



Senato della Repubblica Italiana
Servizio per gli Affari internazionali



Osservatorio Transatlantico
Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente
Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Titolo:

**IL DIBATTITO TRANSATLANTICO SU MEDIO
ORIENTE E NORD AFRICA**

A cura di Roberto Aliboni, Vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali

IL DIBATTITO TRANSATLANTICO SU MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA

di Roberto Aliboni, Vicepresidente, Istituto Affari Internazionali

Negli ultimi due anni, il Medio Oriente e il Nord Africa hanno costituito materia di forte e talvolta aspro dibattito tra americani e europei. L'amministrazione Bush, reagendo all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, aveva suscitato un ampio movimento di solidarietà internazionale. Con la decisione di attaccare l'Iraq ha invece diviso gli alleati europei e, di conseguenza, anche l'alleanza. Ci sono stati poi notevoli dissensi sulla gestione del conflitto israelo-palestinese. Tutti questi punti di contrasto sono, infine, confluiti nella discussione del progetto della "Greater Middle East Initiative" (GMEI), avanzato alla fine del 2003 dalla diplomazia americana con l'intento di mobilitare le risorse internazionali e promuovere riforme strutturali nella regione onde contribuire ad eliminare la sua conflittualità.

Questi diversi disaccordi transatlantici sembrano aver trovato una prima composizione nelle riunioni internazionali che hanno costellato il mese di giugno 2004: le celebrazioni dell'anniversario dello sbarco in Normandia (6 giugno); la riunione del G8 a Sea Island (9 giugno); il vertice U.S.-EU nel castello irlandese di Dromoland (26 giugno); e, infine, il Vertice del Consiglio Atlantico di Istanbul (27-28 giugno). In effetti, mentre la situazione in Iraq rimane altamente instabile e negli USA si preparano le elezioni presidenziali del prossimo novembre, l'unilateralismo americano appare essersi stemperato e le posizioni degli Usa e dei paesi europei sulle politiche verso le regioni del Medio Oriente e Nord Africa attraversano una fase di riavvicinamento. Potrebbe però trattarsi solo di un interludio. Di seguito, cerchiamo di tracciare uno stato del dibattito transatlantico sulle principali questioni riguardanti appunto il Medio Oriente e il Nord Africa e trarre alcune conclusioni sulle sue prospettive.

Il ruolo dell'ONU e la Risoluzione 1546

L'intervento in Iraq della coalizione militare guidata dagli USA in Iraq è stato caratterizzato dal ruolo marginale delle Nazioni Unite. La forte opposizione internazionale - fra cui quella di alcuni importanti paesi europei - ha fatto mancare una convincente legittimazione da parte del Consiglio di Sicurezza. L'ONU si è assunta alcuni compiti tecnici e umanitari, ma la coalizione l'ha esclusa dalla gestione politica della crisi.

Questa situazione è cambiata nella primavera scorsa, quando gli Stati Uniti, sempre più pressati dalle difficoltà del regime di occupazione, hanno invece appoggiato la missione diplomatica di Lakhdar Brahimi, in rappresentanza del Segretario Generale dell'ONU. Brahimi ha negoziato, per un verso, la composizione del governo interinale - che è stato poi insediato il 28 giugno- e un piano di transizione che superasse quello della Transitional Administrative Law (TAL) dell'8 marzo e, per altro verso, ha condotto una mediazione politica fra protagonisti e oppositori dell'intervento nel Consiglio di Sicurezza che è sfociata nel compromesso della Risoluzione 1546 dell'8 giugno.

In termini generali, l'approvazione della Risoluzione 1546 riflette un ritorno degli Stati Uniti alla diplomazia multilaterale e, quindi, a rapporti più cooperativi con gli alleati atlantici. Più in particolare, la risoluzione registra un compromesso che modifica sensibilmente gli obiettivi che gli Stati Uniti si erano posti nei riguardi dell'Iraq. Nella prospettiva dei rapporti transatlantici, entrambi questi aspetti sono significativi.

Vale la pena vedere più da vicino il compromesso che ha portato alla Risoluzione 1546. I paesi che si erano opposti alla coalizione le hanno infine dato una chiara legittimazione. La Francia, che avrebbe voluto che la risoluzione assegnasse all'Iraq un veto sulle azioni della forza multinazionale (MNF) sotto comando USA che resterà in Iraq su richiesta del governo iracheno, ha dovuto desistere da questo obiettivo. I rapporti fra la MNF prevista dalla Risoluzione e il governo iracheno sono regolati da uno scambio di lettere fra il governo iracheno e quello americano, il cui contenuto presenta delle ambivalenze per quanto riguarda l'ampiezza della sovranità irachena. In ogni caso, gli Stati Uniti hanno dovuto recedere a loro volta dall'idea di un mandato senza limiti di tempo e senza condizioni. In base alla Risoluzione, il mandato sarà rivisto ogni dodici mesi su richiesta del governo iracheno e terminerà con la transizione prevista dalla Risoluzione stessa a meno che il governo iracheno non intenda anticiparne la fine. Tutto questo somiglia molto al mandato che la Società delle Nazioni assegnò alla Gran Bretagna e potrebbe dare luogo a vicissitudine analoghe.

Per il momento, sul fronte iracheno si registra, innanzitutto, la rinuncia degli Stati Uniti alla posizione unilaterale che avevano assunto all'inizio della crisi, provocando una spaccatura senza precedenti nell'alleanza atlantica. La comunità internazionale e gli alleati, che erano stati esclusi dalla gestione della crisi, ne sono ridiventati parte attiva. In secondo luogo, si deve prendere atto di un accordo sulla gestione della crisi che dà più sostanza all'esercizio della sovranità da parte del governo iracheno (anche se non gliela riconsegna interamente) e apre quindi opportunità di inserimento politico ed economico anche ai paesi che non fanno parte della coalizione. Tutto ciò si riflette ed è consacrato nella Dichiarazione congiunta Usa-UE di "sostegno al popolo dell'Iraq", che è stata approvata a Dromoland Castle assieme alla dichiarazione principale del vertice, già menzionata all'inizio.

Il "Broader Middle East" e la promozione della democrazia

Quanto si è detto sull'Iraq deve essere collocato nel più vasto quadro del dibattito sugli strumenti di concreto sostegno che gli alleati, nell'ambito di una ritrovata concordia internazionale, intendono utilizzare nei confronti all'Iraq medesimo e, più in generale, dei paesi della regione con l'obiettivo di intervenire sulle radici dei conflitti e delle tensioni del presente. Questo dibattito riguarda gli aspetti civili, di cui ci occupiamo di seguito, ma anche quelli militari, che sono esaminati nella sezione successiva.

Il dibattito sugli strumenti è stato introdotto dagli Stati Uniti alla fine del 2003 con la proposta della GMEI, che mirava alla realizzazione di un massiccio programma di promozione della democrazia, dei diritti umani, dello stato di diritto e del buon governo in una regione che comprendeva il Nord Africa e il Medio Oriente, ma anche la Turchia, l'Afghanistan e il Pakistan, cioè la regione dalla quale provengono le instabilità e le minacce dell'estremismo islamico e del terrorismo. Nella sua forma originaria (fatta filtrare attraverso un noto quotidiano arabo)

l'iniziativa ha subito suscitato molte polemiche. Gli arabi hanno in generale percepito l'iniziativa come un tentativo di "imposizione" della democrazia, nel solco della politica seguita dagli Stati Uniti e dalla coalizione in Iraq. Inoltre, vi hanno visto un'indebita associazione fra terrorismo e Islam. Gli europei non facenti parte della coalizione, Francia in testa, hanno condiviso le critiche arabe, contrapponendo all'impostazione della GMEI i principi cooperativi che sono invece alla base delle loro politiche di promozione della democrazia nel quadro, in particolare, del Partenariato Euro-Mediterraneo. Inoltre, hanno visto nel formato della GMEI un disconoscimento e una minaccia al Partenariato stesso, addebitando agli USA di scoprire solo oggi quello che l'UE pratica almeno dal 1995 e di introdurre un progetto tendente a escludere o egemonizzare i progetti europei nella stessa area.

Su questo sfondo, si è attivato nel mondo arabo un dibattito in parte suscitato da settori della società civile interessati a cogliere l'occasione offerta dalla GMEI, in parte suscitato dagli stessi governi arabi, interessati ad assorbire l'iniziativa della società civile anche per depotenziarla politicamente. Ci sono state quattro conferenze a livello di società civile – ma appunto appoggiate o sponsorizzate dagli stessi governi – ad Alessandria, sul Mar Morto, a Sana'a e ad Aqaba, che hanno emesso altrettante dichiarazioni. Su queste dichiarazioni si è sovrapposta quella della Lega Araba del 23 maggio che prende il "fermo impegno di stabilire le basi della democrazia" facendo, tuttavia, altrettanto fermamente salvo il principio della specificità di questa democrazia rispetto a forme provenienti se non addirittura imposte dall'Occidente.

Queste prese di posizione sono state salutate positivamente dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea nella dichiarazione congiunta che hanno approvato al vertice di Dromoland Castle. I governi atlantici hanno inoltre riconosciuto solennemente che l'impegno nella promozione delle riforme, oltre ad essere sottoposto nel suo esercizio ai principi del partenariato, e dell'assunzione di una primaria e libera responsabilità da parte degli interessati "deve venire dall'interno dei paesi interessati e non può essere imposto dall'esterno". Queste considerazioni, che nel progetto originario della GMEI erano accompagnate da una sintetica illustrazione della deplorabile situazione esistente nella regione – quale è stata illustrata nel noto rapporto inaugurale dello "Arab Human Development Report" – nella dichiarazione emessa a Dromoland sono invece seguite da un riconoscimento del contributo arabo-musulmano al retaggio dell'umanità.

La riaffermazione della necessità delle riforme e quella della specificità che deve accompagnare la loro attuazione era già contenuta nel documento approvato il 9 giugno a Sea Island dal G8 che, oltre a rimodellare ampiamente i termini della GMEI, ha anche ridefinito l'ambito geografico cui l'iniziativa si riferisce. La dichiarazione approvata dal G 8 si intitola "Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa". Essa è stata seguita dall'approvazione di un "Plan of Support for Reform" che entra nei dettagli delle azioni da compiere, alcune delle quali sono già definite e sponsorizzate da uno o più governi (l'Italia figura sei volte nell'elenco di questi progetti specifici).

Dal punto di vista del rapporto transatlantico, appare evidente un allineamento praticamente totale alle critiche e alle impostazioni europee da parte degli Stati Uniti. Mentre non c'è dubbio che la dichiarazione di Dromoland, basata su criteri prevalentemente europei, è più politicamente corretta di quanto gli Stati Uniti nei due anni passati hanno messo in pratica e predicato nella regione, si deve però

sottolineare che il problema di come cambiare lo *status quo*, sul quale c'è un forte consenso transatlantico, non viene risolto. Il riconoscimento dell'autonomia della regione nell'attuazione delle riforme è corretto, ma rafforza lo *status quo* se non è accompagnato da una dettagliata strategia che suggerisce quali politiche condurre per cambiarlo malgrado i regimi al potere e quali interlocutori privilegiare. Questo problema è accennato nelle varie dichiarazioni di Dromoland e nelle altre approvate nel corso dello stesso mese attraverso riferimenti più o meno espliciti ai "cittadini" e alla "società civile". Tuttavia, il problema di come arrivare ad essi resta prominente e ben in vista sul tavolo dei paesi occidentali.

Va, infine, sottolineato, ancora nel quadro transatlantico, che il punto 6 della dichiarazione di Dromoland puntigliosamente ricorda che gli alleati atlantici svilupperanno le iniziative verso la regione mediterranea e mediorientale "a partire dai rispettivi quadri politici e strumenti" e menziona prima quelli degli Stati Uniti e poi le diverse iniziative che fanno capo all'Unione Europea in sede sia di politiche esterne che di PESC. Perciò, il Piano di supporto alle riforme si rivela essenzialmente come un riferimento comune che però ciascuno attuerà per conto proprio.

In conclusione, gli alleati atlantici hanno concordato sulla necessità di condurre politiche di appoggio alle riforme, ma non hanno elaborato un'idea precisa su come queste politiche possano essere efficaci e al tempo stesso rispettare l'autonomia dei paesi interessati. Inoltre, anziché prevedere forme di cooperazione e sinergia fra i vari programmi di promozione delle riforme, si sono soprattutto preoccupati di salvaguardare l'autonomia dei propri programmi rispetto a quelli degli altri.

La NATO e la "Istanbul Cooperation Initiative"

Sul versante della cooperazione militare atlantica, l'Iraq è stato oggetto di un'apposita dichiarazione dei capi di stato e di governo della NATO riuniti nel Vertice di Istanbul (28 giugno). Inoltre, nel comunicato finale del Vertice, i leader della NATO si sono pronunciati per un potenziamento dell'attuale Dialogo Mediterraneo della NATO e ha lanciato un'"Istanbul Cooperation Initiative" nei confronti dei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG).

La dichiarazione sull'Iraq conferma l'appoggio degli alleati alla Risoluzione 1546 e al ruolo della MNF e degli Stati Uniti. Il sostegno degli alleati, che gli Stati Uniti speravano assai più consistente, si limita all'addestramento delle forze di sicurezza irachene secondo le richieste che saranno avanzate dagli Stati Uniti e dallo stesso governo iracheno. Il Presidente Chirac, nel corso della riunione ha sottolineato che tale addestramento, più che un compito collettivo dell'Alleanza, deve essere considerato come una somma di contributi bilaterali la cui prestazione e consistenza sarà determinata da ciascun alleato separatamente.

La "Istanbul Cooperation Initiative" è quanto resta del più ambizioso disegno di supporto militare al Broader Middle East che era incluso nell'agenda della GMEI. Gli Stati Uniti avevano in mente un ampliamento dell'impegno della NATO dall'attuale Dialogo Mediterraneo al Golfo e all'Afghanistan. Come effettuare tale ampliamento è stato oggetto di lunghe discussioni in seno all'Alleanza: se attraverso un ampliamento del Dialogo Mediterraneo al Golfo - contestuale o meno al suo potenziamento - oppure la creazione di una iniziativa distinta per il Golfo. Gli americani si aspettavano un forte inquadramento dell'Afghanistan e soprattutto dell'Iraq nelle strutture dell'Alleanza e, soprattutto, dell'Iraq. Questo non è stato accettato dagli alleati e neppure dai paesi mediterranei del Dialogo. Questi ultimi e

i paesi europei hanno preferito, ancora una volta, il mantenimento di un profilo mediterraneo distinto. Al tempo stesso, nessuno è stato stimolato ad un reale potenziamento del Dialogo Mediterraneo rispetto al suo formato attuale. Il comunicato congiunto è in realtà assai vago su questo punto. Infine, l'iniziativa verso il Golfo si rivolge per ora solo ai paesi del CCG, anche se rimane aperta all'ingresso di altri paesi e, quindi, se le circostanze domani lo permetteranno, anche dell'Iraq.

Dal punto di vista transatlantico, gli Stati Uniti ottengono perciò una legittimazione alleata alla MNF, ma una assai debole cooperazione concreta. Inoltre, se si guarda a questa debole cooperazione militare atlantica verso il Broader Middle East e il Nord Africa in quanto dimensione del più vasto sforzo di riforma che l'Occidente continua a proporsi nei confronti di questa area, occorre dire che la cooperazione militare ha lo stesso problema di quella politica e civile, vale a dire si ripromette un cambiamento, ma di fatto favorisce lo *status quo*. Infatti, il comunicato accenna solo di sfuggita all'obiettivo di "riforma della difesa", cioè alla democratizzazione oltre che modernizzazione delle forze armate. Per contro insiste molto sulla "practical cooperation" [*cooperazione pratica*], che è quella che ai regimi al potere torna utile per rafforzarsi politicamente e acquisire ulteriori mezzi repressivi nei confronti degli oppositori, violenti o meno che siano.

Il conflitto israelo-palestinese

Una delle critiche più insistenti che europei e arabi avevano rivolto al "master-plan" previsto dalla GMEI era che gli obiettivi di riforma e democratizzazione del Medio Oriente che il governo degli Stati Uniti sembrava proporsi con l'intervento in Iraq dipendevano più da una soluzione al problema palestinese che da un cambio forzoso di regime in Iraq. A queste critiche l'amministrazione Bush aveva risposto con l'affermazione solenne da parte del Presidente della sua volontà di vedere due stati, sicuri e cooperativi, l'uno accanto all'altro, cui era seguita la luce verde per l'impegno del Quartetto USA-UE-ONU-Russia a promuovere, sulla base della "Road Map", un accordo politico finale fra Israele e i palestinesi.

Tuttavia, l'attuazione di questa linea da parte americana, si rivelava debole e oscillante proprio mentre l'occupazione dell'Iraq si complicava. A ciò si aggiungeva lo stillicidio quotidiano della violenza e le iniziative controverse del governo Sharon, in particolare la costruzione del muro di difesa (che procede erodendo il territorio palestinese e rinserrando gli abitanti in *enclaves* che sembrano prefigurare un inaccettabile status finale di "riserve indiane" o "bantustans"), nonché il ritiro unilaterale dalla striscia di Gaza (condotto con modalità che lo pongono in contrasto con la percorso della "Road Map", anche se in principio potrebbe essere in sintonia con quest'ultimo).

Su queste varie tensioni si era già pronunciato il Quartetto in una riunione svoltasi a New York il 4 maggio 2004 con dichiarazioni bilanciate, che sono state poi riprese nelle varie dichiarazioni del giugno 2004 (approvazione dell'iniziativa per Gaza, purché portata avanti in modo non unilaterale; riserve sul muro, ma riconoscimento delle sue funzioni di sicurezza; conferma della soluzione basata su due stati, etc.). Sulla questione chiave del ruolo del conflitto palestinese-israeliano nella politica occidentale verso l'insieme della regione, si è soffermato estesamente il punto 5 della dichiarazione di Dromoland. La dichiarazione sostiene che il "il progresso verso un accordo di pace negoziato nel Medio Oriente e quello verso la riforma si rafforzeranno a vicenda. Nessuno dei due dovrebbe essere una condizione o un

sostituito dell'altro". In termini più espliciti, la dichiarazione del G8 sul "Partenariato per il Progresso" (*Partnership for Progress*) aveva sottolineato che "la risoluzione di antiche, spesso dure controversie, specialmente il conflitto israelo-palestinese, è un importante elemento di progresso nella regione; al tempo stesso, l'esistenza di un conflitto regionale non deve fare da ostacolo alle riforme". Una risposta quindi salomonica al dilemma fra Iraq e Palestina, fra promozione coercitiva e promozione cooperativa della democrazia, che l'intervento in Iraq ha posto agli alleati atlantici come pure a quelli arabi e musulmani.

Conclusioni

Nelle riunioni del giugno 2004, c'è stato pertanto un riavvicinamento in ambito atlantico rispetto alle forti divergenze e fratture verificatesi in precedenza per quanto riguarda la politica verso il Medio Oriente in senso ampio. Questo riavvicinamento è per certi aspetti notevole - ed è anche notevolmente favorevole alle tesi europee - specialmente con riguardo all'Iraq, ma anche in relazione ai principi di promozione della democrazia e alla rilevanza che va data a questo obiettivo.

Tuttavia, abbiamo anche visto che questo riavvicinamento ha anche molti limiti. L'amministrazione americana si è presentata all'appuntamento del giugno 2004 molto indebolita, sia dagli eventi in Iraq (dove una stabilizzazione è lungi dall'affermarsi), sia dalle preoccupazioni elettorali e dalle sconfitte subite nelle diverse inchieste parlamentari sulla lotta al terrorismo e la preparazione dell'intervento in Iraq. Come ha scritto un editoriale del "New York Times", il presidente è arrivato a queste scadenze, in particolare a quella del passaggio della sovranità al governo interinale iracheno, senza più molta autorità morale e credibilità politica. Un'amministrazione in queste condizioni non poteva che accettare i compromessi che ha accettato con gli europei e gli arabi e raccogliere in termini militari niente di più che un esoso obolo in termini di addestramento.

Ma proprio perché l'amministrazione si è presentata debole e incerta agli appuntamenti transatlantici che abbiamo visto, un giudizio più sicuro va rinviato a dopo le elezioni presidenziali americane di novembre. I comunicati e le dichiarazioni del giugno 2004 suggeriscono un riavvicinamento che pencola dalla parte degli europei. È chiaro che questa tendenza, in relazione ai risultati delle elezioni americane, potrebbe essere sconfessata nel giro di pochi mesi.

In ogni caso, va sottolineato come permanga un'incertezza di fondo, anche a livello di dichiarazioni, fra la volontà conclamata di promuovere le riforme in tutta l'area mediorientale e l'esitazione, o difficoltà, a individuare politiche adeguate al raggiungimento di quest'obiettivo. Questo è un problema di sostanza, che comunque gli alleati condividono e che dovrebbero essere congiuntamente interessati a risolvere. Le recenti riunioni hanno evidenziato un riavvicinamento diplomatico, ma politicamente incerto, di cui l'ambiguità verso l'attuazione delle riforme è l'espressione più diretta e difficilmente eludibile.