

DOCUMENTI IAI

LA CRISI IRACHENA E LE DINAMICHE MEDITERRANEE CONSEGUENZE NEI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E TURCHIA

di Roberto Aliboni

Rielaborazione della relazione tenuta dall'autore alla conferenza su "Il futuro dell'UE e della Turchia",
organizzata dalla Turkish University Association of European Community Studies (TUNAECS)
nell'Università di Marmara
Istanbul, 24 ottobre 2003

IAI0305

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA CRISI IRACHENA E LE DINAMICHE MEDITERRANEE CONSEGUENZE NEI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E TURCHIA

di Roberto Aliboni¹

Questo studio si propone di analizzare l'impatto della crisi irachena sulle dinamiche mediterranee. In particolare, mette in evidenza l'impatto della crisi sulle seguenti questioni: (a) sul conflitto israelo-palestinese e, più in generale, il conflitto tra paesi arabo-musulmani ed Israele; (b) sulla stabilità dei regimi regionali e la loro transizione alla democrazia; (c) sullo sviluppo e le conseguenze delle politiche euro-mediterranee dell'Unione Europea (UE) nella regione; (d) sugli interessi regionali e nazionali della Turchia.

La parte conclusiva tratta dei rapporti tra Unione Europea e Turchia alla luce della crisi irachena.

Il Medio Oriente

La guerra in Iraq è stata giustificata in vari modi. L'amministrazione americana ha congiuntamente addotto diversi motivi per spiegare la necessità di un "cambio di regime" in Iraq. Ha sottolineato l'esistenza di minacce immediate alla sicurezza nazionale ed internazionale, quali il pericolo posto dalle armi di distruzione di massa in possesso del regime iracheno e l'eventualità che tali armi siano messe a disposizione di gruppi terroristici. Si è richiamata, tuttavia, anche a motivazioni di maggiore rilevanza strategica, quali l'instaurazione di regimi democratici nella regione allo scopo di rendere pace e prosperità possibili in tutta l'area.

L'amministrazione americana ha argomentato che con il cambio di regime in Iraq e l'instaurazione di un regime democratico al suo posto, si avrebbe una sorta di effetto domino negli altri paesi della regione. Nuove forze e nuovi fattori sarebbero suscitati da un "cambio di regime" in Iraq i quali sarebbero in grado e avrebbero la volontà di rovesciare gli attuali regimi autoritari ed incompetenti e insediare altrettante democrazie nei paesi interessati. Questi regimi democratici sarebbero orientati al buon governo e a mantenere rapporti pacifici con i paesi vicini. Conseguentemente, una serie di conflitti regionali altrimenti intrattabili troverebbero una qualche soluzione nel breve periodo, mentre nel lungo periodo l'aumento del reddito e il miglioramento dell'istruzione porterebbero al consolidamento delle relazioni pacifiche nella regione.

In questo senso, l'intervento in Iraq è stato considerato dai suoi promotori, ed è tuttora considerato, come un strumento di risoluzione dei conflitti nel breve periodo, che permetterebbe di produrre le condizioni per realizzare politiche di prevenzione dei conflitti nel lungo periodo. In tale ampia ottica di *peace-building*, la guerra in Iraq dovrebbe essere considerata come uno strumento per trasformare una regione di

¹ Vicepresidente e capo del programma Medio Oriente e Mediterraneo dell'Istituto Affari Internazionali, Roma. Questo testo è la rielaborazione della relazione tenuta dall'autore alla conferenza su "Il futuro dell'UE e della Turchia", organizzata dalla Turkish University Association of European Community Studies (TUNAECS) nell'Università di Marmara, Istanbul, 24 ottobre 2003.

conflitti, agitazioni e instabilità in una regione di ordine e prosperità, allo scopo di alleviare ed eliminare i sentimenti di ostilità verso l'Occidente non meno che gli effetti di *spillover* e gli attacchi che nascono da tale ostilità.

L'attuazione di questa strategia è anche basata sulla stabile influenza che gli Stati Uniti potrebbero esercitare sull'Iraq e, da un posto così centrale, sull'intera regione. Attraverso la loro presenza, il passaggio alla democrazia e alla pace verrebbe garantito dagli stessi Stati Uniti e difeso nei confronti delle opposizioni e dalle forze ostili. Nel complesso, la strategia sembra fondarsi sulla forte spinta verso la democrazia che proverrebbe sia dal cambio di regime iracheno sia dalla più diretta influenza e presenza che la liberazione dell'Iraq e la relazione speciale che ne nascerebbe assicurerebbero agli USA proprio nel centro del più grande Medio Oriente.

Come appena evidenziato, l'argomento coinvolge tutta la regione nel suo insieme e un'ampia gamma di conflitti, inclusi quelli interni. Non v'è dubbio, tuttavia, che il nesso più importante e immediato tra il cambio di regime in Iraq, da un lato, e l'instaurazione di una dinamica di pace e democrazia, dall'altro, riguarderebbero il conflitto israelo-palestinese e più in generale quello tra paesi arabi e Israele. In altri termini, la più importante pedina di domino di cui ci si aspetterebbe la caduta come conseguenza della strategia americana dovrebbe essere l'Autorità Nazionale palestinese e il conflitto fra palestinesi e israeliani.

Tuttavia, le opinioni su come questo nesso si realizzerebbe nel caso in questione sono diverse. I neoconservatori sostengono che il cambio di regime in Iraq contribuirebbe subito a rafforzare la sicurezza di Israele, e successivamente a sviluppare la democrazia tra i palestinesi. Solo allora incoraggerebbe le necessarie soluzioni, che peraltro dovrebbero essere trovate e realizzate dai palestinesi e dagli israeliani da loro stessi.

In Europa, invece, il nesso tra Iraq e Palestina è considerato di primaria importanza e urgenza. Non c'è dubbio che per gli europei il nesso fra le due crisi (la soluzione in Iraq come presupposto della soluzione in Palestina) è solo un *second best*. Il punto di vista che da tempo gli europei mantengono è che l'ostacolo chiave sulla strada della pace nella regione è primariamente il conflitto mediorientale, in particolare quello israelo-palestinese.

Gli europei, come gli americani, sono fermamente convinti che l'instaurazione di regimi più pluralistici e liberali nella regione è un fattore chiave per il consolidamento della pace e della prosperità. Tuttavia, secondo gran parte degli europei, il nazionalismo deve essere sradicato eliminando i conflitti internazionali che lo alimentano, in modo da instaurare condizioni che meglio si prestino alla transizione verso regimi democratici (Francia e Germania non sono i soli a difendere questa posizione, la quale è condivisa anche dai paesi europei che hanno fiancheggiato gli Stati Uniti nella guerra all'Iraq a cominciare da Gran Bretagna, Spagna e Italia. Il motivo del loro schieramento è dipeso essenzialmente da ragioni di sicurezza nazionale e non da motivi legati alla questione mediorientale).

Concludendo, gli europei preferirebbero un coinvolgimento statunitense innanzitutto nella pace israelo-palestinese onde facilitare un nuovo ordinamento nella regione. Tuttavia, con l'avvento dell'attuale amministrazione americana, è emersa una contrapposizione strategica fra Europa e Stati Uniti. Questa contrapposizione ha giocato un ruolo importante nelle dispute transatlantiche alla vigilia e poi all'indomani della guerra e dell'occupazione/liberazione dell'Iraq. Nondimeno, nel momento stesso in cui

gli americani hanno deciso di avviare la guerra, gli europei hanno insistito affinché si collegasse al più presto possibile l'intervento in Iraq con il processo di pace nella Palestina storica, anche se ciò era considerato da molti europei solo una soluzione di *second best*.

All'indomani della guerra, l'amministrazione americana ha fatto suo il programma di *second best* degli europei togliendo l'embargo sul processo della "road map". Con l'accordo degli europei, c'è stato un mini-cambio di regime in Palestina, forzando la nomina di un primo ministro moderato nella persona di Mahmoud Abbas alias Abu Mazen e mettendo ai margini il Presidente Arafat. Nondimeno, dopo solo pochi mesi il processo della "road map" è entrato in un vicolo cieco e Abu Mazen ha rinunciato al suo mandato nel quadro di un'attività terroristica sempre intensa.

Come possono essere interpretati gli effetti della crisi irachena sulla questione palestinese? Per poter rispondere a questa domanda è necessario tenere presente preliminarmente che le previsioni della strategia americana non si sono, per adesso, verificate e la situazione postbellica in Iraq rimane in costante evoluzione. L'instaurazione di un regime democratico in Iraq non può essere esclusa anche se, per il momento, non può neanche essere data per scontata. Di certo, se alla resa dei conti la nascita della democrazia irachena ci sarà, non c'è dubbio che si tratterà di una nascita largamente assistita e con qualche cosa di inevitabilmente artificiale. Può darsi che le divisioni nazionali possano tradursi in fattori di competizione pacifica e democratica (in partiti politici, sindacati, ONG e degli stati federati). Può darsi, però, che esse restino e si approfondiscano, impedendo così all'Iraq di stabilizzarsi.

Non vi è dubbio che l'eventuale instaurazione di una democrazia in Iraq sarebbe destinata ad avere un impatto positivo (anche se non necessariamente decisivo) sul dibattito politico in atto nella regione e potrebbe da ultimo facilitarne le transizioni in atto, semmai ce ne siano, e il loro possibile successo. Tuttavia, questo processo non potrà avvenire né in un breve periodo di tempo né senza contraddizioni. Mentre si deve aspettare per vedere gli effetti degli sforzi americani in Iraq, qualche risposta circa gli effetti dell'intervento in Iraq sulla Palestina e il conflitto israelo-palestinese può intanto essere data con riferimento alla situazione attuale.

Il primo effetto della guerra in Iraq, come giustamente messo in evidenza dai neoconservatori, è stato di migliorare la sicurezza nazionale israeliana e di rassicurare i nazionalisti e gli ultranazionalisti sia nel governo sia nella società israeliana. Al contrario, per la società palestinese, la guerra all'Iraq ha significato un indebolimento dell'ala moderata e l'ascesa di Abu Mazen è stata interpretata sia in Palestina che nel resto del mondo arabo come l'imposizione di un "quisling" – un collaborazionista. Quindi, niente a che vedere con la democrazia.

D'altra parte, gli eventi in Iraq hanno incoraggiato l'ala estremista palestinese ed incrementato il sostegno dall'esterno, in particolare dagli ambienti wahhabiti, preoccupati sia dell'incursione americana in Iraq sia del futuro dei sunniti nella regione. Molti interessi nel mondo arabo-musulmano si oppongono a una eventuale soluzione moderata della questione Palestinese.

Data l'influenza di questi fattori negativi dal quadro iracheno, il processo della "road map" avrebbe dovuto essere sostenuto in maniera più incisiva e determinata dal Quartetto, in particolare dagli Stati Uniti, di quanto di fatto sia avvenuto. Il processo esigeva un approccio più bilanciato tra Israele e la Palestina. Ogni tanto, il presidente George W. Bush è sembrato perseguire con coerenza l'idea dei due Stati che egli aveva

avanzato nel discorso del Giardino delle Rose nel giugno 2002. Nel complesso, tuttavia, una posizione del presidente nettamente distinta dall'influenza neoconservatrice che verosimilmente predomina nell'amministrazione non è emersa. In questo senso si può concludere che un nesso tra Iraq e questione israelo-palestinese era possibile, ma non è stato realizzato. Questo è stato un errore, tanto più che un successo riguardo alla questione Palestinese avrebbe potuto significare un riscontro positivo nella gestione del dopoguerra in Iraq.

Trarre delle conclusioni non è facile. In primo luogo, la strategia dei neoconservatori suggerisce che l'avvio della democrazia in Iraq e l'affermarsi dell'influenza americana al centro del più grande Medio Oriente avrebbero come conseguenza un cambiamento nella regione. Fino ad oggi, tuttavia, queste previsioni sono ben lontane dal realizzarsi, anche se non se ne può escludere il compimento. In questo senso, sarebbe prematuro ipotizzare che la strategia dei neoconservatori sia errata e abbia fallito nel tentativo di diffondere la pace e la prosperità nella regione. Dobbiamo aspettare i futuri sviluppi della situazione in Iraq. Con la risoluzione 1511 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati Uniti hanno ottenuto una libertà di manovra sufficiente a consentirgli di condurre a buon fine la transizione irachena. Solo allora, si potrà capire se la crisi irachena sarà in grado di provocare l'atteso effetto domino. Come si vedrà nella prossima sezione, le reazioni nel mondo arabo sono alquanto miste. Quelle positive potrebbero prevalere, se l'Iraq venisse stabilizzato.

In secondo luogo, come è già stato sottolineato, l'approccio neoconservatore tende a trascurare la questione palestinese. La Palestina è vista come una tra le tante pedine del domino. Essa, secondo tale approccio, sarà a qualche punto del processo investita dal vento della democratizzazione senza necessitare l'attenzione costante ma infruttuosa che l'amministrazione americana le ha lungamente dedicato. Al contrario, l'Europa ritiene che la stabilizzazione della regione dipende dalla creazione di uno stato palestinese e che, per facilitare questo processo, la comunità internazionale dovrebbe intervenire direttamente riequilibrando le grandi ineguaglianze esistenti tra Israele e la Palestina. In questo senso, l'Europa tenderà a pensare che il disinteresse americano è più il frutto di un calcolo che di un atteggiamento fondamentalmente benevolo, in quanto favorisce le rivendicazioni ultranazionaliste di Israele. Non è questa una questione da discutere qui. Come che sia, la "road map" non è in linea con l'approccio dei neoconservatori. Secondo la loro visione, la "road map" è solo una scorciatoia inutile e probabilmente dannosa. L'avvio del processo della "road map" dopo la guerra all'Iraq da parte del presidente Bush deve essere considerato più come un episodio nell'ambito delle relazioni transatlantiche che come un atto legato all'attuazione della strategia americana nei confronti dell'Iraq. Il processo è fallito non per le conseguenze negative della guerra all'Iraq ma perché si è svolto nella vecchia logica di Oslo e nel contesto di perduranti controversie americane ed europee sulle cose da fare (il muro di sicurezza, il ruolo di Arafat, l'organizzazione del monitoraggio, etc.). La situazione instabile in Iraq ed il persistere della vecchia logica legata al processo di Oslo si sono combinati e hanno impedito la creazione di una legame costruttivo tra la questione palestinese e quella irachena.

Al termine di questa analisi, si può evidenziare che la questione di fondo risulta essere la coesione occidentale. In effetti, né il problema palestinese né quello iracheno potranno essere risolti finché vi saranno delle divisioni all'interno dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea. La contrapposizione strategica transatlantica circa

quale questione – se l'Iraq o la Palestina – debba avere priorità resta irrisolta. La Risoluzione 1511 ha eliminato l'attiva opposizione da parte dell'Europa (e della Russia) e ha dato agli Stati Uniti la possibilità di perseguire le sue priorità nel Medio Oriente. Se essi avranno successo nel processo di democratizzazione dell'Iraq, allora gli europei dovranno rivedere la loro posizione sulla questione palestinese. Altrimenti, dovrà avvenire il contrario.

I regimi arabi e la democrazia

L'attuale amministrazione americana ha accettato dai neoconservatori non solo l'idea di un intervento diretto nel mondo arabo, nella fattispecie l'Iraq, onde imprimere un cambiamento alla regione e spianare la strada alla democrazia. Ha anche largamente accettato la giustificazione di tale cambiamento. L'analisi dei neoconservatori suggerisce che vi è una filiazione diretta tra le ideologie europee del nazismo e del fascismo e quella del nazionalismo arabo, in particolare l'ideologia dei partiti Ba'ath, ed è proprio l'appartenenza a questo filone nazionalista che ha impedito ai paesi arabi di modernizzarsi e di democratizzarsi. Questa tesi è stata sviluppata e sostanziata dal noto storico Bernard Lewis - che non è un neoconservatore - ed è ora sostenuta anche da Paul Berman, un intellettuale "liberal" americano, nella sua opera "Terror and Liberalism". In quest'ultima, l'autore sostiene che l'opposizione dei liberali alla guerra in Iraq non ha in generale tenuto conto del fatto che essa è contro un e pericoloso tipo di fascismo tardivo, in nome della democrazia e allo scopo di instaurarla. In un certo senso, dovrebbe essere considerata come un completamento dell'intervento in Europa nella seconda guerra mondiale e, come tale, essere sostenuta, specialmente dai liberali.

In questo quadro, la nuova amministrazione sottolinea che, dopo la fine della guerra fredda, sia diverse amministrazioni precedenti sia i governi europei hanno sostenuto la stabilità di un pugno di regimi tardo-fascisti come se questi ultimi potessero contribuire al mantenimento della sicurezza occidentale opponendosi all'estremismo religioso, allorché tale contributo poteva essere garantito solo da regimi democratici. In quest'ottica, all'indomani dell'11 settembre, questo argomento è stato applicato in particolare all'Arabia Saudita, mettendo così in discussione uno dei pilastri della presenza americana nella regione. L'amministrazione americana, soprattutto l'ala neoconservatrice, sta dunque sostenendo che gli Stati Uniti ed i suoi alleati dovrebbero finirla di sostenere la stabilità a scapito della democrazia e dare strenuo appoggio alla democrazia soltanto.

Nondimeno, gli alleati arabi e europei si sono opposti alla guerra in Iraq proprio in ragione dei suoi effetti destabilizzanti. Occorre aggiungere che anche l'amministrazione americana ha oscillato e talvolta ha condiviso tali preoccupazioni. Queste preoccupazioni non sono sparite a causa dell'incerta situazione che è emersa in Iraq come conseguenza della guerra. L'Iraq è diventato una calamita che attrae nazionalisti sunniti e islamisti e diffonde nell'intera regione arabo-musulmana sentimenti antiamericani e un senso di dover lottare per la resistenza e la liberazione dalle forze occidentali in Iraq. Le preoccupazioni si sono anzi accresciute. Infatti, anche se è vero che le politiche occidentali hanno in qualche modo acriticamente sostenuto più la stabilità che la democrazia, il rischio che la politica dei neoconservatori comporta è di

scatenare l'instabilità anche prima che sia installata la democrazia e rendere perciò il raggiungimento della democrazia anche meno probabile che in precedenza.

Tuttavia, la critica neoconservatrice ha dato nuovi ed importanti impulsi al pensiero occidentale su come stimolare il processo democratico. Questo è ora l'argomento chiave nell'agenda di numerosi *think tanks*, università e governi. I neoconservatori hanno rivelato una realtà incresciosa, frutto di impotenza, opportunismo o indolenza di fronte ad una sfida oggettivamente difficile, che avrebbe invece dovuto stimolare un'audace e innovativa immaginazione. Tuttavia, la sfida rimane molto difficile e l'Occidente ha bisogno di maggior tempo per innovare il suo approccio alla promozione della democrazia e garantire un miglior equilibrio tra cambiamento, democrazia e stabilità. Di certo, i neoconservatori hanno messo in luce la questione giusta. Tuttavia il "cambio di regime" non può essere una ricetta generale (e anche in Iraq rimane la necessità di provarlo).

Indipendentemente dal dibattito transatlantico e inter-europeo, la situazione sul terreno in Iraq resta incerta quanto lo stesso processo di pace mediorientale, sia perché riflette una situazione irachena in costante mutamento sia perché nella pratica la posizione degli attori coinvolti non è necessariamente così netta e meccanicistica come lo è nelle visioni intellettuali.

In un certo senso, la crisi irachena ha polarizzato il dibattito tra coloro - essenzialmente nazionalisti e islamisti - i quali, da una parte, ritengono necessaria una risposta, sia politica sia militare, all'occupazione dell'Iraq e percepiscono quest'ultimo evento come un allargamento dell'intrusione neocoloniale dell'Occidente dopo la Palestina e coloro che guardano, dall'altra, alla crisi irachena essenzialmente come un'opportunità per cominciare la transizione alla democrazia. Questi ultimi non sono necessariamente soddisfatti dell'occupazione dell'Iraq, nondimeno la vedono come un energico segnale per procedere verso un cambiamento prima che questo sia imposto dall'esterno. Essi essenzialmente riflettono il pensiero delle comunità delle ONG e degli attivisti per i diritti umani e sono una minoranza. I primi sono la maggioranza. All'interno di questa maggioranza, le saldature fra nazionalisti e islamisti sono sempre più probabili, al pari delle propensioni da parte dei moderati a sostenere e giustificare il terrorismo in nome di una resistenza che a quanto sembra riguarda ormai non solo i palestinesi ma anche il mondo arabo nel suo insieme.

Questa tendenza può facilitare il tipo di terrorismo che rappresenta Al Qaida, che si fonda sulla teoria di un'aggressione complessiva da parte dell'Occidente e dei cristiani nei confronti dei musulmani. Una recente analisi dell'IISS (*Strategic Comments*, vol.9, n. 4), dopo aver analizzato l'ondata di violenza che ha colpito i paesi non occidentali dopo l'attacco all'Iraq, sottolinea che "In generale, all'indomani dell'intervento in Iraq si noterà la tendenza di numerosi musulmani a volgersi all'Islam radicale e potenzialmente al terrorismo".

Fino ad ora, tuttavia, queste reazioni non hanno alimentato atti significativi di destabilizzazione o di opposizione violenta nei confronti dei regimi al potere. Sviluppi recenti, come ad esempio il bombardamento da parte israeliana di un obiettivo in Siria definito da Gerusalemme come un campo palestinese di addestramento, hanno suscitato solo alcune limitate manifestazioni pubbliche. Ciò può risultare dalla capacità dei regimi di soffocare la pubblica opinione, più o meno manifestamente. Non si può tuttavia escludere che risulti da un cambiamento nelle proporzioni fra liberali e

nazionalisti/islamisti nel quadro politico interno, anche se questo sembra del tutto improbabile.

Ancora una volta, non risulta facile valutare l'impatto della crisi irachena sulla stabilità dei regimi e sul processo di transizione a modelli democratici. Nella visione dei neoconservatori, il risultato della democratizzazione dell'Iraq dovrebbe appunto portare ad una destabilizzazione dei regimi autoritari della regione e all'instaurazione di altrettanti regimi democratici. Tuttavia, poiché la democratizzazione dell'Iraq si sta rivelando problematica, l'atteso effetto domino può semplicemente venire meno. Da un altro punto di vista, la stessa esperienza dell'Iraq suggerisce che la destabilizzazione non porta necessariamente alla democratizzazione. La democrazia deve essere promossa da politiche adeguate, non può essere cambiata solo cambiando i regimi con la forza. La promozione della democrazia non è un'arte ben sviluppata e in ogni caso è un obiettivo difficile. Il miglioramento e la diversificazione delle politiche di promozione della democrazia dovrebbero perciò essere protagonisti di una concentrazione degli sforzi.

Per ora, sappiamo che la situazione in Iraq sta dando il segnale giusto e mobilitando i liberali nel mondo arabo. Sappiamo anche, però, che sta mobilitando i nazionalisti, gli islamisti e i terroristi. Su questo sfondo di agitazioni che montano, i regimi potrebbero non essere preparati a resistere a un attacco americano ma appaiono preparati invece a resistere a qualsiasi effetto domino.

La politica euro-mediterranea dell'UE e l'Iraq

Nel corso del tempo molte politiche adottate dagli Stati Uniti hanno avuto degli effetti divisivi in Europa e nelle relazioni transatlantiche. Nessuna così fortemente e visibilmente come la politica del presidente George W. Bush verso l'Iraq e la guerra cui questa politica ha portato nella primavera del 2003.

Dopo questa guerra si stanno facendo numerosi tentativi per porre rimedio alle controversie e recuperare una coesione sia europea sia transatlantica. Gli sforzi appaiono più coronati da successo nella sfera transatlantica che in quella europea. La Risoluzione 1511 è la prova che le relazioni transatlantiche fra Europa e Stati Uniti cominciano a riconciliarsi. Sta di fatto che nessuno in Europa desidera che gli Stati Uniti falliscano in Iraq. Un fallimento si rifletterebbe inevitabilmente sull'insieme dell'alleanza occidentale. Inoltre, l'amministrazione degli USA, lanciando il processo della "road map" ha compiuto un decisivo atto di compensazione verso gli europei. I governi europei ora possono - se vogliono - vedere la guerra all'Iraq come un primo passo di un processo più vasto che tiene conto del loro costante e supremo interesse alla risoluzione del conflitto israelo-palestinese. A dire il vero, come si è sottolineato nelle sezioni precedenti, il processo è ancora una volta a un punto morto. Tuttavia questa è un'altra questione e l'insuccesso non toglie il significato della "road map" in termini transatlantici.

La spaccatura europea, invece, appare più complicata, soprattutto perché si combina con la duplice transizione dell'allargamento e dell'approfondimento dell'UE. Infatti, l'allargamento si sovrappone ad alcuni tentativi di rafforzare l'UE come attore internazionale, rendendo le sue istituzioni capaci di decidere efficacemente nei campi della politica estera e della sicurezza. Però, il numero di membri che l'allargamento comporta è poco coerente con l'emergere di istituzioni efficaci, a meno che le istituzioni

si rivelino capaci di lavorare sulla base di un sistema di votazione a maggioranza. La guerra in Iraq e la spaccatura cui ha portato fra i paesi europei, tuttavia, li rende meno disponibili a cedere pezzi di sovranità di quanto sarebbe potuto accadere in un contesto diverso. La crisi irachena ha esposto la debolezza della PESC. La spaccatura causata dalla guerra renderà il rafforzamento della PESC in un'Unione allargata particolarmente difficile e problematico. Ciò, a sua volta, non aiuterà a riequilibrare le relazioni UE-USA.

Su questo sfondo, la guerra all'Iraq non ha avuto nessun impatto diretto sulle politiche dell'UE verso i suoi vicini meridionali. Tuttavia, ha messo in luce la debolezza di tali politiche. Quello che è stato messo in questione non riguarda tanto i contenuti e gli obiettivi di queste politiche europee, quanto la loro prospettiva geopolitica generale. Questa prospettiva geopolitica è chiaramente troppo ristretta e frammentaria. Questo punto può essere considerato da due prospettive fra loro complementari: l'assenza di una "cultura" del Golfo nell'UE e l'inadeguatezza del concetto euro-mediterraneo che attualmente sottende la politica mediterranea dell'UE, la più importante e complessa delle politiche dell'UE verso le aree che la circondano a sud.

La guerra all'Iraq ha messo in evidenza l'assenza di relazioni fra l'UE e l'Iraq. Nel giugno 2003, il sito dell'Unione diceva che, durante i 24 anni del regime di Saddam Hussein, "la Comunità Europea (CE) non ha mai avuto relazioni contrattuali con l'Iraq, e avuto relazioni politiche molto limitate e di basso livello. L'Iraq non fa parte del quadro di associazioni fra l'UE e il Mediterraneo (il processo di Barcellona) e non è compreso nella cooperazione stabilita dall'UE per l'Asia del sud e l'Asia del Sud-est. Non c'è nessun dialogo ufficiale fra la CE e il governo iracheno, e la Commissione non ha una Delegazione a Baghdad", Di conseguenza, dopo la guerra l'UE non ha potuto fare altro che stanziare 730 milioni di Euro a titolo di aiuto umanitario.

Rispetto ad altri paesi della regione del Golfo - l'Iran e le monarchie arabe riunite nel Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG) - i paesi dell'UE hanno invece stabilito delle politiche comuni. I rapporti dell'UE con l'Iran sono certamente di lunga data. Con l'Iran esiste un dialogo politico nella forma di "dialogo critico". Fra i paesi del CCG e l'UE c'è un accordo globale che contempla sia un dialogo politico sia rapporti commerciali ed economici.

Gli analisti considerano queste relazioni coi paesi del Golfo generalmente poco sviluppate e insoddisfacenti. Mentre i paesi dell'UE hanno evoluto approcci politici molto importanti verso il Mediterraneo e il Vicino Oriente (il conflitto arabo-israeliano), essi hanno sempre mantenuto un profilo estremamente basso rispetto all'area del Golfo. Alcuni paesi europei, vale a dire il Regno Unito, la Francia, la Germania e l'Italia hanno portato avanti delle relazioni bilaterali con l'Iran o con singoli paesi del CCG. Nondimeno, mentre il Regno Unito e la Francia hanno sempre incluso la regione nella loro prospettiva strategica, gli altri paesi europei l'hanno semplicemente omesso. La mancanza di percezione strategica ha impedito che emergessero politiche UE (come nel caso dell'Iraq e dell'Iran) o che emergessero politiche dal profilo adeguato (come nel caso del CCG). Il compito è stato largamente lasciato agli Stati Uniti e ai membri europei del Consiglio di Sicurezza, cioè la Francia e il Regno Unito.

Il Consiglio delle relazioni esterne tenutosi a Lussemburgo il 13 ottobre 2003, ha impegnato 200 milioni di Euro in occasione della conferenza di Madrid per la ricostruzione dell'Iraq e, cosa più importante, ha "fatto proprio il punto di vista della Commissione secondo cui, alla luce degli sviluppi che ci saranno nel 2004, sarà

necessario che l'UE elabori una strategia comprensiva di medio termine per le sue relazioni con l'Iraq”.

Questa è una buona notizia. Tuttavia, si limita a un approccio bilaterale verso l'Iraq. Le cose cambieranno solo se i membri dell'UE riconosceranno e metteranno in comune i loro interessi strategici nel Golfo, sul petrolio, sulle relazioni finanziarie (in principio di più alto livello rispetto al passato grazie all'Euro, la loro moneta comune), sul contenimento della proliferazione delle armi di distruzione di massa nella regione, e/o sull'instaurazione di un sistema regionale di cooperazione per la sicurezza.

Il compito di mettere in piedi politiche e prospettive strategiche comuni rispetto alla regione del Golfo è senza dubbio molto difficile. La questione, tuttavia, dovrebbe essere messa intanto sul tavolo allo scopo di iniziare un processo graduale per fare del Golfo una politica vieppiù comunitaria. Passo dietro passo, ciò che l'UE necessita è di costituire una “cultura del Golfo” comune, elevando la consapevolezza degli europei circa l'importanza di quest'area per la loro sicurezza e prosperità.

L'altra faccia della stessa medaglia è l'inadeguatezza dell' “approccio mediterraneo”. Questo approccio non ha alcuna razionalità strategica o geopolitica. Semplicemente deriva dalla storia. L'Europa allargata comprende paesi del Nord Europa che possono avere un interesse all'insieme del mondo arabo o arabo-musulmano ma non un interesse limitato all'area mediterranea. Tutta l'esperienza fatta con la dimensione politica e di sicurezza del Partenariato Euro-Mediterraneo insegna che il Mediterraneo (in particolare il Vicino Oriente) e il Medio Oriente non possono essere separati dal punto di vista politico e di sicurezza. Qualsiasi soluzione per il conflitto israelo-palestinese richiede un contributo da parte dei del Golfo, compreso l'Iran, e ne coinvolge i vari paesi. I problemi della proliferazione delle armi di distruzione di massa possono essere affrontati solo se si prende in considerazione il più grande Medio Oriente nel suo insieme. Insomma, si deve sottolineare che il profondo interesse dell'UE nel Vicino Oriente non può essere perseguito isolatamente dalla regione del Golfo. Nessun obiettivo politico può essere raggiunto nel Vicino Oriente, se quest'ultimo è slegato dal Golfo.

L'impatto della guerra irachena sull'UE ha messo in luce la sua bassa coesione, in generale, e l'inadeguatezza del suo approccio “mediterraneo”, in particolare. La lezione è che la visione dell'UE verso il suo sud dovrebbe essere allargata incorporando una “cultura del Golfo”. Qualche timido passo verso l'inclusione dell'Iraq nella politica dell'UE è in corso. D'altra parte, l'idea di “prossimità” che l'UE sta attualmente cercando di elaborare non contempla la necessità di un più largo approccio verso la regione arabo-musulmana. In effetti, questa nozione di “prossimità” conserva l'approccio “mediterraneo” e, più in generale, mette in campo un limite geopolitico di “vicinanza” ad un'Unione che, al contrario, dovrebbe essere in grado di agire come potenza globale. Tuttavia, sembra che abbia paura di volare.

Turchia e Iraq

L'Iraq è stato abitualmente un importante partner economico per la Turchia. La guerra del Golfo del 1990-91 e le sanzioni imposte all'Iraq si sono rivelate molto dannose per l'economia turca. Dalla fine della guerra del Golfo fino all'intervento americano in Iraq del 2003, le normali relazioni economiche sono state soppiantate da

un'economia di contrabbando basata sull'ambiguità dello *status* derivante al Nord dell'Iraq dagli interventi internazionali in quell'area per proteggere i curdi dal regime di Saddam Hussein, dall'instaurazione di una zona di interdizione aerea sul nord dell'Iraq e dall'autonomia politica promossa *de facto* dai rapporti intrattenuti dalle controparti curde con gli americani e i turchi. L'assenza di normali relazioni economiche con l'Iraq svolge un ruolo nelle difficoltà dell'economia turca e, per questo motivo, la Turchia è stata precocemente partigiana dell'eliminazione delle sanzioni sull'Iraq e vorrebbe vedere risorgere sulla scena regionale un Iraq forte, prospero e unito.

Tuttavia, un Iraq forte, prospero e unito è forse desiderato dalla Turchia più per ragioni politiche che economiche. È ben noto che uno dei più importanti problemi nazionali della Turchia è la percezione di tendenze secessioniste nel paese come risultato dell'emergere di uno stato curdo formalmente indipendente o fortemente autonomo in conseguenza di una disintegrazione dell'Iraq. Per questa ragione, la "politica curda" della Turchia è stata e continua ad essere uno dei più importanti capitoli della storia contemporanea del paese e della sua politica estera. La guerra all'Iraq è il più recente sviluppo in questo capitolo. Può essere che abbia un impatto significativo, se non decisivo su tale capitolo, oltre alla sua rilevanza economica. Come va valutato questo impatto?

Prima di rispondere a questa domanda, ci si può chiedere se i timori turchi circa l'attrazione che deriverebbe da un emergente stato curdo nell'attuale nord dell'Iraq siano esagerati. In effetti, non si può sottovalutare il rischio di un'evoluzione nazionalista in un emergente stato curdo. Questa evoluzione è più probabile di altre e, non appena prendesse piede, interagirebbe con le più o meno latenti tendenze nazionaliste e secessioniste fra i turchi curdi e aprirebbe la strada a una *escalation* di eventi ormai ben nota. Questa prospettiva non solo non piace ai paesi vicini con minoranze curde (essenzialmente Iran e Siria), ma nemmeno agli stati dell'UE e in generale all'Occidente. L'insistenza dell'UE sul riconoscimento di un'autonomia adeguata per i turchi curdi discende dalla convinzione che questa autonomia, oltre ad essere essenziale come aspetto di un regime di democrazia, sarebbe anche un contrappeso importante alle tendenze secessioniste curde e una positiva politica di prevenzione dei conflitti.

Insomma, i timori non debbono essere sottovalutati. Perciò, la Turchia e altri paesi in Medio Oriente e in Europa hanno un ben radicato interesse, come risultato dell'intervento anglo-americano della primavera del 2003, al ripristino di una nazione irachena ben unita, nella quale l'Iraq del nord e i curdi siano saldamente inclusi. In questa prospettiva, la situazione postbellica in Iraq non è esente da rischi. Gli americani puntano a un forte, prospero e unito Iraq. Al tempo stesso, è vieppiù evidente che il paese è profondamente diviso e frammentato, non ci sono convincenti tendenze di carattere nazionale, e la Coalition Provisional Authority-CPA guidata dagli americani sta disperatamente cercando di trovare un equilibrio fra sicurezza quotidiana e ricostruzione politica del paese. In questa situazione, essa potrebbe essere tentata di basarsi su una fazione piuttosto che un'altra o favorire, contro una qualche fazione, un'altra che appaia più favorevole.

Sembra come se i turchi non siano sicuri di quali interessi gli americani finiranno per incoraggiare, se gli interessi turchi o quelli curdo-iracheni. La storia diplomatica degli anni novanta, con i "processi" di Dublino, Ankara e Washington D.C. (rispettivamente nel 1995, 1996 e 1998) sono stati percepiti in Turchia come la

fondazione *de facto* di uno stato curdo sotto l'alta protezione americana. Questa percezione può avere giocato un ruolo nel rifiuto da parte della Grande Assemblea Nazionale a concedere agli americani il passaggio sul territorio turco per attaccare l'Iraq. Inoltre, è anche chiaro che nella difficile situazione postbellica, forse come risultato dei rapporti intercorsi negli anni novanta, c'è un'intesa speciale fra curdi e americani. Come abbiamo notato, ciò può portare a una posizione di compiacenza verso i curdi e a soluzioni che potrebbero essere considerate come fattori destabilizzanti dai vicini, prima di tutti la Turchia.

L'amministrazione Bush si aspetta che la costituzione irachena incorpori i principi avanzati durante la conferenza sponsorizzata dagli USA vicino all'antico sito di Ur nell'aprile del 2003. Accanto alla democrazia, alla non violenza, al rispetto per la diversità e il ruolo delle donne, questi principi contemplano una federazione. Ma quale federazione? E quale posto dovrebbe avere il petrolio in questa federazione? Queste questioni istituzionali ed economiche sono cruciali per le percezioni turche. Alla Turchia non piacerebbe una federazione di stati individualmente troppo forti o autonomi. D'altra parte, il petrolio, la fondamentale carta economica del paese, dovrebbe essere regolato come una risorsa strettamente federale piuttosto che nazionale, se non si vuole che spezzi l'unità del paese nel caso che il petrolio fosse posseduto dai singoli stati. Potrebbe costituire la base della loro indipendenza in un secondo momento e portare alla fine dello stato unitario o a uno stato molto debole e quasi inesistente. Nello stesso senso, se la federazione (in quanto distinta dai singoli stati) non possiede il petrolio, questa situazione causerebbe tosto o tardi la rottura della federazione da parte degli stati non petroliferi (in questo caso l'Iraq sunnita centrale). Non è chiaro come siano viste queste questioni chiave nella prospettiva del CPA, così come non è chiaro il ruolo dei curdi nelle città capitali di Mosul e Kirkuk (quest'ultima direttamente legata al petrolio). La crescente presenza curda in queste città è vista dalla Turchia come una tendenza negativa.

Per questo motivo, i Turchi sono ricorsi a diverse politiche: sostegno alla minoranza turcomanna nell'Iraq del nord in funzione anticurda; invio di osservatori militari con le truppe americane nell'Iraq del nord, specialmente a Kirkuk; ripresa dei contatti con la Siria e l'Iran. Tuttavia queste non possono essere carte decisive nel gioco in corso. L'offerta di schierare 10.000 uomini in Iraq, avanzata nell'ottobre del 2003, puntava a mettere la Turchia in grado di controllare gli sviluppi sul terreno e indebolire l'alleanza curdo-americana con l'offerta di un aiuto specialmente gradito agli americani. Tuttavia, i curdi e tutte le altre parti incluse nell'attuale Consiglio Governativo dell'Iraq hanno rifiutato questa offerta, argomentando contro l'impiego dei vicini per il mantenimento dell'ordine nel paese. L'argomento non è sbagliato e l'uso delle truppe turche per tenere la casa irachena in ordine potrebbe fortemente interferire con la normalizzazione politica del paese e frustrare il tentativo americano di costituire una strategia di uscita dall'Iraq. La mossa turca nasconde un delicato dilemma fra i vantaggi di essere associati agli Stati Uniti nella gestione della crisi e gli svantaggi di complicare la crisi e peggiorare la situazione. Come è noto, gli americani hanno poi declinato l'offerta.

Insomma, al pari dei casi presi in considerazione in precedenza, anche in questo caso l'estrema incertezza dell'Iraq postbellico non consente di avanzare una ben fondata valutazione. Fin qui, ciò che si può dire è che, nella misura in cui gli Stati Uniti non riescono a imprimere sull'Iraq i segni di un chiaro orientamento democratico e

integrativo, il problema regionale derivante dalla possibilità di un Kurdistan nazionalista e indipendentista nell'Iraq del nord non appare regolato. Ci sono elementi che potrebbero suggerire che questo problema è più rischioso oggi di quanto fosse prima della guerra. Infatti, le estreme difficoltà dell'evoluzione postbellica possono portare gli Stati Uniti a esagerare il valore del sostegno curdo e rendere più difficile l'avvento di un Iraq forte e unito. È anche difficile valutare l'ipotesi di una presenza diretta delle forze turche in Iraq, semmai si dovesse tornare su una decisione del genere: esse darebbero alla Turchia un qualche controllo sul campo e migliorerebbero la loro relazione un po' scossa con gli Stati Uniti. Al tempo stesso, potrebbero peggiorare la crisi nel suo insieme e risultare, a conti fatti, dannose.

L'Iraq, il Mediterraneo e le relazioni UE-Turchia

Come si è detto, gli sviluppi in Iraq stanno rendendo manifesta l'inadeguatezza geopolitica della politica mediterranea e mediorientale dell'UE. Sta di fatto che la politica mediorientale dell'UE si limita al conflitto israelo-palestinese. Inoltre, a causa del suo carattere intergovernativo, non è abbastanza coesa da poter affrontare i difficili problemi della questione israelo-palestinese e opporsi agli Stati Uniti o esercitare su questi ultimi delle pressioni se necessario. Per quanto riguarda la politica mediterranea, essa è severamente limitata nei suoi sviluppi politici e di sicurezza dalle limitazioni della politica mediorientale. Se le due politiche vengono prese assieme, l'assenza di politiche strutturate verso il Golfo e la frammentarietà dei diversi approcci UE alla regione escludono ogni possibilità che l'UE conduca politiche effettive in un'area dove i problemi sono strettamente legati piuttosto che separati fra loro.

In questo senso l'Iraq ha dato all'UE una lezione ben chiara. Contemporaneamente ha diviso, tuttavia, i suoi membri e non solo ha inceppato il meccanismo della PESC, nel suo stato attuale, ma ha reso meno probabili le possibilità di rafforzarlo. Una riforma dell'approccio geopolitico dell'UE è in vista con l'arrivo della così detta politica di vicinato e "prossimità", che è però una conseguenza dell'allargamento non dell'Iraq. In questo approccio appaiono aspetti positivi e negativi. Quello positivo riguarda il fatto che l'UE considera la Turchia come un candidato e non più come un partner meridionale nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo. L'aspetto negativo è che viene pienamente mantenuta la nozione di "Mediterraneo del sud". Inoltre, poiché la nuova visione tende a dividere il mondo esterno in vicino e non vicino, la separazione fra il Mediterraneo del sud e il Medio Oriente, per non parlare del più grande Medio Oriente, è destinata a crescere di peso e significato, invece che a diminuire.

D'altra parte, se gli sviluppi in Iraq mancheranno di rassicurare la Turchia sulla questione curda, Ankara potrebbe essere coinvolta in politiche che rischiano di arrestare le riforme nel paese e ostacolare l'attuale tendenza positiva nelle relazioni fra UE e Turchia. Inoltre, la Turchia si troverebbe ad essere maggiormente coinvolta nel Medio Oriente proprio nel momento in cui l'UE si sta verosimilmente concentrando invece sul suo "near abroad" (Mediterraneo del sud; Moldavia; Bielorussia; Ucraina e Federazione russa). In effetti, mentre l'UE ha un'importante politica mediterranea e solo deboli frammenti di politica verso il Medio Oriente e il più grande Medio Oriente, la Turchia non ha una politica verso il Mediterraneo e, per contro, un'importante politica verso il

Medio Oriente e il più grande Medio Oriente. Questo divario potrebbe essere colmato se l'UE sviluppasse una politica mediorientale a più lungo raggio e la Turchia fosse messa in grado di ridurre i suoi interessi nazionali nella regione. Gli sviluppi conseguenti alla crisi irachena non stanno incoraggiando queste due tendenze.

In questo senso, sia per la Turchia che per l'UE un positivo e ragionevole decorso della crisi in Iraq costituisce una posta alta e un interesse importante. Se il CPA e l'amministrazione americana si dovessero dimostrare incapaci di mettere il paese sui dovuti binari, l'emergente tendenza "europeista" della Turchia potrebbe dissolversi regredendo in un contesto nazionalista. L'UE, d'altra parte, potrebbe restare divisa sulla crisi in Iraq e sempre meno in grado di condurre politiche estere comuni. Entrambi potrebbero avere più problemi nelle loro relazioni transatlantiche.