

DOCUMENTI IAI

IL GRANDE MEDIO ORIENTE E IL PROCESSO DI BARCELONA: QUALI OBIETTIVI AL SERVIZIO DI QUALI CAMBIAMENTI

di Roberto Aliboni

Conferenza di R. Aliboni all'Accademia Carl von Clausewitz dell'Institut Européen des Relations
Internationales -IERI
Bruxelles, 14 marzo 2005

IAI0541

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL GRANDE MEDIO ORIENTE E IL PROCESSO DI BARCELLONA: QUALI OBIETTIVI AL SERVIZIO DI QUALI CAMBIAMENTI

di Roberto Aliboni

Il concetto di "Grande Medio Oriente" (GMO) è apparso nei discorsi americani verso la fine del 2003. Si tratta di una strategia destinata a promuovere la democrazia e lo sviluppo socio-economico nella regione mediante l'impiego di strumenti politici, economici e culturali. Con il GMO, il governo degli Stati Uniti d'America (USA) ha inteso affiancare uno strumento civile a quello militare da esso impiegato in Afghanistan e, soprattutto, in Iraq. Questo suo carattere civile - politico, economico e culturale - lo avvicina al Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) dell'Unione Europea (UE), in funzione sin dal 1995. Di qui la prospettiva di questa conferenza, che confronta GMO e PEM per valutarne i rispettivi obiettivi e modalità in ordine ai cambiamenti che gli attori dell'Occidente sembrano voler favorire nelle regioni a sud e sud-est del bacino mediterraneo. Inoltre, per valutare l'impatto delle due politiche in termini di cooperazione transatlantica.

Una comparazione siffatta richiede preliminarmente qualche precisazione concettuale, perché GMO e PEM hanno dei punti in comune, sono entrambe delle strategie di "governance", ma hanno caratteristiche strutturali e riguardano ambiti talvolta anche molto diversi tra loro.

Innanzitutto, il PEM, per importante e significativo che sia nel quadro della politica estera dell'UE che riguarda il Medio Oriente e il Nord Africa, non è che una parte di questa politica. In particolare, dal PEM - secondo quanto stipula il preambolo della Dichiarazione di Barcellona - è esclusa la politica dell'UE riguardante il conflitto arabo-israeliano e quello israelo-palestinese, così come quella riguardante i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo, l'Iran, e via dicendo. Al contrario, il GMO riguarda l'insieme della regione e non effettua separazioni fra i diversi obiettivi e le diverse questioni.

In secondo luogo, il GMO contempla due versioni: quella originaria - circolata in modo non ufficiale all'inizio del 2004 - e quella adottata al vertice del G 8 di Sea Island nel giugno del 2004 dopo un semestre di intensa diplomazia transatlantica e internazionale. La prima versione ha un ambito geografico più ampio - riguarda anche il Pakistan - e impiega formulazioni politiche poco articolate e fortemente segnate dall'unilateralismo tipico dell'amministrazione George W. Bush. La seconda versione è più articolata e aperta alla collaborazione internazionale e regionale e si riferisce ad un ambito meno definito - il Medio Oriente allargato e il Nord Africa (Broader Middle East and North Africa-BMENA) - nel tentativo di evitare l'identificazione fra Islam e terrorismo che la definizione di GMO aveva suscitato nella regione.

A quale definizione fare riferimento? Direi - in terzo luogo - che, mentre il GMO nella versione originaria continua a essere il concetto impiegato dagli americani nella loro politica estera, il GMO nella versione Sea Island indica un progetto che non è più americano ma internazionale, cioè affidato alla iniziativa e responsabilità dei partner che lo condividono. La seconda versione può essere meglio individuata dall'iniziativa di cooperazione e "governance" che il G 8 ha approvato come braccio operativo della sua strategia verso il BMENA. Questo braccio operativo si chiama "Partenariato per il

Progresso e il Futuro Condiviso dei Paesi del Medio Oriente allargato e del Nord Africa" - un nome troppo lungo, cui noi faremo riferimento come "Partenariato per il Progresso". Come vedremo, una comparazione ha più senso fra questo Partenariato e il PEM che non fra PEM e GMO.

Dunque, GMO e PEM hanno punti in comune ma non coincidono. Vediamo, ora, in maggior dettaglio quali sono le differenze.

La differenza che va forse menzionata per prima proviene dalla natura diversa dei due attori, gli Stati Uniti e l'UE. Gli Stati Uniti sono uno stato nazionale munito di tutti gli attributi necessari a condurre una politica estera, un attore internazionale pienamente integrato nel mondo post-westphaliano. L'UE è un attore centaurico, con aspetti di sovranità economica, ma nettamente intergovernativo per quanto riguarda la politica estera. Soprattutto, è nato e vive in una prospettiva cooperativa ed è definito come una "potenza civile". Perciò, mentre il GMO in quanto fattore della politica estera americana è integrato in una politica estera complessiva, che comprende e prevede l'impiego della forza e degli strumenti militari, il PEM è una strategia solo civile, anche se la gamma di strumenti politici, economici e culturali a sua disposizione è vasta e diversificata.

Come sappiamo, nel quadro dell'UE si sta positivamente sviluppando una forza militare. Tuttavia, sappiamo anche che questa forza ha un carattere solo cooperativo ed è uno strumento al servizio delle politiche cooperative dell'UE. La forza militare dell'UE ha una funzione esclusivamente di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, coerente con gli obiettivi civili dell'UE. Essa serve a proteggere la presenza e le risorse di cooperazione dell'UE e ad assicurare pace e stabilità dove è possibile nel quadro dell'organizzazione internazionale della sicurezza. Non è al servizio di una politica estera nazionale ma di quella particolare politica estera che l'UE può praticare, limitata nei suoi obiettivi e strumenti, solo cooperativa nel suo carattere, idealistica e non realistica.

Perciò, PEM e GMO nascono come animali molto diversi. Il GMO è in sinergia con l'occupazione dell'Iraq e la lotta militare al terrorismo internazionale (come concepita dagli USA) ed è parte di una politica estera complessiva e tradizionale (in cui - al contrario di quello che diceva von Clausewitz - la guerra ha preceduto la diplomazia). Il PEM è uno strumento molto limitato rispetto a un GMO che ha invece tutta la flessibilità di una politica sovrana e beneficia della corrispondente, vasta gamma di potenza.

In secondo luogo, e come conseguenza di quanto abbiamo appena detto, il GMO ha un'agenda complessa e composita, che mette assieme obiettivi e questioni diverse e talvolta anche disparate. L'agenda del GMO, nella formulazione che all'inizio del 2004 ne ha fatto il Senatore Chuck Hagel (repubblicano), in un seminario organizzato dalla Missione USA presso la NATO qui a Bruxelles, comprende una lunga lista di obiettivi e si presenta come un menù diretto a favorire una cucina comune transatlantica in appoggio agli obiettivi generali degli USA nel Medio Oriente (allora "grande", dipoi "allargato"). Essa contemplerebbe:

?la lotta al terrorismo, cioè le operazioni militari e quelle di "nation-building" in Afghanistan e in Iraq;

?la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa;

?l'ancoraggio della Turchia all'Occidente in virtù della sua affiliazione all'UE;

un allargamento dell'impegno della NATO dal solo Mediterraneo (il Dialogo Mediterraneo-DM) ai paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo e, appena possibile, dell'Iraq;

la questione arabo-israeliana e soprattutto il conflitto fra israeliani e palestinesi;

le riforme politiche e sociali; quelle economiche.

Molti di questi obiettivi si sono nel frattempo oggettivamente modificati. La lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa dall'Iraq (dove, come oggi sappiamo, in realtà non c'erano) si è spostata sull'Iran. La Turchia comincia oggi a sembrare a molti americani meno amichevole di prima e, con la forte dinamica democratica impressa dal governo Erdogan, anche troppo europeizzata (al punto che il parlamento turco ha votato contro il passaggio delle truppe americane che si accingevano ad invadere il nord dell'Iraq nel marzo 2003). È anche cambiata la prospettiva del conflitto israelo-palestinese. Nella versione Sea Island del GMO, questa questione è trattata in modo assai più vicino al punto di vista europeo. Ma in questa sede, non ci interessa la sostanza delle questioni. Ci interessa sottolineare il fatto che il GMO si presenta rispetto al PEM come una strategia complessiva, polivalente e, soprattutto, coerente.

Il PEM ha contenuti e possibilità assai diseguali. Mentre è molto strutturato dal punto di vista economico e finanziario, gli obiettivi politici, sociali e militari sono affidati a politiche deboli oppure mancano in alcuni casi delle semplici premesse per potere essere perseguiti, come nel caso dell'immigrazione (uno dei settori più importanti delle relazioni euro-mediterranee e, ironicamente, uno dei più nazionalizzati e, perciò, carenti). Il dialogo politico euro-mediterraneo è un esercizio politicamente molto corretto ma assai poco produttivo sul piano dei risultati. L'obiettivo, così importante nel quadro del primo capitolo della Dichiarazione di Barcellona, di organizzare lo spazio euro-mediterraneo a somiglianza della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, è stato ben presto abbandonato e oggi si riduce a una nuova iniziativa - essenzialmente bilaterale - per l'inserimento di una clausola anti-proliferazione negli Accordi di Associazione, un progetto per interventi concertati in tema di disastri naturali o causati dall'uomo, una cooperazione anti-terrorismo ovviamente piena di limiti. Soprattutto, il PEM ha una sistematica politica declaratoria rispetto al conflitto israelo-palestinese, ma nessun compito o obiettivo operativo.

Non è il caso di addurre facili critiche al PEM - che per molti versi resta una delle iniziative più interessanti che il panorama internazionale possa offrire - ma solo di mettere in rilievo il diverso impatto e la diversa coerenza del GMO e del PEM, che deriva irrimediabilmente dalle diverse radici, rispettivamente realiste e idealiste, di questi due schemi di cooperazione internazionale.

In terzo luogo, esiste una differenza geopolitica di grande rilievo: il GMO si riferisce ad una vasta area che come è stato detto, un po' sul serio e un po' per ironia, va da Marrakech al Bangla Desh, mentre il PEM si riferisce al bacino del Mediterraneo, vale a dire al Nord Africa e quell'area strategicamente determinante per la storia e la cultura europea che, nella nomenclatura tradizionale, è chiamata Vicino Oriente. Molte polemiche sono sorte sulla delimitazione dell'area GMO da parte americana, non spente dalla denominazione di BMENA poi adottata dal G 8 di Sea Island. Gli arabi e i musulmani hanno protestato per l'identificazione fra Islam e terrorismo che in essa è implicita. Non c'è

dubbio che, malgrado gli sforzi delle autorità americane tesi a negare la connessione fra religione islamica e terrorismo, il terrorismo sperimentato dagli americani l'11 settembre ha suggerito loro indicazioni univoche sulla provenienza geopolitica e ideologica del terrorismo alla bin Ladin. Esso si presenta come una minaccia globale, contrapposta a un potere occidentale globale e capace di intervenire ovunque, ma la sua matrice e il suo nucleo si radicano al cuore originario dell'Islam. Volendo reagire a tale minaccia non è irragionevole da parte americana concentrarsi sull'area definita come GMO, sebbene non manchino in essa delle incongruenze.

Come che sia, il GMO è volto a questa vasta area. Per contro il PEM è strettamente limitato al Mediterraneo. È uno schema solo regionale che esprime una visione di sicurezza congrua con la dimensione europea. Di recente, con l'introduzione della politica di vicinato, l'UE ha reso più manifesto e visibile il criterio di prossimità che presiede al PEM. Se nel GMO si agitano questioni di nuovo imperialismo, nel PEM non mancano code e sospetti di vecchio colonialismo. In ogni caso la prospettiva geopolitica è totalmente diversa.

Occorre peraltro osservare che il GMO non è davvero una direzione geopolitica nuova. Sin dalla guerra fredda, gli americani non hanno mai preso in considerazione il Mediterraneo come un'area strategicamente rilevante e hanno considerato come tale, invece, la zona che comprende il Mediterraneo orientale e l'Asia del Sud-ovest. Quest'area, tanto per fare un esempio, ha sempre compreso l'Afghanistan (anche se solo oggi, consumatasi la disintegrazione dell'impero sovietico, può comprendere anche i paesi dell'Asia centrale). Ancora, è verso quest'area che dalla fine della guerra fredda, gli USA invitano gli europei ad un'azione comune. Gli europei collaborarono alla guerra per la liberazione del Kuwait, ma hanno sempre rifiutato di andare - come si usa dire nel linguaggio della NATO - "out of area", oltre il perimetro originario dell'Alleanza, rischiando di condividere obiettivi e politiche USA che non hanno mai condiviso, che oggi, di nuovo, non condividono e sulle quali sono dolorosamente spaccati.

Questo ci introduce alla quarta e ultima differenza che ci premeva sottolineare. Mentre il GMO comprende una proposta di azione comune ed alleanza a livello transatlantico, il PEM non ha nulla a che fare con gli USA. È un'impresa UE nella quale gli USA non hanno nessuna voce in capitolo. Quando nel 1995 con la Dichiarazione di Barcellona venne stabilito il PEM, gli USA accennarono al loro desiderio di avere un ruolo nel nuovo schema regionale di cooperazione, ma non furono inclusi neppure come osservatori. Perciò, il GMO ha una dimensione transatlantica, che - occorre dirlo - nella versione Sea island ha trovato una sua adeguata espressione, mentre il PEM è un'impresa esclusivamente europea. Il GMO propone una politica transatlantica verso il mondo arabo-musulmano. IL PEM è una politica solo europea verso una parte soltanto di quel mondo.

Fatte queste notevoli differenze, nondimeno esiste una dimensione che molto avvicina il GMO e il PEM. Si tratta della necessità, condivisa da entrambe le iniziative, che profonde riforme politiche e sociali siano attuate nella regione. In questo senso, il PEM, come s'è detto, deve paragonarsi piuttosto con il Partenariato per il Progresso che con le altre componenti dell'iniziativa americana. È in questo Partenariato per il Progresso che l'iniziativa americana per incentivare nella regione le riforme politiche e sociali si organizza. Inoltre, le ragioni strategiche per cui le due iniziative incentivano le riforme sono molto simili, se non le stesse. È allora su queste ragioni, i modi in cui vengono

perseguite, gli strumenti che impiegano che conviene soffermarsi.

Sia la visione europea sia quella americana sono basate sin dalla fine della guerra fredda su un'analisi che collega la sicurezza dell'Occidente alle riforme politiche ed economiche nel resto del mondo. Crollata l'Unione Sovietica, negli anni novanta i paesi occidentali constatavano che la loro sicurezza era soprattutto influenzata dall'instabilità e dal sottosviluppo dei paesi non occidentali, vale a dire da cause interne a questi paesi, che richiedevano dunque opportune riforme. Queste insoddisfacenti situazioni interne costituivano dei rischi poiché sconfinavano spesso e volentieri nei paesi occidentali attraverso degli "spill-over effects" o provocando altri inconvenienti indiretti. Gli attacchi dell'11 settembre hanno dimostrato l'esistenza di una minaccia diretta e grave - nella fattispecie agli Stati Uniti, potenzialmente ad altri paesi - sotto la forma del terrorismo. A questa minaccia l'amministrazione Bush ha risposto con misure militari, la guerra in Afghanistan prima e quella in Iraq dopo. Ha poi argomentato che il terrorismo sarebbe il risultato dell'arretratezza sociale, economica e politica dei paesi da cui il terrorismo proviene. Il terrorismo, ha dichiarato il presidente Bush, è "deep rooted", è profondamente radicato nell'arretratezza di questi paesi. Al braccio bellico è dunque opportuno che si aggiunga un braccio politico e civile destinato a promuovere le necessarie riforme e consentire ai paesi in questione di uscire dalla loro arretratezza, eliminando così la causa di fondo del terrorismo. Di qui la nascita del GMO e del Partenariato per il Progresso.

L'amministrazione Bush ha dunque prodotto una versione particolare del nesso fra sicurezza e democrazia introducendo una spiegazione dell'assenza di democrazia basata sull'arretratezza laddove gli europei addebitano quest'assenza a cause di natura più politica, come per esempio il nazionalismo arabo e il suo fallimento, il persistere del conflitto con Israele, etc. L'UE ha costituito il PEM essenzialmente allo scopo di promuovere la modernizzazione politica nella regione del Mediterraneo, quindi con uno scopo del tutto analogo a quello dell'amministrazione Bush. Tuttavia, anche a prescindere dal fatto che ha escluso l'impiego della forza nel cercare di raggiungere l'obiettivo, ha fondato la sua politica su valutazioni molto diverse, cioè su valutazioni politiche piuttosto che su valutazioni ideologiche. Dire che le società da cui proviene il terrorismo sono arretrate è ovviamente un giudizio arrischiato. Questo giudizio può forse essere legittimo in relazione alla forma di governo, ma inevitabilmente coinvolge diversità di valori culturali e morali, costumi, modi di pensare e crea le premesse per uno scontro di "civiltà" che è poi ironicamente quanto si vorrebbe evitare. L'UE col suo PEM punta, come gli USA con il loro Partenariato per il Progresso, a promuovere regimi più democratici nel Medio Oriente, nel Mediterraneo e in Nord Africa, ma questo medesimo obiettivo è di fatto fondato su due analisi e due strategie profondamente diverse.

Accanto al fondamento delle due politiche, occorre anche considerare gli strumenti che esse prevedono. Anche qui, gli strumenti sono assai simili, quando non eguali, ma hanno un valore politico diverso e, probabilmente, un'incidenza diversa per il fatto di essere collocati in prospettive strategiche a loro volta diverse. Lo strumento principale è quello del partenariato: c'è da parte sia UE sia USA un'offerta di cooperazione basata su un processo politico comune con i partner del PEM o del GMO, quindi su decisioni che non vengono dai ministeri degli Esteri o dalle agenzie di cooperazione occidentali, ma da una struttura associativa condivisa.

Il Partenariato per il Progresso è un forum internazionale leggero, assistito da un

certo numero di iniziative di cooperazione politica (il Forum per il Progresso), economica e sociale (microfinanziamento, lotta all'analfabetismo, etc.) e da una sorta di agenzia, animata per ora da Turchia, Yemen e Italia, denominata Dialogo per Assistere la Democrazia. Come sappiamo, il PEM è assai più vertebrato e sofisticato. Esso ha sviluppato una forma semi-istituzionalizzata di dialogo politico, assiso su "good practices" sviluppate in comune e sempre più incisive. In questi ultimi due anni, con l'adozione della politica di vicinato dell'UE, è stata introdotta la co-responsabilità ("co-ownership"). Ciò significa che le politiche potranno essere messe in atto solo se intimamente condivise. Il partenariato quindi, che agli inizi sotto la soverchiante iniziativa dell'UE era piuttosto zoppicante, è ora completo e reale; tutti contano allo stesso modo e sono quindi "parti" o "pari". Dunque abbiamo qui due prospettive strategiche diverse, una basata essenzialmente ed esclusivamente sull'impiego di mezzi cooperativi, l'altra su un processo più tradizionale di cooperazione internazionale dietro il quale la forza non cessa di proiettare la sua ombra.

Queste osservazioni valgono a spiegare come mai strumenti e obiettivi così simili quali il PEM e il Partenariato per il Progresso abbiamo suscitato così grandi differenze a livello transatlantico. Spiegano anche le vive critiche che il programma americano ha ricevuto nel mondo musulmano, in particolare in quello arabo. Accenniamo prima alle differenze degli arabi e poi a quelle transatlantiche.

In generale, il GMO è interpretato dagli arabi come una strategia complessiva di dominazione e schiacciamento dell'insieme della regione araba e delle regioni che costituiscono il centro storico del mondo musulmano. Le interpretazioni, anche molto diverse tra loro, sono però accomunate da questo sentimento di incombente imperialismo americano. Quali sono queste interpretazioni?

I pochi liberali del mondo arabo e una buona parte degli islamisti moderati condividono gli obiettivi della strategia americana di riforma. Essi, d'altra parte, sono esplicitamente tratti dal rapporto che il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo-PNUD da qualche anno dedica allo sviluppo umano degli arabi, il famoso "Arab Human Development Report", in particolare la sua prima edizione. Gli autori del rapporto, tutti arabi, hanno sottolineato la necessità di procedere a riforme democratiche, elevare decisamente il livello dell'istruzione e della ricerca, e riscattare la posizione sociale e politica delle donne. Il GMO si basa esattamente su questi tre obiettivi e su altri da essi derivati, che sono perciò quelli che gli autori del rapporto, liberali e moderati, comunque di ispirazione democratica, hanno evocato. Ma proprio questi autori sono insorti all'idea che tali obiettivi siano fatti propri dagli USA e diventino merce da esportazione. Hanno detto che il "messaggio" è condiviso, ma che non è accettabile il "messaggero": da un lato gli Stati Uniti non sono credibili come agenti del passaggio alla democrazia nella regione, in quanto storicamente hanno oppresso la regione e, per meglio farlo, hanno appoggiato i regimi oppressivi oggi al potere; dall'altro, le riforme, suggerite dagli arabi, debbono essere realizzate dagli arabistessi, senza interferenze dall'esterno.

I regimi e i governi al potere, che in principio sono le vittime designate del GMO e della campagna di democratizzazione promossa dall'amministrazione americana (ma se e come ciò accadrà resta da vedere), si sono naturalmente accodati a questo paradigma della differenza fra messaggio e messaggero, affermando con orgoglio l'autonomia del mondo arabo-musulmano e abbandonandosi, nelle loro retoriche, al "gattopardismo" più sfrenato.

Infine, restano i nazionalisti e gli islamisti radicali, i quali respingono *in toto* il GMO vedendolo come uno strumento per rafforzare gli interessi e la presenza americana nella regione nel quadro di un vero proprio imperialismo e colonialismo rinnovato.

D'altra parte, nel quadro dell'PEM e delle sue politiche di promozione della democrazia e dei diritti umani non sono mancate accuse all'UE di rinnovato colonialismo o di interferenza. Oggi l'iniziativa americana ha suscitato tale emozione nella regione che molti arabi hanno rimosso praticamente ogni critica al PEM e lo giudicano un programma invece politicamente corretto e disinteressato. Al di là delle circostanze, le differenze ci sono. Il carattere più ideologico e meno cooperativo del programma americano non poteva non suscitare reazioni negative. Soprattutto, l'immagine americana è legata, nel mondo arabo e musulmano, a quella israeliana e ad una percezione di doppiopesismo (*deux poids et deux mesures*) nei confronti di Israele e degli arabi. Come abbiamo detto, gli USA non hanno credibilità. Persino i moderati arabi, come i troiani nei confronti degli achei, ne temono i doni. L'UE, malgrado le memorie storiche, le vere e supposte angherie nei confronti degli immigrati, le memorie della guerra in Bosnia, beneficia – forse un po' ironicamente - di maggiore credibilità.

Da dove vengono invece le differenze transatlantiche? Come abbiamo più volte sottolineato, ci troviamo di fronte a obiettivi in principio condivisi. La promozione della democrazia è al cuore del PEM. Le conclusioni dello "Arab Human Development Report" non solo sono state immediatamente condivise dagli europei, ma hanno, in fondo, indicato obiettivi che l'UE ha da sempre adottato nelle sue iniziative di cooperazione, incluso il PEM. Dunque, l'iniziativa americana avrebbe dovuto essere benvenuta, in quanto destinata a rafforzare le politiche degli stessi europei.

Non è stato così, innanzitutto, perché la promozione della democrazia è venuta dopo le guerre, in particolare quella dell'Iraq, e dopo l'orgia di unilateralismo cui gli Stati Uniti si sono abbandonati a seguito degli attacchi dell'11 settembre. Quando l'amministrazione degli USA ha cominciato a proporre la sua politica di promozione della democrazia, gli europei avevano già subito la degradazione della legalità internazionale e la dottrina della guerra preventiva e sul ruolo unilaterale assunto dagli Stati Uniti nelle relazioni internazionali avevano già dovuto dividersi: o con noi o contro di noi. Perciò, la politica di promozione della democrazia è stata vista da molti in Europa come l'intendenza dell'armata unilateralista americana e non pochi si sono detti che associarsi ad una politica che confermava in Medio Oriente e Nord Africa la percezione di imperialismo e unilateralismo degli USA significava semplicemente danneggiare la reputazione delle proprie politiche di cooperazione verso quelle stesse regioni.

Oltre a questo problema di fondo, il progetto originario di GMO confermava una serie di dissensi politici storici fra Europa e Stati Uniti in relazione alla politica verso il Medio Oriente e il Nord Africa. Di questi dissensi quello principale riguarda il ruolo della Palestina e la risoluzione del conflitto con Israele. Gli europei hanno sempre ritenuto che, in una prospettiva di democratizzazione e normalizzazione politica della regione, una giusta soluzione del problema palestinese è prioritaria perché aiuterebbe a deradicalizzare le opposizioni religiose e nazionaliste e indebolire la presa sul potere da parte dei regimi autoritari. Il GMO incorpora invece la dottrina che è stata alla base dell'intervento in Iraq: la democratizzazione dell'Iraq susciterebbe un effetto domino in tutta la regione. Nel GMO, perciò, le premesse politiche della promozione della democrazia sono diverse da quelle europee.

Nella versione del GMO approvata successivamente a Sea Island, la questione palestinese è invece apparsa in primo piano. Tuttavia, il vizio di nascita del GMO, vale a dire il suo accoppiamento con una visione bellicista e sostanzialmente coercitiva, ha impedito agli occidentali di recuperare la loro unità. Mentre quegli europei che credono di avere ragioni superiori per restare comunque al fianco degli USA, hanno accettato di collaborare alla politica di promozione della democrazia del Partenariato per il Progresso e appoggiato il progetto di estendere l'azione della NATO dal Mediterraneo al più vasto Medio Oriente, gli altri europei hanno dato solo un limitato appoggio a questa espansione e un tiepidissimo sostegno al Partenariato per il Progresso.

Dunque, oggi abbiamo due programmi occidentali di promozione della democrazia. Quello americano, che si sostanzia nel Partenariato per il Progresso e nelle sue ramificazioni (il Forum per il Progresso, il Dialogo per Assistere la Democrazia, etc.) e quello - più anziano, complesso e collaudato - dei paesi europei dell'UE (il Partenariato Euro-Mediterraneo). Non abbiamo invece una politica occidentale, anche se esistono molte convergenze. Né abbiamo una coalizione transatlantica volta a promuovere le riforme. Beninteso, la spaccatura europea e transatlantica non è più così cruda come due anni fa, quando iniziò l'invasione dell'Iraq, ma al di là di una collaborazione marginale, ora nel Partenariato per il Progresso, ora nella nuova proiezione della NATO verso il Golfo, una buona parte dei membri dell'UE continua a mantenersi appartata e a considerare che il proprio interesse sta nel distinguersi bene, agli occhi degli arabi e dei musulmani, dalle nuove iniziative americane. Di conseguenza, sta anche nel rafforzare i dispositivi di cooperazione europea verso il Medio Oriente e il Nord Africa che già esistono.

Il GMO ha scosso l'Alleanza atlantica, ma gli alleati hanno mantenuto forti legami. Per gli europei un forte legame transatlantico resta essenziale e prioritario. Nondimeno, rispetto al Medio Oriente e al Nord Africa, ben fanno gli europei a porsi il compito di rafforzare le loro politiche. Devono farlo, però, rendendosi conto che alcune indicazioni che vengono dagli Stati Uniti debbono essere prese in seria considerazione. La prima di queste indicazioni è che l'ambito strategico rilevante non è il Mediterraneo bensì il Medio Oriente e il Nord Africa, più o meno allargati che siano. Il Mediterraneo, beninteso, ha senso per la politica del vicinato, ma in termini strategici non ci si può occupare di nessuna questione rilevante che riguardi gli arabi e i musulmani senza occuparsi della più vasta regione di cui parlano gli Stati Uniti. Se dunque gli europei desiderano avere un reale impatto nella politica internazionale (e nel vicinato) non debbono trincerarsi nel Mediterraneo.

La seconda indicazione riguarda la natura dell'Unione e il suo impegno essenzialmente cooperativo. Oggi, è necessario riconoscere che questo impegno cooperativo non ha certo portato il PEM al successo. Nessun sostanziale progresso, infatti, è stato compiuto nel PEM nei dieci anni passati riguardo alla promozione della democrazia. I partner del sud del Mediterraneo hanno incassato la cooperazione senza nulla dare in cambio. La condizionalità non è stata applicata nel timore che l'indebolimento dei regimi portasse al potere l'islamismo. Questi problemi possono essere risolti solo se la cooperazione è inserita in un più vasto e flessibile contesto di azione politica. La cooperazione non è il fine della politica ma un suo strumento. La risposta che gli europei devono dare riguarda, perciò, innanzitutto il rafforzamento della loro politica estera comune. Se lo faranno, riusciranno anche a rafforzare la loro politica transatlantica e quella mediorientale.