di prodotto raffinato e, in misura minore, di gas, equivalgono al 20% del pil. (...) Nonostante la continua tendenza al rialzo dei prezzi del petrolio, la mancata espansione di altri settori e la lentezza dei processi di privatizzazione e internazionalizzazione del mercato e delle imprese iraniane creeranno verosimilmente degli ostacoli allo sviluppo del paese nel lungo periodo. Un problema aggravato dalla carenza di infrastrutture in molti campi (...) L'espansione di altre industrie è inibita inoltre dalla carenza di capacità manageriali e di pianificazione, col risultato che il paese non riesce a godere appieno dell'enorme e inaspettata fortuna che sta vivendo. Questi non sono problemi nuovi per la classe politica; verso la fine degli anni Novanta, essa cercò di attenuare le conseguenze negative delle fluttuazioni dei prezzi creando un'organizzazione ad hoc, l'Oil Surplus Fund (...), Fondo di stabilizzazione per il petrolio, con l'intento di dotare il governo di una riserva monetaria di emergenza cui attingere nel caso di crollo delle quotazioni per finanziare opere pubbliche o eventualmente sviluppare altri settori produttivi (...) Sebbene si sia rivelato più volte utile alla realizzazione di importanti progetti, il Fondo è stato spesso oggetto di controversie a causa delle accuse di «uso politico» improprio da parte di alcuni membri del parlamento (Majlis), per fini elettorali o per ottenere favori. Né sono mancate le critiche degli economisti, che hanno indicato nella pratica dei governi di attingere a tale fondo una delle cause della debole disciplina di bilancio e del diffondersi della corruzione. (...) Quando è sotto pressione, lo Stato tende generalmente a destinare le sue maggiori entrate a iniziative suscettibili di migliorare le condizioni di vita dei cittadini, quali la realizzazione di infrastrutture, la creazione di nuovi posti di lavoro (...), o semplicemente a elargire sussidi. Il fine ultimo, in ogni caso, è quello di accrescere il consenso politico e tenere a bada il malcontento popolare per evitare che provochi una crisi di legittimità del governo in carica. Al momento, la spesa pubblica iraniana per trasferimenti ammonta a 12 miliardi di dollari all'anno. Tra le altre agevolazioni, alcuni beni di primo consumo quali il pane, il latte, il riso e l'olio possono essere commercializzati a prezzi inferiori a quelli di mercato grazie alle sovvenzioni statali. Anche il petrolio (...) ha un prezzo largamente agevolato. (...) Di certo, gli elevati prezzi del petrolio facilitano l'elargizione di contributi sui beni alimentari e industriali, aggravando ovviamente il fardello dello Stato quando le quotazioni del greggio calano. Ma nel caso dei sussidi per il petrolio è vero anche il contrario. Il consumo giornaliero di petrolio in Iran si aggira sui 70 milioni di litri dei quali 30 milioni devono essere importati a causa dell'inadeguata capacità di raffinazione dell'industria domestica. Considerato che il petrolio importato è acquistato al valore di quotazione internazionale e poi commercializzato a un prezzo inferiore sul mercato interno, il pesante drenaggio di risorse economiche è palese. Ciò aggrava inoltre il problema del contrabbando di petrolio a paesi vicini (...), dove viene venduto a prezzi più alti, poiché il margine di profitto derivante dallo smercio, a prezzi internazionali, di quello iraniano sovvenzionato, è molto elevato. Nonostante questo, lo Stato non ha accennato a ridurre il livello dei trasferimenti né a rivederne la tipologia o i criteri con cui vengono attribuiti. L'Iran rischia il collasso in caso di cambio repentino della situazione attuale e (...) non ha ancora il coraggio di afferrare il toro per le corna.

3. L'Iran tende a impiegare le sue immense risorse energetiche per promuovere la crescita industriale, spinto dall'ambizione di diventare il paese guida dello sviluppo economico e tecnologico dell'intera regione del Golfo Persico. Niente di nuovo in questo, se non il fatto che un simile disegno è stato apertamente proclamato solo alla fine del 2004, quando venne presentato il piano di sviluppo ventennale. (...) Per quanto il testo si limiti a fornire indicazioni politiche di massima, ne sono stati comunicati i punti essenziali a tutti i ministeri e alle istituzioni statali per consentire loro di condurre la propria attività amministrativa tenendo conto delle linee guida e degli obiettivi in esso contenuti. Anche i piani di sviluppo quinquennali varati a partire dal 1990 (...) fungono da quadro generale e tutti quelli futuri, come pure le leggi approvate dal parlamento e da altri organi decisionali, dovranno rispettare le direttive stabilite nel piano ventennale. In questi documenti, petrolio e gas vengono visti come fattori d'importanza chiave per lo sviluppo del paese. Ma il compito dello Stato non consiste prevalentemente nel cercare di vendere queste materie prime, bensì nel favorire la creazione di industrie ad alto valore aggiunto e nell'accrescere le esportazioni di prodotti di imprese che consumano molta energia. Inoltre, gli introiti delle vendite di materie prime e di derivati (come i prodotti petrolchimici, in forte crescita negli ultimi anni) devono essere destinati al potenziamento delle infrastrutture e all'espansione di industrie nazionali basate su un proprio patrimonio di conoscenze, come ad esempio lo sviluppo del software. Il gas svolge una funzione particolare in questa prospettiva ed ha assunto col tempo un'importanza chiave. L'attenzione riservata a questo settore non trova giustificazione nel solo desiderio di competere con i paesi vicini (attualmente il Qatar produce ed esporta più gas dell'Iran), ma risponde a un preciso disegno strategico che mira, fra l'altro, a sostituire progressivamente il gas al petrolio come principale fonte energetica del paese, in modo da rendere disponibili per l'esportazione (e per raggiungere altri obiettivi di cui tratteremo) circa 1,7 milioni di barili di greggio al giorno, attualmente impiegati per soddisfare la domanda interna. Allo stesso modo, la nascita di industrie a elevato consumo energetico non solo facilita il trasferimento di conoscenze e tecnologie all'Iran, ma realizza una filiera produttiva interna in grado di far aumentare i profitti e creare nuovi posti di lavoro. Infine, il governo tende a utilizzare il gas come strumento diplomatico per migliorare le relazioni con gli altri Stati del Golfo e favorirne lo sviluppo industriale così da assicurarsi, in futuro, nuovi partner commerciali. È innegabile che una crescente dipendenza energetica dei paesi confinanti sia estremamente utile per garantire all'Iran un contesto favorevole al conseguimento degli obiettivi prefissati; come vedremo più avanti, è la speranza di far pendere a proprio favore l'ago della bilancia nei rapporti di vicinato che ha spinto Teheran ad assumere un ruolo di primo piano nel campo della diplomazia e della sicurezza regionali, anziché lasciarlo ad altri. Per molti aspetti, l'Iran gode di una posizione ottimale per il raggiungimento dei propri fini; oltre che di gas e petrolio, è dotato di grandi risorse minerarie e agricole e, grazie a una popolazione in prevalenza giovane, di un enorme potenziale di forza lavoro. Non tutti i paesi nelle sue immediate vicinanze si trovano in condizioni altrettanto vantaggiose. Per quanto vi siano nazioni che, come l'Arabia Saudita, hanno maggiori giacimenti energetici o, come la Turchia, industrie più avanzate, nessuna può vantare una combinazione di risorse e posizione geostrategica altrettanto favorevole. Non mancano, tuttavia, gli ostacoli da superare: il recente intensificarsi delle pressioni internazionali sollevate dalla questione nucleare, ma anche, a più lungo termine, l'emergere di problemi strutturali interni costituiscono un grave impedimento allo sviluppo del paese. La presenza dominante dello Stato nell'economia, l'inefficienza del settore

bancario e dell'industria manifatturiera, l'insufficienza di risorse umane e di competitività destano seri dubbi sulla possibilità di raggiungere una posizione dominante su scala regionale. Tutti problemi esacerbati, per giunta, dalle continue pastoie burocratiche e dalle lungaggini procedurali che scoraggiano gli investitori stranieri. Inoltre, gli anni di relativo isolamento (..) hanno impedito all'Iran di tenere il passo con gli sviluppi dei mercati internazionali e hanno rafforzato le posizioni di potentati economici interni gelosi delle loro prerogative. (..) Rimane poi irrisolto il problema, ormai endemico, della «cattiva amministrazione e della corruzione» all'interno del settore petrolifero. Lo stesso presidente Ahmadi-Nejad ha giurato di esser pronto a «mettere in gioco la vita per combattere la *mafia del petrolio* e garantire che i proventi di questa preziosa risorsa servano a migliorare la vita quotidiana dei cittadini». Pur rimanendo vaga, quest'espressione è riferita in effetti sia a influenti personalità che hanno costruito la propria fortuna muovendosi dietro le quinte della lobby petrolifera, sia a potenti clan familiari che per altre vie hanno comunque escogitato il modo di ottenere guadagni illeciti sfruttando la ricchezza nazionale. Questi ed altri ostacoli strutturali rendono molto difficile il raggiungimento degli obiettivi del piano di sviluppo ventennale, come dimostrano ad esempio i problemi che le ambiziose politiche del gas e del petrolio dovranno affrontare nel prossimo decennio. (..) Il conseguimento degli obiettivi a lungo termine e il mantenimento della quota di produzione attualmente posseduta dall'Iran all'interno dell'Opec richiedono una crescita dell'attività estrattiva fino a 5,5 milioni di barili al giorno entro il 2010 e almeno fino a 7 milioni entro il 2015. Un semplice calcolo di medio periodo è sufficiente a mostrare la difficoltà di tale impresa: nel 2005 la produzione media nazionale si è assestata sui 4,2 milioni di barili giornalieri: per raggiungere i livelli produttivi desiderati dovrebbe crescere di almeno 1,3 milioni di barili al giorno in cinque anni. (..) Non si nega che il governo sia stato abile nell'attrarre gli investimenti esteri e nell'aggirare le sanzioni imposte alla sua industria petrolifera, ma resta il fatto che ha impiegato cinque anni per passare da 3,6 a 4,2 milioni di barili. Gli investitori esteri, scoraggiati da un sistema giuridico e da una disciplina dei contratti ancora ambigua, preferiscono convogliare le proprie risorse verso gli altri paesi del Golfo.

4. In qualità di membro fondatore dell'Opec, l'Iran ha sempre cercato di far leva sulle sue risorse energetiche per garantirsi una posizione di rilievo sul piano regionale e internazionale. E grazie al perdurare di una forte domanda di petrolio, alimentata soprattutto dalle nuove esigenze energetiche dell'Asia orientale e in particolare della Cina, la sua posizione si è andata rafforzando sul mercato internazionale (..) Secondo paese al mondo per riserve di gas e petrolio, l'Iran non si limita ad impiegarle a sostegno della propria crescita economica, ma ne ha compreso le più ampie potenzialità geopolitiche. Per quanto i paesi vicini non siano da meno in termini di risorse energetiche, la sua particolare posizione gli apre rotte di esportazione e possibilità di commercio che agli altri rimangono precluse. Infatti, oltre ad essere a cavallo del Golfo Persico, il maggiore canale di esportazioni petrolifere mondiale, l'Iran confina con ben sette paesi e si affaccia, insieme ad altri cinque, sul Mar Caspio. Questo lo rende una potenziale rotta di transito per i prodotti energetici (dalle repubbliche ex sovietiche al Golfo Persico) e gli offre grandi possibilità commerciali. I numerosi progetti di oleodotti e gasdotti, attuati o in corso di completamento, sono l'esempio più evidente di questa volontà di sfruttare strategicamente la propria posizione. (..) Il progetto più importante, tuttavia, rimane il gasdotto che dovrà collegare l'Iran, l'India e il Pakistan, portato avanti pur tra mille ritardi diplomatici e interruzioni per questioni di sicurezza. (..) L'accordo di scambio della regione caspica è un altro esempio dell'interconnessione d'interessi fra Stati geograficamente vicini. In base a quest'intesa, operativa già dal 2002, l'Iran importa petrolio greggio attraverso i confini settentrionali ed esporta lo stesso quantitativo delle proprie riserve tramite gli oleodotti che lo collegano al Golfo Persico; così facendo, riesce non solo a ottenere un lauto pedaggio, ma risparmia sui costi di trasporto, dato che la maggior parte della sua popolazione risiede nella parte centro-settentrionale del paese mentre i giacimenti sono localizzati nell'area meridionale. Al contempo, i paesi confinanti si assicurano l'accesso alle infrastrutture di distribuzione iraniane senza dover incorrere negli alti costi d'investimento connessi all'eventuale realizzazione di proprie condotte di esportazione. Le frontiere aprono al paese anche ampie possibilità di commercio; l'Iraq e l'Afghanistan, dove le operazioni di ricostruzione si stanno gradualmente intensificando, costituiscono un potenziale mercato non solo per gas e petrolio, ma per tutti quei prodotti, come l'acciaio e il cemento, che richiedono lavorazioni ad alto consumo energetico. Oltre ad accrescere e intensificare i rapporti commerciali, le risorse iraniane si prestano ad essere impiegate come strumento di pressione diplomatica. In periodi di crescita dei prezzi petroliferi (..) emergere o l'acuirsi di tensioni nella regione del Golfo Persico ha un impatto più profondo sull'economia internazionale. Non a caso vi sono stati ampi dibattiti circa l'opportunità di impiegare l'«arma del petrolio» per attenuare le sollecitazioni alle quali l'Iran è sottoposto dal 2003 a causa della sua politica nucleare. (..) Un (..) sottile uso diplomatico del gas e del petrolio potrebbe consistere (..) nel concedere un trattamento di favore (..) a quei paesi che siano disposti a sostenere direttamente l'Iran nell'arena internazionale. Analogamente, l'evoluzione delle contrattazioni con compagnie petrolifere estere potrebbe (..) esser condotta parallelamente alla particolare posizione diplomatica che Teheran decidesse di assumere nei confronti delle altre nazioni. D'altronde, vi sono già parecchie voci che lamentano sanzioni inflitte dal governo iraniano a imprese operanti nel mercato energetico nazionale anche se, dato l'estremo bisogno di risorse tecnologiche e finanziarie, è altamente improbabile che tali iniziative possano essere prese nei confronti dei maggiori paesi europei. In definitiva, l'Iran ha piena consapevolezza non solo di essere in grado, sfruttando la sua posizione all'interno dell'Opec e la crescita delle attività nel settore del gas, di rafforzare la propria influenza sulle politiche energetiche mondiali, ma di poter utilizzare le ricchezze energetiche per perseguire propri interessi nel campo diplomatico e della sicurezza. (..)

5. (..) Continuando su questo percorso non mancheranno gli ostacoli di natura interna ed estera. Le sanzioni imposte in modo unilaterale dagli Stati Uniti non permettono all'industria petrolifera nazionale di conseguire il voluto tasso di crescita e rendono difficile anche per le multinazionali europee operare sul suolo iraniano (..) Nonostante l'Iran abbia più volte dichiarato di non opporsi all'entrata dei colossi statunitensi sul suo mercato, non vi è sentore di alcun mutamento di tale situazione nell'immediato. In aggiunta, sono aumentate le pressioni sia da parte degli Stati Uniti che dell'Unione Europea in risposta ai programmi nucleari iraniani e (..) relativamente a questioni attinenti la salvaguardia dei diritti umani e le libertà politiche; in tali contingenze, la diffusa percezione da parte degli investitori dell'elevato tasso di rischio presente nella regione mediorientale non è certo stata di giovamento. Da tutto ciò discende che l'Iran sta operando in un contesto internazionale meno favorevole di quanto prevedesse. E una delle sue reazioni di fronte a queste pressioni è stata di volgere gradualmente la sua attenzione ad est, in particolare all'India e alla Cina, per trovarvi nuovi mercati di sbocco e fonti alternative di tecnologie e capitali. (..) Sul piano interno, imponenti barriere di tipo strutturale continuano a rallentare lo sviluppo. La diffusa incompetenza manageriale e la difficoltà di impiegare i proventi del comparto energetico senza innescare spirali inflazionistiche o appesantire il bilancio dello Stato rimangono questioni irrisolte. L'incertezza normativa e la lacunosa disciplina contrattualistica scoraggiano ancora l'entrata di operatori internazionali sul mercato interno (..) Infine, nel settore del gas, i progetti di espansione delle esportazioni e le trattative in corso risentono dei ritardi nella realizzazione di importanti progetti (come gli impianti di gas liquefatto) e delle notevoli limitazioni tecniche (quali l'impossibilità di utilizzare i brevetti tecnologici americani). Tra mille difficoltà ed impedimenti, possono però nascere nuove opportunità. Se l'Iran saprà affrontare le avverse acque internazionali e sopravvivere alle tempeste interne, ha buone possibilità di riemergere come la più influente ed economicamente florida nazione del Golfo Persico, o forse dell'intero Medio Oriente. Dopo tutto ha ancora a disposizione i più potenti strumenti economici e diplomatici che si conoscano: petrolio e gas.