

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

LA NATO E IL GRANDE MEDIO ORIENTE.

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Aprile 2005



servizio affari
internazionali
del Senato



XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

LA NATO E IL GRANDE MEDIO ORIENTE.

A cura di Roberto Aliboni, dell'Istituto Affari Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Aprile 2005

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci

Fax 06 6706_4336

_3666 _2989

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare

Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi

_2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

_3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

La Nato e il Grande Medio Oriente

di Roberto Aliboni¹

La Nato partecipa alle iniziative che vanno sotto il nome di “Grande Medio Oriente” in tre modi:

- prende parte alle operazioni militari e di intervento post-bellico che hanno luogo in Afghanistan;
- contribuisce all'addestramento delle forze di sicurezza del ricostituito Stato dell'Iraq;
- conduce l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul, approvata dal Consiglio dell'Atlantico del Nord nel giugno del 2004, che offre ai paesi del Medio Oriente la possibilità di cooperare con l'Alleanza Atlantica nel settore della sicurezza.

Esistono poi degli orientamenti circa le ulteriori iniziative che la Nato potrebbe intraprendere, qualora emergessero nella regione le condizioni adatte.

Il presente studio si volge innanzitutto a definire il progetto del Grande Medio Oriente e le iniziative che ne sono derivate, collocandole nel contesto internazionale e regionale. In secondo luogo, considera la genesi dell'impegno Nato verso tale progetto nel quadro del dibattito transatlantico. In terzo luogo, illustra in dettaglio le attività che la Nato svolge e le loro prospettive future. In quarto luogo, accenna alle percezioni che la Nato e il suo crescente ruolo suscitano nella regione del Grande Medio Oriente. Infine, compie delle valutazioni generali di carattere politico e cerca di tracciare qualche prospettiva di evoluzione.

1. Il progetto del Grande Medio Oriente nella prospettiva statunitense: geni e sviluppi

Nel corso del 2003, specialmente nella seconda parte dell'anno, l'area del Grande Medio Oriente (*Greater Middle East*) è stata individuata negli ambienti politici americani come obiettivo della politica di sicurezza nazionale, in particolare della lotta contro il terrorismo. Quest'area è costituita dai paesi che più direttamente appaiono coinvolti nel radicalismo religioso islamico – la matrice terroristica più rilevante per la sicurezza americana – ed è quella in cui maggiori e più significative sono state le attività dei movimenti politici che si ispirano all'islamismo. Essa comprende il Nord Africa e il Medio Oriente, ma si allarga all'Asia centrale e al Pakistan: un'area nella quale, in effetti, le idee e le organizzazioni islamiste si sono diffuse ed hanno interagito in un quadro geopolitico trasversale rispetto a quello delle ripartizioni convenzionali dell'Asia.²

¹ Roberto Aliboni è vicepresidente dello Iai e capo del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dell'Istituto. Alla redazione del testo hanno contribuito Raffaello Matarazzo e Daniela Pioppi, ricercatori dell'Iai.

² La nozione di “Grande Medio Oriente” ha motivazioni geopolitiche diverse da quella che ha originariamente designato il Medio Oriente – come spazio strategico collegante la Gran Bretagna all'India e all'Estremo Oriente. Tuttavia, da un punto di vista geografico, le è molto vicina. Per la nozione di Medio Oriente si veda Marwan R. Buheiry, “Alfred Mahan: Reflections on Sea Power and on the Middle East as a Strategic

Le politiche che il governo americano ha avviato per raggiungere questo obiettivo sono state talvolta presentate congiuntamente, ossia come un'unica iniziativa integrata per il Grande Medio Oriente, articolata poi in un certo numero di attività più specifiche. Questa, per esempio, è la presentazione che ne è stata data dal senatore repubblicano Chuck Hagel in una prospettiva di stretta collaborazione transatlantica. Sotto la denominazione di Grande Medio Oriente, Hagel riunisce le politiche comuni verso cinque aree: Turchia, Afghanistan, Iraq, Mediterraneo e questione israelo-palestinese.³

Altre volte, invece, le politiche verso il Grande Medio Oriente sono state presentate disgiuntamente. In particolare, l'idea circa l'opportunità di estendere più a oriente la *cooperazione in materia di sicurezza* che nei passati dieci anni la Nato ha condotto nel Mediterraneo – portandola, cioè, ai paesi del Golfo e, possibilmente, agli altri più lontani – è stata elaborata separatamente da quella che riguarda le *riforme politiche, economiche e sociali* da realizzare nell'area.

Il governo americano ha elaborato distintamente le diverse politiche, ma nel quadro della sua politica estera le ha pensate e le pensa come integrate in una sola “Iniziativa per il Grande Medio Oriente” (*Greater Middle East Initiative*, Gmei). Nella sua realizzazione l'iniziativa si è scissa in due progetti maggiori:

- quello che è stato approvato dai capi di Stato e di Governo del G-8 a Sea Island nel giugno del 2004, il Partenariato per il Grande Medio Oriente del G-8⁴;
- quello che è stato approvato nello stesso mese al vertice Nato di Istanbul, detto Iniziativa di cooperazione di Istanbul.

Il *progetto del G-8* riguarda le riforme politiche e sociali nonché la cooperazione economica e investe tutti i paesi dell'Occidente e della regione che intendono parteciparvi. Il *progetto della Nato* riguarda la cooperazione in materia di sicurezza e di sviluppo economico e si rivolge, oltre che ai sette paesi del Dialogo Mediterraneo stabilito dalla Nato sin dal 1994 con l'Algeria, l'Egitto, Israele, la Giordania, la Mauritania, il Marocco e la Tunisia, ora anche ai paesi membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg): Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar. La denominazione “Grande Medio Oriente”, molto criticata dalla diplomazia araba ed europea, è ufficialmente

Concept”, in Lawrence I. Conrad (ed.), *The Formation and Perception of the Modern Arab World. Studies by Marwan R. Buheiry*, The Darwin Press, Inc., Princeton, New Jersey, 1989, pp. 157-169. Vale la pena sottolineare che l'inclusione dell'Afghanistan nella concezione strategica americana non è nuova: nella guerra fredda c'era una sovrapposizione del teatro strategico mediorientale degli Usa e dell'Urss: per entrambi il Medio Oriente iniziava nel Mediterraneo orientale e andando verso est arrivava a comprendere l'Afghanistan e il Pakistan come zona più o meno grigia, cioè si estendeva a tutta l'Asia del Sud-ovest. Di fatto, questa nozione strategica sopravvive e si allarga all'Asia centrale, che allora era invece parte integrante dell'Urss.

³ Il senatore Hagel si è molto occupato della questione e, all'inizio del 2004, ha compiuto un giro nelle capitali europee per illustrare le sue idee. Le informazioni qui riferite si rifanno ad un seminario organizzato a Bruxelles dalla Delegazione Usa presso la Nato, al quale l'autore del presente studio ha avuto occasione di partecipare.

⁴ Il documento che il governo americano aveva abbozzato per il G-8 del giugno 2004 è diventato di dominio pubblico grazie a uno *scoop* del giornale arabo *Dar Al Hayat* pubblicato a Londra il 13 febbraio 2004. Questa circostanza ha influenzato non poco il dibattito diplomatico internazionale che ha portato alla presentazione del documento al vertice G-8 di Sea Island e ha contribuito a modificarne significativamente il testo originario.

scomparsa, ma resta nei riferimenti correnti dei media, degli analisti e degli operatori politici.

Il progetto del G-8 riguardante le riforme consiste in un “Partenariato per il Progresso e un Comune Futuro con il Medio Oriente allargato e il Nord Africa” (*Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa* - che d'ora in poi abbrevieremo in Bmena).⁵ Il progetto della Nato riguardante la cooperazione in materia di sicurezza consiste in un avanzamento del Dialogo Mediterraneo verso una forma di vero e proprio partenariato, nonché nel programma approvato con l’“Iniziativa di cooperazione di Istanbul” (*Istanbul Cooperative Initiative*, Ici) circa l'estensione ai paesi del Ccg (e in futuro ad altri paesi della regione del Golfo) dell'agenda di cooperazione che è stata sviluppata negli anni passati con i paesi del Mediterraneo.

Le grandi questioni politiche, come la soluzione del conflitto israelo-palestinese e il ruolo della Turchia nella politica occidentale verso il Bmena, sono state sì menzionate nel comunicato del vertice di Sea Island, ma anziché diventare parte di una più compatta agenda transatlantica nei confronti del Medio Oriente allargato e del Nord Africa, come sarebbe nello spirito e negli intenti della Gmei, sono rimaste autonome: i rapporti con la Turchia si sono sviluppati nel contesto del processo di allargamento europeo, il conflitto israelo-palestinese nell'alveo della *Road Map*. I grandi problemi politici internazionali e regionali sono stati perciò separati da quello delle riforme interne ai paesi del Bmena. Questo non significa, ovviamente, che i governi nella loro condotta dimentichino i legami esistenti fra le questioni. Significa solo che questi legami non sono predeterminati dai programmi ora rivolti al Bmena nel quadro della tematica del Grande Medio Oriente. Così, sussiste un contrasto fra la priorità data dagli americani alla trasformazione dell'Iraq onde avviare un processo regionale di democratizzazione e la priorità data invece al problema palestinese dagli europei nella medesima prospettiva. Il comunicato finale del G-8 dà alle diplomazie nazionali un margine di autonomia ed aggira lo scoglio affermando: “Il nostro sostegno alle riforme va di pari passo con il nostro sostegno a un giusto, comprensivo e duraturo regolamento del conflitto arabo-israeliano”. Subito dopo, però, aggiunge che gli sforzi per la risoluzione del conflitto non devono essere d'ostacolo a quelli per le riforme. Perciò, i due ordini di sforzi sono stati resi indipendenti l'uno dall'altro.

Il potenziale carattere multidimensionale ed integrato dell'Iniziativa per il Grande Medio Oriente è dunque andato perso nell'attività diplomatica volta a preparare le grandi riunioni che si sono avute nel giugno del 2004 – oltre al vertice del G-8 e al Consiglio Atlantico, il *meeting* annuale Ue-Usa, tenutosi al castello di Dromoland in Irlanda. Tuttavia, un filo rosso continua a legare le varie iniziative che la diplomazia ha dovuto tenere separate, considerando che il collante transatlantico è stato fortemente indebolito dalle spaccature provocate dalla guerra irachena. Questo filo rosso, come abbiamo accennato, è

⁵ Il Partenariato per il Progresso è organizzato in un Forum per il Progresso, composto dai ministri degli Esteri dei paesi aderenti, e in “dialoghi paralleli” che il Forum promuove verso la società civile; il primo di questi dialoghi, il “Dialogo per il Sostegno alla Democrazia” (*Democracy Assistance Dialogue*), guidato da Italia, Turchia e Yemen, è già stato avviato. A queste istanze politiche si affiancano una serie di iniziative di promozione economica e sociale, affidate di norma alla guida di paesi specifici e/o organizzazioni internazionali. L'organizzazione e gli obiettivi del Partenariato sono contenuti in un documento che il G-8 ha adottato assieme alla dichiarazione con la quale è stata approvata l'iniziativa stessa, il “Piano del G-8 per il Sostegno alla Riforma”.

la politica estera americana, per la quale la Gmei resta il riferimento che unisce le diverse parti del quadro, anche se gli alleati contribuiscono in misura e grado diversi. Dal punto di vista di Washington, la Gmei unisce, nella misura del possibile, fattori politici, economici e militari e i relativi contributi degli alleati, articolandosi in ambiti distinti.

Con le sue iniziative distinte, la Gmei è complementare alle iniziative contro il terrorismo. Essa completa le operazioni di contrasto diretto con una serie di politiche di cooperazione militare e civile che mirano alla riforma politica dei regimi del Bmena. È questo l'obiettivo cruciale che nel lungo termine qualifica la politica Usa di sicurezza nazionale e internazionale nei confronti del terrorismo. Su questo punto è necessario soffermarsi onde avere una comprensione adeguata della Gmei e delle sue articolazioni.

2. Gli obiettivi della strategia americana verso il Medio Oriente allargato

Il nesso fra terrorismo e riforme è in effetti decisivo in quella che possiamo chiamare la 'dottrina' del Grande Medio Oriente. Nel novembre 2003 il presidente Bush sottolineava in un suo discorso che gli Stati Uniti si sarebbero impegnati in una "forward strategy of freedom" (strategia di punta basata sulla libertà) onde "prosciugare la palude dalla quale emerge il terrorismo", vale a dire l'arretratezza sociale, economica e soprattutto politica dei paesi della regione poi identificata come Grande Medio Oriente. La necessità di promuovere la democrazia nel mondo, in particolare nel mondo islamico, era stata affermata dal presidente Bush già nel corso del 2002 come un obiettivo generale della politica estera americana conseguente agli attacchi terroristici dell'11 settembre. Nel discorso tenuto il primo giugno del 2002 all'Accademia di West Point aveva detto: "Il ventesimo secolo si è chiuso con la sopravvivenza di un unico modello di progresso umano, basato su irrinunciabili esigenze di dignità umana, di regno del diritto, limiti al potere dello Stato, rispetto per le donne e per la proprietà privata, libertà di parola, eguaglianza nella giustizia e tolleranza religiosa. ... Madri, padri e figli in tutto il mondo islamico, e nel mondo intero, condividono le stesse paure e le stesse aspirazioni". La necessità di promuovere la democrazia nel mondo arabo e islamico veniva ancora una volta sottolineata alla vigilia dell'intervento in Iraq – intervento di cui quella necessità costituiva una delle principali motivazioni – nel discorso tenuto all'American Enterprise Institute il 26 febbraio 2003. Perciò, sin dall'inizio l'amministrazione Bush ha stabilito e lavorato sul nesso democrazia-terrorismo. Nell'immediato ha reagito agli attacchi terroristici dell'11 settembre con lo strumento militare, invadendo l'Afghanistan, ma gradualmente ha concepito e poi attuato una strategia politica di lungo termine di attacco al terrorismo. Mentre l'invasione dell'Afghanistan, in quanto base materiale di al-Qaida, aveva un obiettivo precipuamente militare, l'occupazione dell'Iraq ha avuto una forte motivazione politica e strategica. Come ha scritto un'analista americana, "La strategia di punta [*forward strategy*] è così la faccia politica, da tempo anticipata, dello sforzo dell'America contro il terrorismo... la democrazia nel mondo arabo (e nel più vasto ambito musulmano) è necessaria per marginalizzare gli estremisti dell'islamismo, delegittimare la violenza politica e, perciò, rendere il mondo più sicuro per gli americani".⁶

⁶ Tamara Cofman Wittes, "The promise of Arab Liberalism", *Policy Review*, No. 125, June-July 2004.

Questa politica di promozione della democrazia – il suo nesso con l'arretratezza interna dei paesi piuttosto che con i loro problemi politici interstatali e regionali (es. il conflitto arabo-israeliano), su cui si concentrano invece le politiche europee; il suo riferimento al mondo arabo e il nesso implicito con l'Islam, in quanto cultura se non religione; il riferimento ai valori e alle virtù americane; ecc. – ha suscitato molte critiche e molti problemi, nel mondo musulmano e soprattutto in quello arabo, ma anche in Europa. Non è tuttavia di questo che ci occupiamo in questo studio, che è dedicato non ai programmi espressamente rivolti alla promozione della democrazia nel Bmena nel quadro del Partenariato per il Progresso, ma all'Iniziativa di cooperazione di Istanbul, vale a dire non al progetto del G-8, bensì alla missione che è stata affidata alla Nato di estendere il Dialogo Mediterraneo all'area Bmena – a cominciare dal Consiglio di Cooperazione del Golfo. Nondimeno, anche se la Nato è investita, in virtù della sua stessa natura, di una missione riguardante la cooperazione in materia di sicurezza, si vedrà che tale missione – un po' del resto come quella del Partenariato per la Pace nell'Europa dell'Est – è fortemente permeata dei più generali obbiettivi di promozione della democrazia, su cui perciò ci siamo dilungati.

Riepilogando, gli Usa hanno promosso a livello internazionale una strategia a lungo termine di promozione della democrazia nella regione del Medio Oriente allargato e Nord Africa (Bmena) con l'obbiettivo di contribuire a sradicare il terrorismo. Questa strategia, il cui concetto centrale continua a costituire un pilastro della politica estera americana, è organizzata a livello internazionale attraverso il "Partenariato per il Progresso e un Comune Futuro con il Medio Oriente allargato e Nord Africa", e a livello transatlantico attraverso un dialogo in materia di sicurezza che comprende il vecchio Dialogo Mediterraneo (Dm) della Nato e la nuova Iniziativa di cooperazione di Istanbul (Ici). È su quest'ultima iniziativa che si concentrerà l'analisi che segue, dopo aver considerato le attività più propriamente militari che la Nato svolge nella regione in questione.

3. Il retroterra politico delle attività militari della Nato nel Bmena

Mentre per comodità di esposizione comprendiamo qui le attività riguardanti sia l'Afghanistan che l'Iraq, di attività propriamente militari si può parlare in realtà solo con riferimento all'Afghanistan. L'intervento militare in Iraq non ha ricevuto, e continua a non ricevere, il consenso degli alleati. La missione militare in corso in Iraq è affidata a una coalizione multinazionale ad hoc sotto il comando degli Stati Uniti, alla quale partecipa anche l'Italia. La Nato resta politicamente estranea all'intervento. Sull'Iraq, come si vedrà in maggior dettaglio, si è raggiunto in seno al Consiglio dell'Atlantico del Nord di Istanbul del giugno 2004 un accordo molto limitato per l'addestramento delle forze di sicurezza irachene da parte di alleati individualmente disposti a farlo. In linea di principio, questo addestramento riguarda uno Stato – l'Iraq – la cui sovranità è stata ufficialmente ripristinata e che è richiesto dalle sue autorità. Perciò si configura come un'attività di cooperazione in materia di sicurezza simile nel contenuto a quelle che la Nato compie a favore dei paesi del Mediterraneo e si appresta, con ogni probabilità, a compiere in favore dei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo nel quadro dell'Iniziativa di Istanbul. Tuttavia, questa attività di cooperazione in materia di sicurezza è rivolta ad un paese in pieno conflitto,

senza che gli alleati abbiano maturato su tale conflitto un consenso simile a quello che ha permesso l'intervento di *peace enforcement* della Nato in Kosovo e Serbia. L'operazione di addestramento a favore dell'Iraq fa parte della tipologia di interventi che sostanziano il Dialogo Mediterraneo e l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul, ma nelle attuali condizioni politiche non può essere accomunata ad essi. Conviene perciò considerarla a parte, come un intervento militare *sui generis* assieme alle operazioni in Afghanistan.

I problemi e i dissensi che oggi nascono in merito alla posizione della Nato di fronte agli eventi riguardanti la regione Bmena dopo gli attacchi dell'11 settembre non sono nuovi. La questione della posizione della Nato rispetto agli sviluppi fuori del perimetro dell'Alleanza (*out of Nato area*) ha assunto rilevanza sin dalla fine della guerra fredda e ha conosciuto diverse fasi di sviluppo. Negli anni novanta la Nato ha subito una forte trasformazione, moltiplicando in misura notevole le sue attività "extra art. 5" (l'articolo che sancisce l'intervento militare alleato in caso di aggressione), vale a dire le sue attività di cooperazione in materia di sicurezza, incluse quelle di prevenzione e gestione delle crisi. Così facendo non ha, del resto, fatto altro che adattare la sua attività all'ambiente post-guerra fredda, caratterizzato da rischi derivanti più da radici domestiche e internazionali anziché da minacce e conflitti (così com'è descritto egregiamente nell'aggiornamento della concezione strategica dell'Alleanza approvato dal Consiglio dell'Atlantico del Nord di Roma nel 1991). L'integrazione nell'Occidente dei paesi ex-comunisti dell'Europa orientale e le guerre nei Balcani hanno fatto progredire ulteriormente questo adattamento.

A partire dal 1994 i nuovi orientamenti sono stati estesi al Mediterraneo, sia perché i paesi del Sud Europa hanno sentito l'esigenza di un bilanciamento rispetto al notevole ampliamento degli interessi dell'Alleanza verso l'Est europeo, sia perché molti alleati hanno convenuto sulla necessità, per la sicurezza dell'Alleanza, di rafforzare mediante nuovi legami cooperativi le strutture dei paesi del Sud del Mediterraneo – in particolare l'Algeria e l'Egitto – che si trovavano a fronteggiare l'opposizione violenta degli islamisti. Nascevano così il Dialogo Mediterraneo della Nato e, nel 1995, il Partenariato Euro-Mediterraneo nell'ambito del processo di Barcellona.

In termini più generali, la trasformazione della Nato è stata vista dagli europei come necessaria per tenere in vita un'organizzazione che ha il merito strategico di mantenere il legame preferenziale con gli Stati Uniti. In America il contributo della Nato all'integrazione dell'Est europeo è stato apprezzato, ma l'Alleanza rischiava di perdere oggettivamente significato come strumento politico e militare, a meno che non avesse cooperato con gli Stati Uniti nella gestione degli interessi comuni nelle crisi e nei conflitti extra-europei. Si disse allora che la Nato andava o "out of area" o "out of business". La Rand⁷, incaricata dal governo italiano e poi da quello spagnolo di fornire una giustificazione razionale del Dialogo Mediterraneo della Nato, ha sostenuto l'utilità dell'estensione al Mediterraneo delle attività cooperative dell'Alleanza. La Rand ha aggiunto inoltre che gli europei, se volevano restare rilevanti agli occhi degli americani, dovevano allargare il raggio dell'Alleanza al Golfo ed essere pronti a collaborare anche militarmente con gli Usa per il mantenimento della stabilità di un'area d'interesse strategico non solo per gli Usa, ma anche per la stessa Europa.

⁷ La Rand (un tempo Rand Corporation) è un *think tank* con sedi a Santa Monica (Los Angeles) e Washington, molto autorevole nel campo della sicurezza.

Il sentimento europeo di essere abbandonati dagli Usa si è attenuato solo quando l'amministrazione Clinton, rovesciando la posizione di relativa indifferenza verso l'Europa del post-guerra fredda tenuta fino a quel momento, ha deciso di intervenire nelle guerre balcaniche. Clinton ha così sposato la tesi europea, secondo la quale le minacce all'Europa erano da considerarsi minacce all'Alleanza nel suo insieme. In risposta alla ritrovata coesione transatlantica, nel 1999 il vertice Nato di Washington ha riconosciuto che l'Alleanza aveva interessi comuni da difendere anche fuori dal perimetro europeo e che doveva mostrarsi pronta, sia pure in termini generici, a intervenire "fuori area".

Il giorno dopo gli attacchi dell'11 settembre l'Alleanza ha reagito attivando l'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico, presupposto per una reazione militare comune all'aggressione subita dall'alleato americano. L'amministrazione Bush, però, rappresenta uno schieramento politico tradizionalmente più scettico verso gli europei di quello di cui era espressione l'amministrazione Clinton (sebbene una certa perplessità nei confronti dell'Europa sia diffusa anche tra i democratici). Dall'ascesa di George W. Bush alla presidenza si sono manifestati ampi dissensi fra parte dell'Europa e gli Usa su quasi tutte le maggiori questioni internazionali e un tendenziale unilateralismo da parte americana. Così, per somma ironia, la disponibilità della Nato ad andare finalmente "fuori area" in base all'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord non è stata raccolta dall'amministrazione Bush, che ha preferito condurre l'invasione dell'Afghanistan alla testa di una coalizione ad hoc. La Nato è intervenuta solo in un secondo momento.

Per quanto riguarda l'Iraq, l'esito imprevisto dell'occupazione, con la micidiale guerriglia scatenata dai sunniti – di cui a tutt'oggi la coalizione non è venuta a capo – ha convinto l'amministrazione Usa a rimettere in gioco l'Alleanza anche in Iraq onde ottenerne, a fronte di una seria situazione di *impasse* militare e finanziaria, il prezioso contributo in mezzi militari ed economici. Di qui le proposte avanzate con la Gmei, che, speravano gli americani, avrebbero portato a un contributo più consistente da parte della Nato e che invece gli alleati – che nei confronti dell'Iraq hanno un atteggiamento e una visione ben diversi da quelli che riguardano l'Afghanistan e la lotta al terrorismo internazionale – hanno ridotto all'ampliamento del Dialogo Mediterraneo ai soli paesi del Ccg mediante l'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul.

Questo essendo lo sfondo storico e politico di quanto oggi la Nato sta compiendo nel quadro Bmena, vediamo, prima di trarre qualche valutazione generale sulle attività militari della Nato in questa regione, quali sono i dettagli delle operazioni in Afghanistan e dell'iniziativa di addestramento delle forze di sicurezza irachene.

4. Le attività militari in Afghanistan e le attività riguardanti l'Iraq

La missione Nato in Afghanistan - La missione Isaf (*International Security Assistance Force*) è un'operazione realizzata dalla Nato, che ne ha assunto il comando l'11 agosto 2003, sotto mandato dell'Onu (risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1386, 1413 e 1444). La missione opera in Afghanistan al fianco della missione americana di contrasto al terrorismo *Enduring Freedom*. Prendono parte ad Isaf 36 nazioni, fra cui anche alcuni non membri della Nato. Nell'insieme garantiscono la presenza di circa ottomila soldati in territorio afgano. La funzione principale di Isaf è aiutare l'Autorità di Transizione afgana al

ripristino delle condizioni di sicurezza all'interno di Kabul e nell'area circostante. Questo impegno ha consentito, il 9 ottobre 2004, il regolare svolgimento delle elezioni presidenziali che hanno visto la partecipazione al voto di otto milioni di cittadini – il 70 per cento degli aventi diritto – e l'elezione del presidente Hamid Karzai con il 55 per cento dei suffragi.

Il vertice Nato di Istanbul (giugno 2004) ha deciso di estendere Isaf anche alla parte occidentale del paese, dando vita, a questo scopo, a quattro nuovi contingenti, denominati Squadre di ricostruzione delle province (*Provincial Reconstruction Teams, Prt*) e ad una base di supporto avanzata. L'estensione della presenza Nato è stata auspicata anche dal presidente Karzai in vista delle elezioni parlamentari, provinciali e distrettuali che avranno luogo nel settembre 2005.

La missione Isaf ha un comando generale a Bruxelles e un comando sul terreno, che ruota ogni sei mesi fra i partecipanti alla missione. Oggi è in mano turca. All'inizio del secondo semestre del 2005 verrà assunto dall'Italia. Con l'occasione il contingente italiano, che attualmente ammonta a 560 uomini (appoggiati da un comando che opera in Bahrein e conta circa un centinaio di addetti) salirà a circa 1500 uomini. Alla fine di marzo, nell'ambito del programma di espansione di Isaf da Kabul verso le province, il contingente italiano ha preso il comando della Squadra di ricostruzione provinciale di Herat, nella parte occidentale del paese, in un'area precedentemente controllata dagli americani nell'ambito di *Enduring Freedom*.

A livello politico i vertici dell'Isaf operano a stretto contatto con le autorità afgane per mezzo della *United Nations Assistance Mission to Afghanistan (Unama)*, delle altre agenzie dell'Onu, delle organizzazioni internazionali e quelle non governative. Isaf ha inoltre stabilito gruppi di contatto in tutti i dicasteri dell'Autorità di Transizione afgana e della missione Unama. La missione prevede anche il pattugliamento di sedici distretti di polizia di Kabul e delle aree circostanti, di cui oltre un terzo viene realizzato insieme alle forze di polizia della città. Nell'ambito della missione le forze militari della Nato svolgono attività di cooperazione civile fornendo alla popolazione generi di prima necessità come acqua potabile, medicine, elettricità e materiale per la ristrutturazione di scuole ed altri edifici distrutti nel corso degli ultimi ventitre anni di guerra.

In seguito allo svolgimento delle elezioni presidenziali, nell'ottobre 2004, il comando militare americano ha avanzato la proposta di fondere Isaf ed *Enduring Freedom* in un'unica missione a comando Nato. La presenza militare italiana a Herat, che abbiamo appena ricordato, rientra in questo quadro. L'obbiettivo americano è quello di disimpegnare truppe dall'Afghanistan per collocarle sul fronte iracheno. La proposta di fondere Isaf ed *Enduring Freedom* è appoggiata dalla maggior parte dei membri della Nato, ma incontra per il momento le resistenze dei francesi, dei tedeschi e dei belgi che chiedono tempi più lunghi per l'attuazione della decisione.

La Nato e l'Iraq - In risposta ad una richiesta del governo interinale iracheno, al vertice di Istanbul la Nato ha deciso di avviare una missione in Iraq, volta all'addestramento di operatori nel campo della sicurezza e della difesa. Ad oggi tutti i paesi membri della Nato partecipano alla missione, all'interno o all'esterno dei confini iracheni, attraverso contributi finanziari, donazioni o equipaggiamento di truppe. L'obbiettivo della missione è di aiutare il

governo iracheno a sviluppare capacità sufficienti a stabilire condizioni di sicurezza per i cittadini iracheni.

Il 9 dicembre 2004 una riunione ministeriale Nato, alla luce delle crescenti esigenze di carattere operativo *in loco*, ha deciso di triplicare il numero di uomini presenti nell'area portandoli da cento a trecento. A tutt'oggi, tuttavia, le difficoltà legate alla sicurezza non hanno consentito l'esecuzione della decisione ed il numero degli istruttori previsti s'è fermato a centosessanta. La missione, che in origine prevedeva l'espansione delle attività anche fuori Baghdad, resta per ora al di sotto delle aspettative e confinata alla *Green Zone*, nel centro della capitale.

In occasione della visita di Bush in Europa del febbraio 2005, fra i paesi Nato è emersa una qualche volontà di superare le polemiche relative all'Iraq e di promuovere iniziative di cooperazione, per quanto limitate esse possano essere e nonostante le opinioni in merito all'invasione non siano cambiate. A fianco della missione di addestramento, i paesi europei che continuano ad opporsi all'intervento hanno confermato l'intenzione di partecipare nei modi possibili alla ricostruzione del paese.

La Francia ha accettato di partecipare alla missione Nato di addestramento militare, stanziando 660.000 dollari e assegnando un ufficiale di collegamento al quartier generale di Bruxelles. La Francia, che pure ha offerto al governo iracheno di addestrare 1.500 funzionari di polizia, e la Germania, che ha già in piedi programmi di addestramento civile per iracheni in Giordania e negli Emirati Arabi Uniti, non prenderanno parte a nessuna iniziativa all'interno dell'Iraq (così pure il Belgio, la Grecia, il Lussemburgo e la Spagna).

L'Italia, oltre ad addestrare al Casd (Centro Alti Studi della Difesa) in via bilaterale qualche decina di ufficiali iracheni, appoggia operativamente la decisione Nato di addestramento e intende contribuire alle operazioni che avranno luogo sia all'interno del paese sia fuori. Nel momento in cui questo studio viene compiuto, è stato costituito un *pool* di istruttori militari destinato ad entrare in funzione appena le condizioni logistiche lo permetteranno.

5. La cooperazione in materia di sicurezza: l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul

L'iniziativa di Cooperazione di Istanbul (Ici) fa parte della famiglia, ormai abbastanza numerosa, di "partenariati" che le organizzazioni occidentali hanno stabilito con vari gruppi di paesi dopo la fine della guerra fredda con un obiettivo di stabilizzazione e ricostruzione e, soprattutto, di *governance* e sicurezza regionale. L'Ici fa ovviamente seguito al Dialogo Mediterraneo della Nato, ma ugualmente si apparenta al Partenariato per la Pace, sempre della Nato, con i paesi dell'Europa centro-orientale e dell'Asia centrale (*Partnership for Peace*, PfP), con il Partenariato per il Progresso, di cui abbiamo parlato in precedenza, e con il Partenariato Euro-Mediterraneo. L'idea centrale è quella di coinvolgere i paesi in questione offrendo loro non una collaborazione passiva ma un rapporto paritario, basato su un dialogo politico e un processo decisionale comune. Questa idea si è affinata nel tempo, sicché il documento costitutivo dell'Ici elenca con maggiore chiarezza e completezza dei documenti che l'hanno preceduta i criteri e gli strumenti che presiedono a questo come agli altri partenariati fra le organizzazioni occidentali e, nella fattispecie, i paesi del Mediterraneo, del Golfo e, in prospettiva, dell'intero Bmena.

I criteri⁸ di partenariato che l'Ici intende impiegare nelle sue attività sono stati riassunti dal segretario generale della Nato, Jaap de Hoop Scheffer, al termine di una cena di lavoro tra i ministri degli Esteri del Dialogo Mediterraneo dell'8 dicembre 2004. I suoi commenti riguardavano il Dm, ma ormai sono espressione di una "policy" uniforme – della Nato come pure dell'Unione Europea, dell'Ocse, ecc. – che è perciò ugualmente applicabile all'Ici: (a) il criterio della "complementarietà, cioè della non duplicazione con il lavoro di altre organizzazioni (che è importante per i paesi dell'Occidente, ma ancora di più per l'autonomia dei paesi della regione in questione); (b) il criterio della reciprocità e dell'eguaglianza (il partenariato come *two-way street*); (c) il criterio della *joint-ownership*, cioè della condivisione o corresponsabilità delle azioni e delle politiche da condurre; (d) il criterio della specificità regionale e nazionale, che si traduce, ove necessario, nella differenziazione delle politiche e degli orientamenti regione per regione e paese per paese; (e) la necessità che l'iniziativa si concentri su cooperazioni pratiche, in aree nelle quali la Nato sia in grado di fornire valore aggiunto, cioè nel settore della sicurezza. A questi criteri si aggiunge l'importante precisazione che l'Ici non conduce all'affiliazione alla Nato, non fornisce formali garanzie di sicurezza, né può essere usata "per creare un dibattito politico su temi più appropriatamente discussi in altre sedi" (vale a dire le questioni attinenti le riforme economiche e soprattutto quelle politiche).

Dotata di tali strumenti e orientamenti, l'Ici individua i seguenti ambiti di cooperazione e assistenza:

- fornire, paese per paese, suggerimenti per la riforma del settore della difesa, del suo bilancio, della sua pianificazione e per la riforma delle relazioni fra militari e civili, cioè i compiti che si usa indicare come *security governance*, riguardanti la "democratizzazione" del settore militare, e che, in questo senso, hanno avuto una cruciale importanza nel successo del partenariato con i paesi dell'Europa centro-orientale (nell'ambito del PFP);
- promuovere l'interoperabilità e la cooperazione fra militari attraverso esercitazioni e attività di addestramento per preparare le forze dei diversi paesi a operazioni condotte dalla Nato in sintonia con la Carta delle Nazioni Unite⁹;
- lotta al terrorismo attraverso la condivisione di informazioni e la cooperazione marittima, in particolare la partecipazione alla *Operation Active Endeavour* (Oae)¹⁰;

⁸ Come viene spiegato poco più oltre nel testo, Ici e Dm sono espressione di una sola "policy". I documenti che sono stati consultati per l'illustrazione dell'Ici riguardano perciò anche il Dm. Essi si trovano tutti nelle sezioni del sito web della Nato dedicate al Dm e all'Ici: "Istanbul Cooperation Initiative" e "A More Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue", documenti ufficiali approvati al Consiglio dell'Atlantico del Nord di Istanbul, 28-29 giugno 2004; "Remarks by Nato Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the press conference after the working dinner of Ministers of Foreign Affairs, Mediterranean Dialogue, Bruxelles, 8 December 2004; "Video Interview with Nicola de Santis, Coordinator for Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative", Nato HQ, 10 December 2004. Si veda anche l'articolo di Nicola de Santis, "Opening to the Mediterranean and broader Middle East", *Nato Review*, Autumn Issues, No. 3, 2004.

⁹ Il testo non dice che tali operazioni Nato debbono aver luogo nel quadro di un mandato dell'Onu, bensì che devono essere "consistent" con la Carta delle Nazioni Unite.

¹⁰ *Active Endeavour* è l'operazione che le forze navali Nato hanno sviluppato soprattutto a contrasto del terrorismo internazionale e per il monitoraggio delle frontiere. A questa operazione sono associati i membri del Dm che lo desiderano e, quindi, sulla stessa base saranno ad essa associati anche quelli della Ici.

- sostenere le attività della Nato nel campo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori;
- promuovere la cooperazione nel campo della sicurezza delle frontiere (in particolare nell'ambito della lotta al terrorismo), delle armi leggere, e della lotta ai traffici illegali;
- promuovere la cooperazione nel campo della pianificazione in caso di emergenze civili.

Al momento in cui questo studio viene compiuto, tutte queste attività, mentre sono in gran parte già avviate nell'ambito del Dialogo Mediterraneo, stanno per essere lanciate anche nell'ambito dell'Iniziativa di Istanbul. Bahrein, Kuwait e Qatar hanno già formalmente aderito. Il Qatar ha ospitato due conferenze sull'argomento – nel 2004 e nel 2005 – organizzate dalla Rand (che dunque continua a svolgere un ruolo di punta nella promozione della cooperazione transatlantica con il Mediterraneo e il Golfo). Gli Emirati Arabi Uniti sono vivamente interessati. Qui la Nato sta organizzando un convegno per il prossimo autunno con un istituto di ricerca nazionale, il Gulf Research Center. Con gli altri stati del Ccg, in particolare con l'Arabia Saudita, sono in corso colloqui. La Nato ha un suo coordinatore (l'italiano Nicola de Santis) che si occupa sia del Dm che dello sviluppo della Ici. Alla promozione della Ici e al consolidamento del Dm, sulla base delle decisioni di Istanbul, hanno dedicato e stanno dedicando tempo e missioni il vicesegretario della Nato, Alessandro Minuto Rizzo, e lo stesso segretario generale (le visite del vertice della Nato in quelle regioni sono un fatto nuovo e nascono dalla maggiore importanza che in sede Nato viene attribuita alle iniziative verso il Mediterraneo e il Medio Oriente, e in futuro verso tutto il Bmena, dopo il lancio della Gmei da parte degli Stati Uniti).

È difficile valutare il contenuto e il senso della politica della Nato in questa fase di avvio, che è anche di fatto una fase di rinnovamento degli orientamenti verso la regione. L'impressione che si trae dalle prime informazioni disponibili è che l'attività è permeata dalla ricerca di un dialogo diretto con gli interessati – quindi un'attività svolta più localmente che nel passato – e di un coinvolgimento degli attori civili oltre che di quelli ufficiali. Se è così come appare, questo orientamento è allora coerente con quello del Partenariato per il Progresso e concorre quindi con quest'ultimo verso l'obiettivo ultimo della riforma politica e sociale del Grande Medio Oriente.

6. La percezione delle iniziative Nato nelle regioni interessate

Come è percepita la politica che abbiamo illustrato nelle regioni del Medio Oriente allargato e del Nord Africa? Come abbiamo detto, la politica che prende corpo nell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul è in atto già da dieci anni nell'ambito del Dm. Abbiamo quindi, accanto all'emergere di nuove reazioni, una buona esperienza di quelle del recente passato. Possiamo far riferimento a entrambe per rispondere alla domanda.

Le percezioni delle politiche occidentali nella regione sono ovviamente diverse a seconda dei soggetti. L'orientamento dell'opinione pubblica non è nota, sia perché i margini di libertà dei media sono molto limitati, con qualche stazione televisiva che fa eccezione nel Golfo (per esempio Al Jazira), sia perché, con qualche eccezione in Palestina e in Giordania, non si fanno sondaggi. L'opinione pubblica viene captata e interpretata

come “voce della strada” (“Arab street” nella stampa internazionale – e anche araba). In generale, l’opinione pubblica è nazionalista o religiosa, o sia l’una che l’altra, e facilmente percepisce l’Occidente come un fattore non amichevole, se non ostile.

Più distinte appaiono le percezioni delle *élites*, diverse a seconda che rientrino nella sfera del regime o ne stiano fuori. In Occidente sono ben note quelle delle *élites* liberali e nazionaliste, che hanno un grado di internazionalizzazione variabile, mentre arrivano assai meno quelle delle opposizioni religiose. Noi, qui di seguito, non avendo gli elementi sufficienti a seguire nei dettagli gli anfratti socio-politici della regione, seguiremo un percorso meno sistematico: partiamo da una opinione, quella del professor Hassan Nafaa, democratico e nazionalista, docente alla Facoltà di Scienze politiche del Cairo, approfittando di un suo articolo che, nella silloge raccolta per questo studio, ci è apparso rappresentare molto bene un fondo di *idem sentire*. Poi procederemo ad esaminare varianti e questioni sull’argomento messe in evidenza da altri.

Nell’articolo in questione¹¹, Nafaa sottolinea che gli oppositori arabi – liberali, nazionalisti, religiosi che siano – hanno in comune l’avversione per i regimi al potere sia per l’oppressione politica che esercitano sia per la loro incapacità di assicurare l’indipendenza dei rispettivi paesi dalle potenze straniere, in particolare gli Stati Uniti e l’Europa. Perciò, il loro obiettivo è che vengano sostituiti da regimi, da un lato, democratici, dall’altro, competenti e in grado di assicurare indipendenza e dignità alla nazione. Abbattere questi regimi, però, non solo è difficile in sé ma anche, e talvolta soprattutto, perché essi sono fortemente appoggiati dalle potenze occidentali. Che fare allora nel momento in cui l’Occidente propugna la riforma politica e diventa esso stesso critico dei regimi che ha tradizionalmente sostenuto in base ai propri interessi?

Il giudizio di Nafaa sulla nuova iniziativa americana per la riforma, la Gmei – come, del resto, sulla vecchia iniziativa europea del Partenariato Euro-Mediterraneo – è che in realtà l’Occidente, lungi dall’aver deciso di allearsi con le opposizioni per abbattere i regimi, sta cercando di “razionalizzare” la sua egemonia con un programma con cui mira a mantenere il controllo dell’area modernizzando regimi non più presentabili. Perciò, Nafaa mette in guardia gli arabi circa la necessità di distinguere fra “messaggio” e “messaggero”: c’è un messaggio che coincide con quello dei democratici e nazionalisti arabi, ma che è portato da un messaggero che non ha credibilità. Gli arabi devono promuovere la democrazia per conto proprio, onde assicurarsi anche l’indipendenza dall’influenza straniera, procedendo alle necessarie alleanze fra le loro varie correnti politiche e ideologiche.

Il dibattito in cui si inserisce questa opinione si svolge fra un’ala che vede nelle iniziative occidentali l’obiettivo di sostituire semplicemente vecchi burattini con nuove e più efficienti marionette (anche nell’articolo di Nafaa, l’esempio ricorrente è il presidente afgano Hamid Karzai), e un’altra che vede nei regimi arabi attuali nient’altro che dei vecchi dinosauri da eliminare. A fronte di questi due estremi, l’opinione appena riportato sottolinea, da un lato, che i problemi posti dall’Occidente sono problemi reali che debbono essere affrontati; dall’altro, che gli arabi devono muoversi per risolverli da soli, prima che gli occidentali li pongano di fronte a fatti compiuti. È quindi un’opinione diffidente nei

¹¹ “We are not deceived”, *Al-Ahram Weekly*, 17-23 June 2004. L’articolo è un commento al vertice G-8 di Sea Island, più in generale alla Gmei americana.

confronti delle iniziative occidentali. Al tempo stesso, è un'opinione "media", non solo rispetto alle ali che abbiamo appena menzionato, ma anche rispetto a significative varianti che sono o ancora più nette e scettiche verso l'Occidente e le sue iniziative¹² ovvero più aperte¹³.

Queste posizioni riguardano, però, l'insieme della questione e sono soprattutto rivolte al nocciolo politico della Gmei, cioè al Partenariato per il Progresso e agli obiettivi di riforma politica. Su questo sfondo le opinioni relative alle più specifiche iniziative della Nato, parallele a quelle per le riforme politiche e sociali, vengono soprattutto dai governi e contengono talvolta molte riserve.

In generale, esiste una diffusa diffidenza sia delle masse che delle *élites* verso la Nato – spesso vista semplicemente come braccio militare degli Usa. L'opinione secondo cui la Nato è uno strumento per la conquista dell'Islam da parte dell'Occidente è molto popolare¹⁴. A livello di governo le valutazioni sono più realistiche, ma il margine di azione è limitato dalle percezioni di masse ed *élites*, di cui i regimi entro certi limiti devono tenere conto. Questa situazione dà luogo ad ambiguità, sia nelle politiche che nelle dichiarazioni dei responsabili dei governi del Medio Oriente e del Mediterraneo. Da un lato, i governi vogliono mantenere buoni rapporti con i paesi occidentali, per motivi politici e strategici generali che riguardano la loro stabilità, e quindi aderiscono alle loro iniziative di cooperazione. In queste iniziative, inoltre, ci sono aspetti molto convenienti, in particolare la modernizzazione e l'addestramento delle forze armate e la fornitura di risorse e informazioni. Dall'altro lato, il nazionalismo delle popolazioni – che strumentalmente i governi compiaccono – non permette ai governi una piena e visibile adesione politica, specialmente in vista del fatto che la Nato (come del resto l'Unione Europea) include nelle sue iniziative di cooperazione anche Israele e, perciò, crea una solidarietà indiretta col "nemico" che i regimi per la loro stessa stabilità devono preoccuparsi di ben delimitare, se non proprio respingere. Dunque, l'adesione a iniziative come il Dm, l'Ici e – su un altro

¹² Si veda il commento del noto *columnist* giordano Fahd al-Fanek, "Grossman Preaches Democracy", *Al-Rai*, 16 marzo 2004, che critica la visita in Giordania del sottosegretario di Stato Usa Grossman, che aveva l'incarico di spiegare appunto le iniziative americane. L'articolo è disponibile in inglese su *Middle East Economic Survey*, Vol. 47, 12-22 marzo 2004, pp. C2-3.

¹³ Fuad Zakariya, "Candid Observations On the US Greater Middle East Plan", *Al-Ahram*, 18 aprile 2004 (disponibile su *Middle East Economic Survey*, Vol. 47, 17-26 aprile 2004, p. C2). Il noto filosofo egiziano sottolinea il tema molto evocato in questo dibattito, che cioè le riforme devono originare dai paesi interessati. Tuttavia Zakariya sottolinea anche che "ciò potrebbe essere un pretesto a fronte della mancanza di un desiderio di cambiare le cose e quindi perpetuare lo *status quo*, nonché una copertura a valori e tradizioni ristagnanti, alcuni dei quali sono un ostacolo reale alle riforme". Un punto di vista 'femminista' si trova in Hala Mustafa, "A Better Middle East", *Al Ahram Weekly*, 26 February-3 March 2004).

¹⁴ La tesi secondo la quale l'Islam era il nuovo nemico dell'Occidente, una volta caduto il comunismo, risale alla sfortunata formulazione di Willy Claes, quando per un breve periodo fu segretario generale della Nato, agli inizi degli 1990. L'argomento fu subito messa da parte, ma – come abbiamo già visto – la Gmei ha suscitato l'impressione di una equiparazione da parte americana e occidentale fra Islam e terrorismo e, quindi, ha anche resuscitato la ricorrente immagine degli occidentali come nuovi crociati (per di più *high-tech*). Per il resto, l'occupazione dell'Iraq rafforza l'impressione che gli Usa intendano mettere radici nella regione più solide di quelle che già hanno attraverso la creazione di basi militari. Un'analista araba ha scritto che "Secondo quanto appare guardando alle vicende in Medio Oriente, la regione è oggetto di un'espansione militare condotta dagli Stati Uniti" (Selwa Calderbank, "Nato and the Middle East", *Middle East International*, No. 742, 21 January 2005, pp. 30-32).

fronte - il Partenariato Euro-Mediterraneo favoriscono per alcuni versi la stabilità e il rafforzamento dei regimi, per altri versi rischiano di indebolirli, per cui i governi cercano di massimizzare i lati favorevoli e minimizzare quelli sfavorevoli incorrendo, com'è ovvio, in molte ambiguità sia nelle politiche sia, soprattutto, nelle dichiarazioni.

Su questo sfondo, i due passi compiuti dalla Nato al vertice di Istanbul – il passaggio del Dialogo Mediterraneo ad un superiore statuto di partenariato e il lancio dell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul (avanzata come proposta di partenariato) – hanno suscitato commenti di diverso genere nel Mediterraneo e nel Golfo.

Nel Mediterraneo, cioè in ambito Dm, specialmente il governo egiziano (che agisce anche con la preoccupazione di mantenere una sua *leadership* araba) ha sottolineato la diversità di prospettive di sicurezza fra la Nato e i paesi arabi. Le minacce, ha tenuto a sottolineare, non sono le stesse. Il ministro degli Esteri egiziano, Abu Gheit, in occasione della riunione dei ministri degli Esteri del Dm dell'8 dicembre 2004, ha chiesto se la Nato tenesse in considerazione l'impatto negativo che il mantenimento da parte di Israele di un arsenale nucleare ha sulla regione e se fosse in grado di assumere una posizione chiara sul conflitto israelo-palestinese. A queste domande si è associato anche il ministro degli Esteri algerino.

Quasi in risposta al ministro Abu Gheit, il documento che lancia la Ici dedica l'intero secondo paragrafo a riconoscere che una giusta soluzione del conflitto israelo-palestinese è un pilastro del partenariato della Ici. Lo stesso riconoscimento circola ormai ampiamente anche nel Dm. Questo è certamente d'aiuto ai governi, ma non può risolvere la grave crisi di credibilità dell'Occidente nella regione e quindi lascia i regimi alleati nella situazione di ambiguità che abbiamo già sottolineato.

Nel Golfo, invece, alcuni paesi vedono con favore un più stretto rapporto con la Nato in rapporto alla propria sicurezza nazionale. La Ici, secondo il direttore del Centro di Studi sul Golfo dell'Università del Qatar, professor Hassan Ansari, “in generale aumenterà la sicurezza nella regione”¹⁵. Sono naturalmente i membri più piccoli del Ccg a pensarla in questo modo, in conseguenza delle minacce che – con modalità diverse – provengono dall'Iraq, dall'Iran e dalla stessa Arabia Saudita. Il Qatar è particolarmente attivo, apertamente favorevoli sono anche il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti. Tuttavia, all'ampliarsi al Bmena dell'iniziativa della Nato nel contesto della più ampia iniziativa del Partenariato per il Progresso e dell'intervento militare in Iraq, sorgono nuove domande, mentre restano quelle vecchie, in particolare quelle che riguardano Israele.

La domanda più rilevante concerne il ruolo della Nato nel più vasto contesto della Gmei. L'impressione che suscitano i partenariati Ici e Dm, specialmente nelle *élites* modernizzanti, è che la Nato “non si presenta più solo come un'organizzazione unicamente militare... essa si propone di promuovere il controllo democratico delle forze armate nazionali e di incoraggiare la trasparenza nella pianificazione e nel bilancio della difesa”¹⁶. Questa democratizzazione delle forze armate è benvenuta. Tuttavia c'è un certo scetticismo sulla possibilità che la Nato possa democratizzare le forze armate senza che si democratizzino anche i regimi politici. Se prima non emerge un regime democratico,

¹⁵ Nella corrispondenza di Nicholas Blanford, “Nato Offers Security Umbrella to Mideast”, *The Daily Star* (Beirut), 17 Luglio 2004.

¹⁶ Selwa Calderbank, *op. cit.*

difficilmente le forze armate potranno diventare un'isola democratica. In assenza di una previa democratizzazione del regime politico – così continua l'argomento delle *élites* modernizzanti - la cooperazione della Nato finirebbe per limitarsi al rafforzamento delle forze armate, con il risultato di rinvigorire i regimi autoritari esistenti. L'esperienza del Dm, in cui la *security governance* – la democratizzazione delle forze armate e la trasparenza della loro amministrazione – è già menzionata da un pezzo, è che i partner neppure si sognano di adottarla (e l'introduzione del principio di *co-ownership* li legittima ora pienamente a respingerla).

Dietro questa domanda c'è anche la perplessità di quei segmenti delle *élites* arabe che in definitiva guardano con favore alla democratizzazione dei loro paesi e ritengono che l'aiuto dell'Occidente possa essere utile a tale trasformazione, ma debba essere usato con cautela date le circostanze e i vincoli politici, ideologici e culturali che abbiamo fin qui richiamato. In questo quadro, sostengono queste *élites*, l'apporto della Nato potrebbe essere incauto poiché, a torto o a ragione, la sua immagine nella regione ravviva il senso di una minaccia e, di conseguenza, indebolisce le iniziative di cooperazione politica volte alla democratizzazione, distorcendone il senso e la percezione.

7. Conclusioni

Molte delle percezioni e argomentazioni degli arabi verso il ruolo che la Nato va assumendo nella regione appaiono oggettivamente infondate. Questo vale per i timori come per le speranze, vale cioè per i timori che la Nato rappresenti un strumento di conquista militare come per le speranze che essa valga a proteggere la sicurezza nazionale dei piccoli Stati del Golfo. Nell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul è chiaramente specificato – come è stato più sopra riportato – che la cooperazione non comprende formali “garanzie di sicurezza”, e questo vale anche per il Dialogo Mediterraneo. La Nato conduce, in sinergia con altre iniziative occidentali, un programma nel quale la sicurezza è realizzata attraverso la cooperazione (attraverso la c.d. *cooperative security*). Si tratta di un concetto molto distante dalla cultura politica e militare della regione. Questa è la prima difficoltà che le iniziative occidentali verso il Bmena hanno già incontrato e continueranno ad incontrare.

La seconda difficoltà riguarda la credibilità dell'Occidente come 'democratizzatore'. La regione – e in modo particolare il mondo arabo – ha conosciuto l'Occidente durante tutto il suo lungo e fallito tentativo di affermare il proprio nazionalismo e durante la precedente epoca coloniale come un nemico e un oppressore. La questione di Israele ha svolto un ruolo importante nel convincere gli arabi – e gran parte dei musulmani – che l'Occidente applica due pesi e due misure a sfavore degli arabi e a favore degli israeliani. Il fatto che l'Occidente oggi si presenti come promotore di democrazia e sviluppo è, a torto o a ragione, percepito come un inganno volto a rinnovare il predominio. Molti arabi vedono con favore l'attivismo occidentale, ma molti di più ne sospettano. Questo si riflette su tutte le iniziative occidentali, comprese quelle della Nato.

Mentre un partenariato per realizzare uno sviluppo economico più equilibrato, come quello incluso nel Partenariato Euro-Mediterraneo, è apprezzato – anche se criticato nelle modalità e nei risultati – e viene visto come un programma effettivamente condiviso, gli arabi capiscono meno i partenariati in cui è coinvolta la sicurezza politica e militare, perché

non afferrano cosa c'è da condividere. Anzi, vedono i partenariati politici, con i loro obiettivi di riforma nella regione, come un fattore di rischio per la stabilità dei loro governi e delle loro società, e come uno strumento volto a provvedere alla sicurezza dell'Occidente, non necessariamente alla loro. La loro sicurezza è legata alla questione di Israele e, ora, a quella dell'Iraq, nelle quali le masse e le opposizioni sia nazionaliste che religiose vedono la prova di inettitudine e dipendenza dalle potenze straniere.

Il partenariato che la Nato offre agli arabi non ha apparentemente un obiettivo condiviso. I paesi dell'Europa centro-orientale vedevano nella cooperazione di sicurezza con la Nato un consolidamento della loro ritrovata autonomia da Mosca, e la prospettiva di diventare membri dell'organizzazione dava loro una reale garanzia di sicurezza nazionale. Questa garanzia è esplicitamente esclusa dall'Ici e dal Dm (come la possibilità di diventare membri della Nato). Né possono gli arabi ritenere che il rafforzamento e la modernizzazione delle loro forze armate possa essere assicurato dalla Nato contro Israele. A cosa è diretta, allora, la cooperazione di sicurezza che la Nato cerca di promuovere?

I governi, in fin dei conti, possono vederla come una politica che assicura l'amicizia dell'Occidente, ne rende più difficile possibili interferenze o aggressioni e stabilizza i regimi al potere. Al contrario, le *élites* più nazionaliste o religiose e le masse la vedono come uno strumento di subordinazione. Le *élites* più moderate e più orientate alla democrazia temono che il rafforzamento delle forze armate cui la Nato può contribuire avvenga senza che nel frattempo la società e le stesse forze armate si democratizzino. Questo implicherebbe, ironicamente, il rafforzamento dei regimi autoritari esistenti o faciliterebbe quei trasformismi che hanno abilmente messo in atto fino ad ora. Sarebbe quindi un rischio per la stessa opera di democratizzazione che l'Occidente asserisce di voler promuovere.

In questo tortuoso coacervo di percezioni e sospetti, la Nato si trova di fronte a un compito difficile. L'onestà delle intenzioni deve essere accompagnata da prudenza e saggezza. La Nato non può pensare di andare avanti con il suo programma, se le altre iniziative per la democratizzazione non avranno conquistato più "menti e cuori" di quanto abbiano fatto fino ad oggi. Deve inoltre prevedere di impiegare una giusta condizionalità, per fare in modo che la modernizzazione delle forze armate dei partner vada di pari passo ai progressi sulla via della loro democratizzazione. Deve prepararsi a contribuire alla soluzione dei problemi che assillano gli arabi e coalizzano governi e oppositori, come il problema israelo-palestinese. In questo senso, è molto positivo il proposito che la Nato ha manifestato di partecipare ad eventuali interventi di sostegno alla pace in Palestina. Il segretario generale della Nato ha giustamente ricordato che tale intervento resta condizionato da tre 'se': *se* ci sarà un accordo fra le parti, *se* le parti chiederanno esse stesse l'intervento e *se* ci sarà un mandato Onu. Questo dimostra che la Nato è consapevole di quanta strada 'politica' sarà necessario percorrere prima che il suo contributo di 'sicurezza' possa essere effettivamente valorizzato. Perciò, la prospettiva di prudenza e gradualità non è solo un consiglio che viene dall'esterno, ma una precisa direttiva nell'azione dell'Alleanza verso la regione del Medio Oriente allargato e del Nord Africa che i suoi vertici faranno bene a tenere ben presente.