

IAI8619

COOPERAZIONE E INTEGRAZIONE NEL GOLFO:
IL CONSIGLIO DI COOPERAZIONE DEL GOLFO.

di Ursula Braun

La formazione di una consapevolezza regionale

Il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg) è stato costituito nel 1981 ed è stato creato dagli stati fondatori quale ulteriore esperimento di cooperazione regionale nel mondo arabo (1). Esso è il punto di arrivo di una tendenza regionale già attiva da molti anni.

Il ritiro inglese a "est di Suez" annunciato nella seconda metà degli anni '60 ebbe particolari conseguenze per gli emirati della parte meridionale del Golfo. Il governo inglese intendeva assicurare all'area una sua capacità di stabilità e sicurezza, di fronte agli sviluppi radicali in corso nell'Arabia meridionale e alle pretese iraniane di egemonia nel Golfo. Per questo favoriva forme di unificazione fra i vari piccoli emirati sulla costa. Convinti della necessità di organizzarsi in vista della futura indipendenza, gli emiri si incontrarono ripetutamente per discutere forme di cooperazione. Si prevedeva un'unione dei nove emirati della parte meridionale del Golfo. Nondimeno nell'estate del 1971 il Bahrain si decise contro una cooperazione istituzionalizzata e a favore di uno sviluppo indipendente e il Qatar seguì il suo esempio. Di conseguenza nel dicembre del 1971 si costituì un'unione solamente tra i sette emirati più piccoli, l'Unione degli Emirati Arabi (Uae) o Emirati Arabi Uniti (Eau).

Anche se non portarono ad una più ampia unione (l'Oman considerò temporaneamente la possibilità di entrare a far parte di questa più ampia istituzione), gli incontri fra i leaders del Golfo favorirono il nascere di uno spirito di solidarietà e la consapevolezza di una convergenza di fondamentali interessi comuni. In particolare occorre sottolineare che l'Arabia Saudita e il Kuwait presero immediatamente parte a questo processo, sia perché lo percepivano come un elemento della loro stessa sicurezza, sia perché, specialmente nel caso dell'Arabia Saudita, lo vedevano come un mezzo per controllare l'equilibrio politico regionale e alcuni contenziosi che non potevano essere trascurati (come il caso dell'oasi di Buraimi).

La costituzione degli Eau può essere considerata un primo passo in vista dell'integrazione regionale, sia pure in maniera limitata considerato che i sette emirati a tutt'oggi non hanno ancora dato vita ad una vera e propria federazione. Sia pure in questa condizione imperfetta gli Eau sono considerati universalmente uno "stato". E' significativo il fatto che, secondo numerosi sondaggi, le generazioni più giovani si dichiarino favorevoli ad una completa federazione e centralizzazione. In ogni caso, mentre l'Uae prosegue la sua esperienza, sebbene istituzionalmente meno significativa delle aspettative formulate al tempo della sua creazione, oggi è il Ccg che sul piano dell'integrazione e della cooperazione impegna gli stati arabi del Golfo in un esperimento che malgrado tutti i suoi limiti si sta rivelando di notevole consistenza.

Stato, autorità', legittimazione: percezioni comuni

I tre elementi costitutivi della sovranità - un territorio, un popolo e un governo che eserciti la sua autorità sui primi due elementi- esistono in tutti i sei stati membri del Ccg. I governi hanno la medesima concezione dello stato e dell'autorità e governano i rispettivi paesi come capi tribali in maniera paternalistica.

I territori nella penisola arabica non sempre sono delimitati. Come si è accennato, tra i paesi membri del Ccg vi sono controversie di frontiera, e tra loro e i paesi terzi adiacenti esistono confini non demarcati e contestati (Repubblica Araba dello Yemen, RAY; Repubblica Popolare Democratica dello Yemen, RPDY; Iraq; Giordania). La delimitazione dei confini non era in questa area un presupposto necessario ai fini del concetto di "stato". Le influenze esterne costrinsero in particolare l'Arabia Saudita durante la seconda metà degli anni '20 a "definire uno stato su base territoriale" (Helms 1981: 272). Al contempo il fondatore dell'attuale regno, Abd al-Aziz, "sapeva quando imporre dei limiti territoriali alle conquiste" (Habib 1978: 159) e alla fine degli anni '20 rinunciò ad ogni ulteriore espansione proprio nel tentativo di consolidare i territori conquistati e di instaurare un'amministrazione centralizzata in uno "stato" all'interno di confini rispettati (Braun 1981: 219).

Una chiara demarcazione dei confini divenne più rilevante quando furono scoperte in talune aree riserve petrolifere o idriche. Di conseguenza oggi la certezza dei confini è sempre più richiesta e attuata. Le rivendicazioni territoriali sollevano ancora problemi persino nell'ambito del Ccg, ma non sembrano più essere motivo di intervento militare bensì di negoziato tra i governi (è questo un effetto positivo del Ccg). All'interno di confini prevalentemente rispettati gli stati della penisola hanno sviluppato una propria identità politica. Oggi, pertanto, contrariamente a quanto caratterizzava la situazione politica della penisola all'inizio del secolo, il concetto di stato e quello di confine è stato adottato dai governi come veicolo di consolidamento del potere interno e dell'autorità centrale. Al tempo stesso lo sviluppo di questo concetto caratterizza il Ccg come un'impresa internazionale piuttosto che sovranazionale e serve a dargli una sua stabilità.

Le classi dominanti degli attuali stati del Ccg fondano la loro legittimazione sulla base del diritto consuetudinario e dell'eredità. Tutte le sei famiglie regnanti conquistarono la loro posizione di predominio oltre duecento anni orsono grazie ai potenti sceicchi. Le rivendicazioni storiche del potere, i tradizionali vincoli tribali nonché le credenziali islamiche (in misura minore nel Bahrain e nell'Oman, dove sono presenti forti componenti sciite e ibadite)) costituiscono la base della legittimazione. Il processo di modernizzazione non indebolisce necessariamente le strutture e le istituzioni tradizionali nè comporta la negazione dei valori tradizionali. Al contrario conservano la loro validità i tradizionali modelli e simboli (2). I Saud oltre ai diritti ancestrali rivendicano il diritto divino a governare. La loro alleanza con il movimento wahhabita nella metà del 18° secolo rafforzò le loro credenziali islamiche. Il fatto che nel corso degli ultimi duecento anni gli abitanti dell'Arabia centrale avevano finito per identificarsi come "muwahhiddun", seguaci del movimento wahhabita, favorì la creazione di uno stato centralizzato facendo superare i particolarismi tribali e urbani (3). La

legittimazione dei Saud è riconosciuta dagli ulama che godono di una posizione di forza nel regno. Gli abitanti delle città e i capi tribali manifestano ancora la loro lealtà con un atto di obbedienza al nuovo re (bai'a c-amma), una tradizione che non esiste negli Emirati. Il formale riconoscimento dei regimi da parte della comunità internazionale contribuì anche a favorire la legittimazione.

Il ruolo tradizionale di capi tribali consisteva nel garantire il benessere e la sicurezza delle popolazioni tribali. Gli strumenti per consolidare il potere e raggiungere la coesione interna, cioè a dire per "comprare la lealtà", erano i sussidi, le concessioni di terre, i doni ecc.; ancora oggi, grazie agli introiti petroliferi, le dimensioni sono cambiate ma c'è una continuità nel meccanismo. A causa della progressiva articolazione dell'organizzazione statale e amministrativa si possono aggiungere alcuni strumenti nuovi a disposizione degli attuali governi centrali: posti nella pubblica amministrazione, una carriera nell'esercito, l'istruzione gratuita, i servizi sociali ecc.

Queste poche considerazioni sulle comuni strutture statali e sulle comuni concezioni in materia di autorità servono a sottolineare il grado di omogeneità tra i sei paesi del Ccg, un grado di omogeneità che, al contempo, li distingue dai paesi confinanti e conferisce all'esperimento una sua speciale stabilità e consistenza.

Un passo verso l'integrazione

Negli anni '70 si intensificarono i contatti tra l'Arabia Saudita e gli Emirati e -in misura minore- l'Oman. Oltre agli scambi di vedute tra gli uomini di governo ebbero luogo diverse riunioni a livello ministeriale da cui scaturirono un certo numero di Commissioni multilaterali e di joint ventures. A far tempo dal 1975 in una certa misura anche l'Iraq ha preso parte a questi contatti. La comune preoccupazione in materia di sicurezza interna portò ad una certa cooperazione in questo campo. Tuttavia il tentativo di stabilire un vero e proprio accordo multilaterale in materia di sicurezza interna non ebbe successo in quanto gli stati più piccoli temevano che potesse essere utilizzato come pretesto per intervenire da parte dei partner più forti.

Ancor prima del ritiro inglese l'Iraq aveva tentato di realizzare una alleanza tra gli stati arabi del Golfo allo scopo di contrastare le ambizioni egemoniche dell'Iran; questi sforzi sono continuati durante gli anni '70. Dal canto suo anche l'Iran, nel quadro dei suoi interessi e quindi alle sue proprie condizioni, era interessato ad un patto del Golfo. Entrambi i "grandi fratelli" fallirono in quanto gli attuali stati del Ccg temevano tanto la dominazione iraniana quanto quella irachena. Le comuni percezioni in materia di minacce portarono nel 1977 ad una reazione congiunta di tutti gli stati arabi del Golfo nei confronti delle ripetute voci secondo cui gli Stati Uniti, in caso di crisi, avrebbero preso delle iniziative militari per garantire all'Occidente l'approvvigionamento di petrolio. Gli stati del Golfo dichiararono che la sicurezza nel Golfo sarebbe stata garantita dagli stessi stati regionali; temevano che l'intervento di una superpotenza potesse provocare l'altra trasformando il Golfo nel teatro del loro scontro globale. Da ciò scaturirono discussioni su un sistema di difesa coordinato tra gli stati moderati del

Golfo. In questo contesto apparve evidente che questi ultimi attribuivano una notevole importanza alle rispettive forze armate in quanto strumenti di indipendenza e simboli del potere e che non erano inclini a cedere in questo campo il loro autonomo potere decisionale (un fatto importante nel susseguente contesto del Ccg).

La situazione in materia di sicurezza

Gli sviluppi nella più vasta area regionale, vale a dire dal Corno d'Africa all'Afghanistan, alla fine degli anni '70 indicarono la crisi della distensione a livello globale e fecero suonare il campanello d'allarme in vista di una ripresa del confronto tra le superpotenze con notevoli conseguenze sugli stati del Golfo. La situazione subì un ulteriore aggravamento in conseguenza di simultanei eventi nel mondo arabo in rapporto al conflitto arabo-israeliano (gli accordi di Camp David); tali avvenimenti portarono ad una spaccatura tra i paesi arabi, la qual cosa ebbe, a sua volta, ripercussioni sul Golfo. La posizione americana nei confronti del conflitto arabo-israeliano mise a dura prova i rapporti tra gli Stati Uniti e i cosiddetti paesi arabi moderati del Golfo che -con la significativa eccezione dell'Oman- condannarono il "processo di pace" di Camp David. Sull'altro versante il concentramento della potenza sovietica nel Corno d'Africa e gli avvenimenti nel RPDY che determinarono un ulteriore avvicinamento di Aden a Mosca, modificarono l'equilibrio tra le superpotenze con conseguenze sulla penisola araba.

La cosiddetta rivoluzione islamica in Iran che liberò in tutto il Medio Oriente forze religiosamente motivate e forze rivoluzionarie socialmente caratterizzate, rafforzò il timore di minacce interne da parte di forze sovversive in particolare negli stati del Golfo. Si temeva che le campagne e gli slogan antiamericani e antioccidentali potessero trovare facile risonanza sul loro versante del Golfo. I vincoli con l'Occidente, in precedenza considerati come una sorta di garanzia di sicurezza, divennero piuttosto uno svantaggio in quanto potevano provocare e rafforzare l'opposizione interna, non fosse altro perchè il nuovo regime di Teheran si mostrava immediatamente solidale non solo con i Palestinesi ma con tutti i "movimenti di liberazione del Golfo".

Ancor prima della caduta dello Scià gli stati arabi moderati del Golfo avevano modificato le loro priorità in materia di politica estera e di sicurezza con lo scopo di prendere le distanze rispetto ai vincoli troppo stretti o evidenti con l'Occidente. Di conseguenza avevano messo l'accento su:

- la cooperazione regionale;
- una politica più attiva nel quadro del movimento dei paesi non allineati;
- l'intensificazione della cooperazione all'interno del mondo islamico;
- il ridimensionamento dei possibili bersagli delle potenziali forze sovversive (politiche indipendenti sul problema palestinese, la politica petrolifera, i vincoli politici e militari con l'Occidente);
- una politica volta a tener fuori dal Golfo la presenza militare straniera.

Questa posizione fu, tuttavia, messa a repentaglio dal nuovo regime di Teheran. L'Iran causò ulteriori spaccature in seno al movimento dei paesi non allineati. Nel contesto islamico mise aggressivamente in dubbio la legittimità dei governi "non-islamici" sul versante arabo. Dopo la conquista

del potere l'Ayatollah Komeini rivendicò il ruolo di "Imam della Umma", cioè a dire capo di tutti i mussulmani, compresi i sunniti. Questa fu una provocazione in particolare per l'Arabia Saudita, ma esercitò una certa influenza anche sugli altri stati del Golfo. Inoltre turbò la concezione della solidarietà islamica intesa come "ombrello di sicurezza". L'ultimo elemento del concetto di sicurezza, vale a dire l'estromissione della presenza militare straniera dal Golfo, fu messo in questione dal pericolo che il disprezzo dell'Iran nei confronti degli stati arabi del Golfo potesse provocare l'intervento delle superpotenze. Inoltre la rivoluzione iraniana causò nel 1979-80 una positiva eco in alcuni strati della popolazione araba del Golfo, specialmente tra gli sciiti a Bahrein.

In conseguenza del nuovo panorama regionale i sei stati arabi moderati del Golfo rafforzarono ancora di più i loro legami. Bagdad osservò con sospetto la loro crescente solidarietà. Il crescere della tensione tra Iraq e Iran culminata in un conflitto aperto nel settembre del 1980, mise i sei stati in una strana situazione. Bagdad li considerava alleati naturali; non di meno una aperta alleanza con l'Iraq avrebbe avuto il senso di una provocazione nei confronti dell'Iran che, dopo tutto, grazie alle sue risorse e alla popolazione continua ad essere lo stato più potente del Golfo. Solamente la solidarietà panaraba potrebbe bilanciare tale realtà ma tale solidarietà non è nemmeno alle porte. Gli attuali sei stati del Ccg si rendono perfettamente conto del fatto che debbono convivere con il loro potente vicino.

Da queste modifiche dell'equilibrio regionale scaturì la prima istituzionalizzazione del Ccg.

La costituzione del Consiglio di Cooperazione

Le preoccupazioni in materia di sicurezza furono pertanto il catalizzatore dell'unione. I sei stati cercarono, tuttavia, di non dare l'impressione che il Ccg fosse una sorta di alleanza militare in quanto ciò avrebbe provocato sia l'Iran che l'Iraq.

Nel febbraio del 1981 i sei governi avevano reso nota la loro intenzione di formalizzare la cooperazione sottolineando l'analogia dei regimi e la convergenza degli obiettivi. Il Consiglio doveva essere "il veicolo mediante il quale realizzare il massimo di coordinamento, integrazione e più strette relazioni nel campo dell'economia, della finanza, dell'istruzione, della cultura, delle questioni sociali, della sanità, delle comunicazioni, dell'informazione, dei passaporti e della nazionalità, del commercio, delle dogane, dei trasporti e delle questioni giuridiche". Considerato il comune orientamento dei sei governi sul piano politico, culturale e sociale non ci si aspettava alcuna controversia in questi campi. Nelle dichiarazioni pubbliche non fu fatto alcun accenno alle questioni di sicurezza, un fatto questo aspramente criticato dall'Oman. Anticipando le critiche degli altri paesi arabi, i sei paesi del Golfo sottolinearono in varie occasioni che si consideravano parte del mondo arabo e che la cooperazione regionale era incoraggiata dalla Carta della Lega degli Stati Arabi (art. 9) come strumento per rafforzare la nazione araba nel suo complesso. Il Segretario Generale della Lega confermò la compatibilità del Consiglio con la Carta e partecipò al vertice costitutivo unitamente al suo collega dell'Organizzazione della Conferenza Islamica. L'atteggiamento di Bagdad vacillava: sulle prime considerò

il Ccg un alleato benvenuto ma successivamente -quando l'unione non si schierò apertamente dalla sua parte- espresse delle critiche. La Siria e la RPDY furono particolarmente esplicite nelle loro critiche sostenendo che i paesi del Ccg si sottraevano agli obiettivi e alle responsabilità arabe. L'Iran, d'altro canto, considerava il Consiglio un'alleanza militare sotto l'ombrello americano, un accordo che si poneva sulla linea della Cento, e avvertiva che nel Golfo non si poteva fare alcunchè senza il consenso di Teheran.

Una "dichiarazione di azione comune" pubblicata al termine del vertice di costituzione del Ccg (maggio 1981) diceva quanto segue: "La tendenza contemporanea si muove verso grossi raggruppamenti politici ed economici per preservare la stabilità e la sicurezza; le circostanze nella regione del Golfo sono ancora più idonee per un tal tipo di cooperazione. Noi -i sei stati- facciamo parte di un gruppo etnico che ha una religione, una comune civiltà, valori e tradizioni comuni. Inoltre la nostra posizione geografica e le risorse petrolifere ci rendono vulnerabili rispetto a progetti internazionali e politici che assumono quasi il senso di un ricatto". Riguardo alla dimensione internazionale la dichiarazione continuava: "lo scopo è quello di mantenere la regione al di fuori della competizione e dei mercanteggiamenti internazionali. I disegni stranieri non riusciranno a trovare un punto di appoggio in una regione unita ... le piccole entità (invece) ... possono essere facilmente vittimizzate".

A dispetto della comune motivazione in vista del rafforzamento e dell'istituzionalizzazione della cooperazione, alcune differenze erano evidenti. In particolare l'atteggiamento dell'Oman e del Kuwait nei confronti della sicurezza regionale erano sulle prime divergenti. Il Kuwait, più vicino all'Iraq e all'Iran, più coinvolto nel conflitto arabo-israeliano e nei rapporti interarabi a causa della vasta presenza palestinese sul suo territorio, ha sempre accentuato la necessità di una posizione non allineata e di un ruolo "neutralistico" del Ccg. L'Oman, ha sempre invece considerato la propria sicurezza come legata all'Occidente e a una presenza di quest'ultimo nella regione. Nondimeno durante i primi anni di cooperazione le loro posizioni hanno finito per far registrare una crescente convergenza.

Nel maggio 1981 tutti i sei stati si dichiararono concordi sui seguenti temi:

- la sicurezza e la stabilità della regione è unicamente sotto la responsabilità degli stati del Golfo; il Golfo deve restare al di fuori dei conflitti internazionali;

- la stabilità nel Golfo è strettamente legata alla pace nel Vicino Oriente che comprende un'equa soluzione della questione palestinese riconoscendo i legittimi diritti dei palestinesi a fare ritorno nella loro terra, la creazione di uno stato indipendente, il ritiro di Israele dai territori occupati, soprattutto da Gerusalemme;

- la guerra Iran-Iraq deve finire; il Consiglio appoggia tutti gli sforzi in tal senso;

- il Consiglio aderisce alla Carta della Lega degli Stati Arabi e a tutte le risoluzioni adottate in sede di vertici arabi nonché all'Organizzazione della Conferenza Islamica e alle sue risoluzioni; riconosce i principi del movimento dei paesi non allineati e la Carta delle Nazioni Unite.

Al contempo fu pubblicato un catalogo dei settori nei quali si auspicava una più stretta cooperazione tra cui:

- la pianificazione economica e sociale;
- le questioni monetarie e il commercio;
- la pianificazione industriale e le joint ventures;
- la politica petrolifera (unità di posizioni nelle sedi internazionali; coordinamento in tutti i settori della esplorazione e dello sfruttamento del petrolio e del gas);
- affari culturali e sociali.

Organizzazione e Statuto

La Carta del Cog e le regole procedurali dei suoi organi sono documenti quanto mai elaborati che sembrano regolare tutto fin nei minimi dettagli. In questa sede basterà sottolineare alcuni punti. Le decisioni spettano al Consiglio Supremo, composto dai sei capi di governo. Essi si incontrano una volta all'anno in uno degli stati membri; riunioni speciali possono essere indette su richiesta di un membro con l'appoggio di almeno un altro membro. Le risoluzioni su questioni importanti necessitano del consenso di opinioni; ciascuno stato dispone di un voto (4). Il Consiglio Supremo determina le linee politiche e decide in merito a tutte le raccomandazioni e proposte di altri organismi. Dal Consiglio dei Capi di stato dipende una Commissione per la risoluzione delle vertenze. Si tratta di una commissione di esperti ad hoc nominati dal Consiglio Supremo a seconda della natura della controversia. Il Consiglio Ministeriale è composto dai ministri degli Esteri degli stati membri; si riunisce regolarmente ogni tre mesi ed è possibile chiedere riunioni straordinarie. Anche qui vale il principio del consenso. La principale funzione del Consiglio Ministeriale consiste nell'elaborare proposte in vista di una ulteriore integrazione in tutti i campi. In questo processo possono essere consultati altri ministri, rappresentanti della Camera di Commercio o del settore privato oltre che esperti. La Carta dell'organizzazione non limita in alcun modo il sovrano potere decisionale degli stati membri. Se i capi di stato approvano all'unanimità una risoluzione tale risoluzione ha valore di legge in tutti i sei stati; il Segretario Generale deve garantire la esecuzione anche se non sono previste normative per l'attuazione.

Il solo organismo permanente dotato, al contempo, di alcune caratteristiche sovranazionali è il Segretario Generale; ha sede a Riyadh ed è nominato dal Consiglio Supremo per tre anni con la possibilità di riconferma per altri tre anni. Di norma il personale del Segretariato viene assunto tra i cittadini degli stati membri; tuttavia possono essere consultati esperti di altri paesi arabi. Il personale è tenuto ad agire autonomamente rispetto alle valutazioni di politica nazionale e alle direttive dei rispettivi governi; ma ci vorrà certamente del tempo prima che si faccia strada una "mentalità sovranazionale". Il Segretariato Generale ha il compito di avviare iniziative in vista di una ulteriore integrazione. Agisce su direttive del Consiglio Supremo o del Consiglio Ministeriale; nondimeno il Segretariato è libero di prendere iniziative nel valutare nuove possibilità di cooperazione e di azione integrata. In questo senso è, di fatto, molto attivo nell'organizzare numerose riunioni presso la sua sede. I ministri degli stati membri o i loro sottosegretari nonché i rappresentanti della stampa o di altri settori della vita pubblica partecipano alle discussioni su come favorire il processo di integrazione. Il Segretariato compie ogni sforzo per avviare una sorta di "costruzione della regione del Golfo", ad esempio organizzando seminari per gli

impiegati della pubblica amministrazione dei sei paesi membri su argomenti particolari, corsi di formazione congiunti in diversi campi (tecnico, professionale) dando così impulso alla formazione di quadri regionali. Il Segretariato prepara speciali programmi audiovisivi in modo che l'opinione pubblica prenda confidenza con il Consiglio per la Cooperazione del Golfo e con le sue strutture nonché con il concetto e i benefici dell'integrazione. Organizza campi sportivi e avvenimenti culturali per i giovani dei sei stati ecc. Si potrebbe dire che il Segretariato Generale si assume il ruolo guida nell'"influenzare gli atteggiamenti del popolo e della classe dirigente" nello sforzo di preparare il terreno in vista dell'integrazione strutturale (5).

Uno svantaggio del sistema basato sul consenso va certamente individuato nel rinvio delle decisioni. Per quanto attiene al Ccg ciò va messo prevalentemente in relazione al delicato settore della cooperazione militare. Peraltro, l'elenco delle risoluzioni del Consiglio Supremo negli altri settori succitati è notevolissimo. I funzionari della Comunità europea, che hanno sviluppato contatti regolari con il Ccg, considerano stupefacente i suoi progressi nell'integrazione. Il fatto che il Consiglio Ministeriale e il Segretariato Generale preparino con cura e "verifichino" le proposte è, a tal fine, estremamente importante. Le proposte di cooperazione in campo militare (non indicate nella Carta al pari delle regole procedurali) sono preparate dagli ufficiali superiori, dai Capi di Stato Maggiore e dai ministri della Difesa. Tra i quadri militari l'accordo sembra facile da raggiungere in quanto sono guidati da considerazioni strategiche uniformi. Nondimeno, al massimo livello, tra i Capi di stato l'unanimità, per le ragioni già ricordate, è difficile da raggiungere.

L'aspetto centrale della cooperazione è l'"accordo economico unificato" (28 articoli). Seguendo il modello della Comunità europea, obiettivo ultimo è la creazione di un mercato comune. Questo accordo dovrebbe essere il motore dell'integrazione basato sull'ipotesi -analoga a quella della Comunità quando ancora sembrava valido il modello funzionalista- secondo cui l'integrazione in campo economico è destinata a produrre uno spill-over effect negli altri settori. Sono stati già raggiunti alcuni risultati nell'attuare taluni aspetti dell'accordo economico:

- è stato realizzato il libero commercio interno ma il commercio intraregionale è ancora limitato;
- sono state attuate tariffe doganali comuni che vanno dal 4% al 20% (i paesi membri possono chiedere di essere esonerati dall'applicazione di questa norma; il Qatar, il Dubai e l'Oman si sono avvalsi di questa possibilità);
- i medici, gli avvocati, i commercialisti, gli ingegneri e i consulenti possono chiedere l'iscrizione nell'albo professionale di qualunque paese e possono esercitare nel paese di loro scelta (altre professioni potrebbero essere successivamente incluse in questo accordo);
- il movimento di capitali è stato in una certa misura liberalizzato;
- sono stati avviati, sia pure in misura ancora limitata, negoziati congiunti con paesi terzi in materia di accordi economici e commerciali.

Gli stati membri hanno cominciato a coordinare le attività finanziarie, monetarie e bancarie per allargare la cooperazione tra le rispettive istituzioni monetarie e banche centrali. Si auspica la creazione di una valuta comune ma ci sono poche possibilità che questo progetto possa essere realizzato nel prossimo futuro. E' stata istituita una Società di Investimenti del Golfo con un capitale nominale di 2,1 miliardi di dollari (gli stati membri

debbono contribuire in parti uguali alla costituzione del fondo) allo scopo di avviare progetti congiunti di sviluppo negli stati membri, nel mondo arabo e sul piano internazionale.

Verso l'integrazione sociale ed economica?

Tutto ciò rappresenta un modesto inizio. Il coordinamento nell'importante campo della politica petrolifera è stato finora limitato visto il predominio degli interessi nazionali. Alcune considerazioni sull'integrazione economica sembrano appropriate. Il concetto di pianificazione regionale è partito con troppo ritardo: troppe iniziative concorrenziali sono già state varate o sono in corso di attuazione. La necessità di ridurre il numero dei lavoratori stranieri, dei tecnici e di altro personale -un problema riconosciuto da tutti i sei stati- è dubbio che possa essere soddisfatta nel quadro regionale. I critici del Ccg (soprattutto quanti sono a favore dello sviluppo panarabo e desiderano che gli stati del Ccg, in quanto paesi a basso grado di assorbimento, investano nei paesi arabi poveri e densamente popolati) sostengono che i paesi del Ccg non hanno le capacità potenziali per dare vita ad un mercato comune, che l'interscambio commerciale nel Golfo è modesto, che il mercato è limitato, che non è possibile la complementarità e che, al contrario, l'integrazione comporterebbe l'accumulazione dei problemi economici.

Queste argomentazioni possono essere giustificate. Non di meno appare evidente che il crescente indice di transazioni e di comunicazioni fra gli stati ha un effetto integratore. E' rilevante anche il fattore sociale. La libertà di movimento all'interno dei sei stati (l'Oman mantiene in vita normative restrittive in materia di visti), gli ingressi speciali negli aeroporti per i cittadini del Ccg (è in progetto un passaporto comune per il 1986), i progetti infrastrutturali a carattere regionale, un sistema scolastico coordinato ecc. porteranno a prendere coscienza della realtà del Golfo: "Think Gulf" in analogia con lo slogan dell'Asean "Think Asean". I giovani sono generalmente favorevoli riguardo al nuovo ambito di azione; il processo di "costruzione della comunità" coinvolge settori della nuova classe media istruita. Costoro vedono i benefici della cooperazione regionale, di una burocrazia regionale per la fornitura di servizi comuni nonché la possibilità di ridurre la dipendenza dal personale straniero e, di conseguenza, si impegnano in vista dello sviluppo regionale. Restano tuttavia critici alcuni intellettuali del Kuwait più motivati sotto il profilo ideologico. Taluni giovani kuwaitiani considerano il Ccg una istituzione orientata verso lo status quo e, al contempo, sottolineano criticamente che potrebbe causare spaccature in seno alla Lega degli Stati Arabi. Il Ccg deve dimostrare il contrario. Può benissimo avere un effetto positivo favorendo le necessarie trasformazioni delle strutture statali; fornendo agli stati membri migliori possibilità di adattarsi ai nuovi cambiamenti sociali: i governi potrebbero sentirsi più forti nel quadro di una alleanza di solidarietà e, di conseguenza, potrebbero essere più pronti ad accettare un processo controllato di trasformazione. Il consolidamento dei rispettivi stati membri all'interno delle attuali frontiere potrebbero essere un effetto del Ccg anche se ciò non significa necessariamente un consolidamento dello status quo rispetto alle loro strutture. Un qualche processo in vista della liberalizzazione appare inevitabile.

Dalla cooperazione militare ad un'alleanza di sicurezza?

Lo sforzo di far apparire il Ccg un sistema di sicurezza subregionale si è andato riducendo nel primo anno dopo la costituzione ma sembra aver ripreso lena nei tempi più recenti. In occasione del vertice del novembre 1981, era già sul tappeto il problema del coordinamento della difesa. In seguito ad un tentato colpo di stato nel Bahrain, ovviamente appoggiato dall'Iran, i problemi della sicurezza furono discussi apertamente. Negli stati del Golfo la sicurezza interna e quella esterna sono strettamente collegate e non possono essere separate in sede di analisi. Come già accennato in precedenza, un'informale cooperazione bilaterale nel campo della sicurezza interna esisteva già prima della costituzione del Consiglio e alla fine del 1981 si parlava di un accordo multilaterale. Ma il Kuwait, ritenendo che tale accordo lo avrebbe esposto nel quadro del conflitto Iran-Iraq, si rifiutò di partecipare; di conseguenza furono sottoscritti accordi bilaterali tra l'Arabia Saudita e gli altri stati del Ccg. Dopo gli attentati terroristici in Kuwait nel dicembre e nella primavera del 1985 il governo decise di attenersi a questi accordi pur senza una adesione formale.

La cooperazione in materia di difesa poneva ulteriori problemi. In conformità con il succitato concetto di sicurezza, i sei stati convennero che le direttrici di una comune politica di sicurezza dovevano basarsi sulla "fiducia in sé stessi" e sulla "reciproca assistenza". I sei stati sono quanto mai realistici nel valutare le loro capacità difensive. Sanno di essere deboli in rapporto ai vicini per cui la prevenzione dei conflitti è un tema prioritario e, in questo senso, hanno ottenuto eccellenti risultati. Desiderano tuttavia affiancare alla diplomazia un credibile deterrente militare ed infatti gli acquisti di armamenti sono ingenti. Non di meno gli esperti stranieri continuano a nutrire dubbi sulla loro capacità di utilizzare efficacemente i sistemi altamente sofisticati. Sebbene la cooperazione pratica in campo militare (manovre comuni, la creazione di una piccola forza di intervento rapido ecc) abbia un valore limitato, dimostra la volontà di raggiungere un certo grado di "self-reliance" e si propone di sottolineare che la regione del Ccg deve essere considerata una "area di difesa unitaria".

Nella metà degli anni '80 il sistema di difesa aerea in particolare ha fatto registrare significativi progressi. Nell'estate del 1984 ha superato una prova quando l'Arabia Saudita e il Kuwait dimostrarono la loro abilità nello sforzo congiunto di proteggere le coste del Golfo dagli attacchi aerei iraniani. Gli stati del Ccg riuscirono ad evitare il pericolo di essere trascinati nel conflitto Iran-Iraq e a proteggere i loro interessi mediante tutta una serie di passi diplomatici, anche se non va dimenticato che il raggiungimento di questo obiettivo è stato agevolato dal desiderio occidentale e sovietico di prevenire una escalation della guerra del Golfo. La difesa aerea del Ccg si incentra sugli Awacs dell'Arabia Saudita e sui suoi caccia F-15, un sistema che dipende in larghissima misura dal personale straniero, in particolare americano. A dispetto delle riserve nei confronti degli Stati Uniti, principalmente in Kuwait e nell'Uae, le infrastrutture della difesa aerea possono essere considerate un elemento integratore del Ccg.

Nei mesi più recenti questa autopercezione di maggiore capacità militare ha trovato una conferma nell'atteggiamento del Ccg a seguito dell'occupazione da parte dell'Iran della penisola di Bubyian nel corso della lunga offensiva iraniana cominciata nel febbraio 1986 e proseguita con un

certo successo fino alla primavera. L'occupazione di detto territorio mette fra l'Iran e il Kuwait un canale di acqua marina largo solo pochi chilometri. Questa vicinanza, malgrado le rassicurazioni fatte pervenire da Teheran, ha suscitato profondo malessere fra gli stati del Ccg. Conseguentemente nell'incontro del Consiglio dei ministri degli Esteri, tenuto a Riyad il 1-3 marzo 1986, è stato emesso un comunicato molto duro nel quale i membri del Ccg condannano l'Iran per l'inacerbimento della situazione nel Golfo e affermano che l'offensiva mette a rischio la loro sicurezza. Per questo mettono in guardia l'Iran che sono pronti ad attivare lo "Scudo della Penisola" (la forza di pronto intervento costituita nel dicembre 1984) "in qualsiasi luogo potesse essere toccato dai recenti sviluppi". Pochi giorni dopo il principe ereditario dell'Arabia Saudita ha dichiarato che "qualsiasi attacco contro il Kuwait sarebbe considerato come un attacco all'Arabia Saudita", dando mostra così di una notevole solidarietà degli stati del Ccg sul piano della sicurezza.

Alcune conclusioni sull'integrazione del Ccg

Il futuro sviluppo del Consiglio di Cooperazione non sarà determinato dalla complessa Carta costitutiva e dagli altri documenti ma dalla volontà e dagli obiettivi dei Capi di stato. A questo livello l'organizzazione ha apportato qualche modifica istituzionalizzando la loro cooperazione; i Capi di stato saranno obbligati a ricercare un sempre maggiore consenso dal momento che il Consiglio dovrà presentarsi unito nelle sedi internazionali. Una certa mancanza di coerenza per quanto attiene agli orientamenti di politica estera può, allo stato attuale, essere considerato un vantaggio in quanto consente una sorta di informale distribuzione dei ruoli utilizzando speciali canali di comunicazione (ad esempio, Kuwait-Mosca, Uae-Teheran, Arabia Saudita-Usa). Non di meno, al di fuori del contesto arabo e islamico, l'affermazione dell'identità nazionale nelle relazioni internazionali sembra molto forte.

La Carta contiene l'obiettivo di "attuare l'integrazione", la speranza di sviluppo sulla "strada dell'unità". E' tuttavia evidente che si mira solamente ad una confederazione di stati indipendenti. Il principio del consenso, la regola di un voto per ciascuno stato, la discussione dei problemi e delle proposte e l'aggiornamento delle decisioni fino al raggiungimento del consenso sono tutti elementi che garantiscono al momento il funzionamento dell'organizzazione. Eppure, come già accennato, si riscontrano progressi sulla strada di una più stretta cooperazione e persino dell'integrazione in diversi campi; i recenti sviluppi si muovono nel senso della creazione di istituzioni regionali permanenti a livello di commissione, ad esempio per la gestione delle acque e lo sfruttamento della terra. C'è anche da aspettarsi che le riunioni regolari dei ministri, le frequenti riunioni dei loro sottosegretari e di altri membri della pubblica amministrazione accelerino il processo di costruzione regionale. Ci sono indicazioni di un processo di integrazione nel settore sociale. Si potrebbe trarre la conclusione che lo sviluppo del Ccg tende a muoversi nella medesima direzione di quello della Comunità europea che si trova di fronte al dilemma degli elementi nazionali autonomi e degli elementi comunitari.

All'interno del Consiglio è importante la posizione dell'Arabia Saudita. Le sue dimensioni e le sue risorse nonché il suo rango nel mondo islamico la mettono in una posizione predominante e il suo ruolo guida è

internazionalmente accettato come naturale. Riyadh ha avuto, tuttavia, la prudenza di non far pesare in maniera eccessiva la sua posizione. Il Ccg è spesso considerato come un progetto esclusivamente saudita allo scopo di accrescere il suo potere e di raggiungere l'obiettivo ultimo di controllare la penisola arabica. Ma Riyadh potrebbe riconoscere che reclamando apertamente l'egemonia potrebbe mettere a repentaglio l'organizzazione: in tal caso il Kuwait e l'Oman si ritirerebbero. La formula 1 a 5 potrebbe facilmente diventare 5 contro 1. L'esperienza dei primi cinque anni di vita del Consiglio ha dimostrato che l'Arabia Saudita non può imporre la sua volontà agli Emirati e al Sultanato.

L'ulteriore sviluppo del Consiglio e la sua sopravvivenza dipenderanno dagli avvenimenti nella più ampia regione e in rapporto ai quali il Consiglio ha pochissima influenza. Un secondo fattore sarà l'effetto alquanto imprevedibile del declino dei ricavi petroliferi: potrebbe rafforzare le tendenze centrifughe così come potrebbe rafforzare l'integrazione allo scopo di affrontare i problemi comuni in maniera concertata. Una posizione unitaria rafforza il potere contrattuale. La guerra Iran-Iraq è stato l'elemento catalizzatore per la costituzione del Ccg ma il desiderio di diventare il terzo fattore all'interno del Golfo è la sua ragion d'essere. I sei stati membri desiderano evitare tanto l'egemonia iraniana quanto quella irachena e tale obiettivo può essere raggiunto solo accrescendo l'unità.

Il Ccg e il mondo arabo

Alla luce di diversi indicatori, le condizioni dei paesi rivieraschi del Golfo sono notevolmente diverse rispetto a quelle di altre aree del mondo arabo dove i progetti di integrazione hanno fatto segnare ripetuti insuccessi. Le migliori prospettive del Ccg si possono attribuire alla vicinanza geografica, ad un approccio, al contempo, più modesto e più realistico nell'organizzare la cooperazione nonché alla convergenza di valori e di strutture sociali. Tutti questi fattori fanno sembrare i sei stati vicini ad una "comunità naturale".

Mentre altri tentativi d'integrazione regionale interaraba furono accolti con favore nel mondo arabo (ad esempio la Repubblica Araba Unita, i ripetuti tentativi di creare un "più grande Maghreb"), la costituzione del Ccg suscitò critiche aperte in varie capitali arabe. Si temeva chiaramente che i sei stati moderati del Golfo si proponessero di prendere le distanze dagli obiettivi panarabi e di isolarsi "piantando i semi di una più ristretta identità del Golfo, distinta dalle precedenti, più ampie obbligazioni arabe" (Kechichian 1985: 880). Anzitutto l'Arabia Saudita ma anche il Kuwait e l'UAE erano considerati dagli autori arabi (ad esempio Al-Hout 1982) un fattore di rafforzamento della posizione politica araba grazie alla loro "immensa ricchezza economica" e agli ingenti ricavi petroliferi. Essendo i paesi chiave dell'Opec, essi dovrebbero utilizzare le loro risorse finanziarie per incoraggiare gli obiettivi panarabi, in particolare la causa palestinese. Tali richieste potrebbero perdere in parte la loro rilevanza in seguito alla caduta dei ricavi petroliferi e alla diminuita importanza del petrolio come potenziale "arma".

Le critiche arabe furono anticipate dai governi del Ccg in fase di preparazione della costituzione del Consiglio (le dichiarazioni formali che

abbiamo riportato in precedenza erano anche dirette a parare queste critiche). A partire dalla metà degli anni '70 gli stati arabi del Golfo avevano partecipato in misura crescente alla pianificazione della politica araba e l'intensificazione dei contatti aveva portato ad una maggiore integrazione del mondo arabo. Ciò vale anche per l'Oman che aveva mantenuto una posizione periferica rispetto al corso della politica araba. L'Arabia Saudita, il Kuwait e l'Uae erano assolutamente preparati ad utilizzare la loro posizione appena conquistata, vale a dire i loro mezzi finanziari, per favorire il consenso politico arabo e ne fanno fede le loro iniziative di mediazione. Questa politica non fu in alcun modo abbandonata dopo la costituzione del Ccg. Nei confronti della causa palestinese i governi del Consiglio hanno ripetutamente dato prova della loro responsabilità panaraba. A parte la diplomazia, ciò si è manifestato sotto forma di un notevole appoggio finanziario. I capi di stato debbono tenere nella dovuta considerazione il forte sostegno popolare a favore di questo problema chiave e sono consapevoli del fatto che un qualunque deterioramento delle relazioni tra i loro governi e i palestinesi potrebbe avere ripercussioni internazionali.

La guerra Iran-Iraq ha messo alla prova la solidarietà araba in modo severo. Come già detto, gli stati del Ccg sanno di dover convivere con l'Iran che rimane il loro più potente vicino e sanno di non potersi permettere di provocarlo. Non di meno appoggiano l'Iraq in quanto paese-fratello arabo sia finanziariamente che mediante altre forme di assistenza (fornendo aiuto infrastrutturale e alcuni armamenti, mettendo a disposizione di Bagdad i ricavi petroliferi). Quando l'Iran interruppe le forniture di petrolio alla Siria nel 1985, i paesi del Ccg intervennero. Potrebbero essere citati altri esempi di solidarietà araba. Mentre alcuni critici nel mondo arabo scorgono in tali iniziative segni di debolezza, esse possono anche essere interpretate come manifestazioni di solidarietà araba. I governi del Ccg sono consapevoli di far parte della comunità araba nella quale si identificano e alla quale hanno bisogno di "garantire il loro prestigio e la loro sopravvivenza" (Khalidi, Mansour 1982: 334).

Si può, di conseguenza argomentare, che il Consiglio è un passo avanti in vista dell'unità araba. Il coordinamento e la cooperazione tra i sei stati facilitano l'azione congiunta nel quadro della Lega degli Stati Arabi. Di fatto il Consiglio non considera la "unità araba" alla stregua di una richiesta di immediata unificazione e di formale integrazione di tutti gli stati arabi bensì una progressiva costruzione del consenso arabo per promuovere l'unità di opinione e di azione.

NOTE

1. Gli studiosi non arabi tendono a considerare l'area del Golfo, compreso, l'Iran, una subregione della più vasta entità geografica che va sotto il nome di Medio Oriente mentre gli studiosi arabi la considerano chiaramente una sub-regione del sistema regionale arabo (ad esempio, Matar, Hilal 1983, 24-32). Questo approccio va tenuto presente in considerazione dell'atteggiamento arabo nei confronti del Ccg.

2. Per un punto di vista sovietico -particolarmente interessante in questo contesto- vedere : I.L. Petrovskaya 1983. Si veda anche Hudson 1977, 175-182.

3. Per una eccellente e dettagliata analisi: Helms 1981.

4. La Carta e le regole procedurali prevedono un quorum e un voto qualificato. Nondimeno, in pratica, la regola è il consenso.

5. Si veda Boyd (1980; 422-3) per tali considerazioni. Il suo saggio non è specificamente collegato al Ccg.

Riferimenti

Al-Hout, S. (1982) "Palestine and the Gulf" in Khalidi, R. & Mansour, C. (eds.), 265-92

Boyd, G. "Political Change in Regional Systems", in Feld, W G. & Boyd G., Comparative Regional Systems, New York 1980; pp.401-28

Braun, U. (1981) Die Aussen- und Sicherheitspolitik Saudi Arabiens, "Orient" (Amburgo) vol.22, n.2, pp. 219-40

Habib, J.S. (1978) 'Ibn Sa'uds's Warriors of Islam, Leiden

Helms, C.M. (1981), The Cohesion of Saudi Arabia, London

Hudson, M. (1977) Arab Politics. The Search for Legitimacy, New Haven & London

Kechichian, J.A. (1985) The Gulf Cooperation Council: Search for Security, "Third World Quarterly", vol.7, n.4, 1985, pp.853-81

Khalidi, R., Mansour, C. (eds) (1981) Palestine & the Gulf, Beirut

Matar G., Hilal A. (1983) Arab Regional System, Beirut (Center of Arab Unity Studies)

Petrovskaya, I.L. (1983) Der Einfluss traditioneller Institutionen auf die sozial-okono-mische Entwicklung der erdolfordernden Staaten der Arabischen Halbinsel, "Asien, Afrika, Lateinamerika" (Berlin GDR)

ISI INSTITUTO AFFARI
ECONOMICI E FINANZIARI - ROMA

n° Inv. 9456

LE FLOCA