

Questo Quaderno IAI riprende alcuni lavori compiuti nel quadro delle attività che in questi ultimi tre anni hanno impegnato l'Istituto in materia di sicurezza internazionale nel Golfo Persico.

I saggi di Abdullah e Khader analizzano in dettaglio le relazioni economiche fra Ue e paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo-Ccg. Essi pongono queste relazioni sullo sfondo della globalizzazione e su quello dei rapporti di sicurezza fra le due aree. Entrambi i saggi sottolineano la debolezza delle relazioni economiche e finanziarie Ue-Ccg. I due saggi di Aliboni analizzano la situazione di sicurezza della regione alla luce degli interessi dell'Occidente e in una prospettiva transatlantica. I due saggi sulla sicurezza mettono in mostra le difficoltà che la politica dell'amministrazione Bush ha creato nella regione, ma anche la debolezza della politica estera e di sicurezza dell'Ue.

IL GOLFO E L'UNIONE EUROPEA

RAPPORTI ECONOMICI E SICUREZZA

a cura di Roberto Aliboni



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL GOLFO E L'UNIONE EUROPEA

RAPPORTI ECONOMICI E SICUREZZA

a cura di Roberto Aliboni



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

La pubblicazione di questo Quaderno è stata resa possibile grazie al contributo del Ministero degli Affari Esteri italiano.

Autori

Roberto Aliboni *Vicepresidente e capo del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dell'Istituto Affari Internazionali, Roma*

Abdullah Baabood *Coordinator, Cambridge Arab Media (CAMP) Project – The Centre of Middle Eastern and Islamic Studies-CMEIS, Università di Cambridge, Regno Unito.*

Bichara Khader *Director del Contemporary Arab World Study Center presso l'Università cattolica di Lovanio.*



Quaderni IAI

Direzione: Roberto Aliboni

Redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

INDICE

Introduzione	5
La cooperazione Ccg-Ue nel contesto della globalizzazione e dello sviluppo regionale, <i>Abdullah Baabood</i>	7
Le relazioni Ue-Ccg: un breve bilancio degli ultimi venticinque anni (1981-2006), <i>Bichara Khader</i>	35
Appendice	69
Dopo l'Iraq: stabilità e cooperazione nel Golfo, <i>Roberto Aliboni</i>	75
Europa e Stati Uniti di fronte al Grande Medio Oriente: differenze e analogie strategiche, <i>Roberto Aliboni</i>	99
Abbreviazioni	117



INTRODUZIONE

Questo Quaderno IAI riprende alcuni lavori compiuti nel quadro delle attività che in questi ultimi tre anni hanno impegnato l'Istituto in materia di sicurezza internazionale nel Golfo Persico.

Queste attività si sono svolte in collaborazione con il Gulf Research Center-GRC, un'istituzione di ricerca a carattere privato situata a Dubai (Emirati Arabi Uniti) e diretta dal dr. Abdulaziz Sager. Lo IAI e il Grc, grazie anche alle risorse messe a disposizione dal Ministero italiano degli Affari Esteri e dal German Marshall Fund of the United States, sito in Washington D.C., hanno organizzato due convegni, entrambi a Roma: il primo il 26 novembre 2005 su "EU-Gulf Relations: Enhancing Economic, Political and Security Cooperation", e il secondo il 13 dicembre 2006 su "Fostering EU-Italy-Gcc Cooperation. The Political, Economic and Energy Dimensions".

I capitoli del Quaderno sono ripresi, con alcune modifiche, da quattro dei documenti preparati in relazione ai due convegni. Il saggio di Abdullah Baabood, quello di Bichara Khader e il primo di Roberto Aliboni si riferiscono al seminario del 2006, mentre il secondo saggio di Aliboni è parte di un documento presentato al seminario del 2005. Quest'ultimo saggio e quelli di Baabood e Khader sono stati pubblicati anche in inglese, come articoli (in versioni generalmente assai più brevi dei testi inclusi in questo Quaderno), nella rivista dello IAI "The International Spectator". Essi inoltre sono stati pubblicati sui siti dei due istituti.

I saggi di Abdullah e Khader analizzano in dettaglio le relazioni economiche fra UE e paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo-Ccg. Essi

pongono queste relazioni sullo sfondo della globalizzazione e su quello dei rapporti di sicurezza fra le due aree. Entrambi i saggi sottolineano la debolezza delle relazioni economiche e finanziarie UE-Ccg. I due saggi di Aliboni analizzano la situazione di sicurezza della regione alla luce degli interessi dell'Occidente e in una prospettiva transatlantica. I due saggi sulla sicurezza mettono in mostra le difficoltà che la politica dell'amministrazione Bush ha creato nella regione ma anche la debolezza della politica estera e di sicurezza dell'Ue, che per taluni aspetti quasi non esiste.

Tutti gli autori auspicano relazioni Ue-Ccg e Ue-Golfo più forti e significative. In generale, la prospettiva mediterranea, su cui l'UE spende le sue migliori risorse, dovrebbe allargarsi al Golfo, sia per i legami oggettivi fra le due aree – sicché nessuna politica mediterranea è possibile se non si riferisce anche al Golfo e viceversa – sia perché il Golfo domina la prospettiva strategica del Medio Oriente e l'Ue non può ignorarlo.

Le traduzioni dei saggi di Baaboud e Khader sono della dottoressa Flavia Orecchini.

Roma, 20 luglio 2007

1. LA COOPERAZIONE CCG-UE NEL CONTESTO DELLA GLOBALIZZAZIONE E DELLO SVILUPPO REGIONALE

Abdullah Baabood

Introduzione

La relazione istituzionale tra l'Unione Europea (Ue) ed il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg) ha avuto inizio nel 1989, quando le due parti hanno firmato un Accordo di cooperazione finalizzato, tra le altre cose, a rafforzare il loro impegno per un'integrazione regionale ed una cooperazione inter-regionale. L'Accordo del 1989 ha fornito una base per la cooperazione inter-regionale e le condizioni per stabilire un accordo di libero scambio (Als). Per completare l'Accordo, le due parti hanno anche iniziato un dialogo politico volto ad intensificare le loro relazioni. Dato il livello di interdipendenza tra l'Europa ed il Golfo, entrambe le parti hanno espresso forti speranze per una più stretta integrazione e cooperazione regionale.

Arrivati al 2007, circa 20 anni dopo, è divenuto evidente che le relazioni tra Ccg ed Ue non hanno ottenuto molto successo in termini di cooperazione inter-regionale e non c'è molto a dimostrare che qualcuno aspiri a portare le relazioni ad un livello più alto. La cooperazione in quasi tutti i settori è pressoché irrilevante nonostante l'importanza strategica della relazione Ue-Ccg e nonostante l'alto livello di interdipendenza tra le due regioni. Le negoziazioni per un Als sono state intralciate da controversie settoriali, ostacoli politici e difficoltà tecniche. Lo stallo ed i ritardi nelle negoziazioni hanno avuto un riflesso negativo sulla cooperazione negli altri settori ed hanno portato quasi a frenare tutti i tentativi di cooperazione regionale, iniziati per attuare l'Accordo.

Per esempio, non vi è stato un dialogo energetico di alto livello, che era il principale obiettivo per cui era stata creata la relazione, ed il dialogo politico si è bloccato e non ha potuto contribuire a superare divergenze ed ostacoli connessi al commercio, e tanto meno ad avere un impatto sulle questioni regionali e globali.

Tuttavia, nonostante questa *impasse* nella cooperazione istituzionale inter-regionale, per il resto il commercio bilaterale è andato avanti velocemente, date le storiche relazioni commerciali e l'eredità coloniale. L'Ue ed il Ccg ancora continuano, perciò, ad essere importanti partner commerciali, ma questa tradizionale relazione è oggi messa alla prova da cambiamenti regionali e globali.

Nel trattare la cooperazione tra Ue e Ccg questo saggio fornirà una visione d'insieme ed una prospettiva della globalizzazione e dello sviluppo regionale nel cui contesto la relazione è stata portata avanti. Ci si occuperà poi del recente sviluppo economico del Ccg e si considereranno i suoi effetti di propagazione nella regione del Medio Oriente e Nord Africa (Mena). Mentre si parlerà dell'interazione degli stati dell'Ue e del Ccg e della loro cooperazione inter-regionale, che – come si è appena detto - è stata piuttosto limitata a causa dello stallo delle negoziazioni sull'Als, questo saggio non mancherà di esaminare l'importante relazione che riguarda commercio ed investimenti tra Ue e Ccg. Esso mostrerà che le relazioni ed i modelli commerciali tradizionali hanno subito l'influenza delle nuove forze della globalizzazione e dell'ascesa dell'Asia come fonte di commercio e investimenti.

D'altra parte, l'allargamento dell'Ue ha avuto un profondo effetto sull'assetto dei paesi dell'area Mena, vale a dire i suoi partner meridionali nel quadro del Partenariato Euro- Mediterraneo (Pem). La politica europea verso la regione Mena sarà trattata nel contesto relativo all'allargamento e nella prospettiva di una ridefinizione della regione onde includere gli stati del Ccg e gli altri stati arabi che non fanno parte di nessuno dei due gruppi. Questo potrebbe essere realizzato collegando sia il Pem che le politiche verso il Ccg in una struttura atta ad includere il tutto, magari per mezzo di un rinnovato ruolo della Lega Araba che non solo avrebbe un effetto profondo nel rafforzare la cooperazione sud-sud grazie all'aiuto che darebbe all'integrazione delle economie arabe, ma sarebbe anche di grande importanza per entrambi il Ccg e l'Ue che potrebbero estendere la loro cooperazione per portare pace sicurezza, stabilità e prosperità all'intera regione.

Più probabilmente la conclusione dell'Als non solo ripristinerebbe o migliorerebbe le relazioni commerciali di fronte alla nuova competizio-

ne dall'Asia ma avrebbe anche un profondo effetto sull'insieme delle relazioni Ue-Ccg migliorando le condizioni per una più stretta cooperazione in tutte le altre sfere politiche ed economiche. Questa cooperazione potrebbe venire, inoltre, estesa all'intera regione con benefici reciproci per l'Ue e il Ccg.

1. Globalizzazione e sviluppo regionale: una visione d'insieme

Dobbiamo ormai ammettere che il mondo si è mosso mentre le due parti hanno a lungo indugiato a negoziare l'Als, segnando un evidente caso di ritardo, testardaggine e mancata opportunità per entrambe. Molti cambiamenti hanno avuto luogo a livello sia regionale che globale non senza alcune implicazioni per le relazioni in corso tra Ue e Ccg. Riguardo ai cambiamenti rilevanti nel mondo, il ritmo della globalizzazione è aumentato rapidamente durante l'ultimo quarto del XX secolo, stimolato dai rapidi progressi nella tecnologia e nell'adozione da parte di un crescente numero di paesi di politiche economiche aperte al mercato internazionale. Tornate successive di negoziati globali per il libero commercio e la liberalizzazione dei servizi hanno portato al completamento dei negoziati ed alla firma dell'Accordo di Marrakech. Quest'ultimo ha istituito la World Trade Organization (Wto, Organizzazione Mondiale del Commercio), che è stata fondata nel 1995 prendendo il posto del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) e, come il suo predecessore, ha lo scopo di abbassare le barriere doganali ed incoraggiare il commercio multilaterale.

Il processo di globalizzazione, in termini di produzione, informazione e comunicazione, così come la nascita della Wto con le sue regole e i suoi poteri, anche se non hanno preso il posto del sistema dello stato-nazione, sfidano le nozioni convenzionali di sovranità nazionale ed integrità territoriale dello stato-nazione. La globalizzazione inoltre, ha ulteriormente complicato il dibattito all'interno delle relazioni internazionali ed ha portato a idee quali la "fine dello stato-nazione", la "fine della storia", la "fine della geografia", la "fine della sovranità"¹.

¹Camilleri, J. and Falk J., *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*. Aldershot: Elgar, 1992; Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, London: Hamish Hamilton, 1992; Ohamae, Kenichi, *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economics, How New Engines of Prosperity are Reshaping Global Markets*, London: Harper Collins Publishers, 1995; O'Brien, R., *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: Pinter, 1992.

Cambiamenti tecnologici insieme a sviluppi economici e politici hanno introdotto nell'agenda globale una serie di problemi completamente nuovi. Con la continua diminuzione del costo dei trasporti e delle comunicazioni e la significativa riduzione delle barriere al flusso di beni, servizi e capitali – benché rimangano considerevoli barriere al flusso dei lavoratori – il mondo sta rapidamente diventando un villaggio globale. Insieme con l'espandersi della globalizzazione, in cui politiche orientate all'esterno sono state stimolate dalle disposizioni e dai regolamenti della Wto, l'economia mondiale ha dato prova, attraverso l'espansione del commercio globale e degli investimenti, di una crescita economica robusta e generalmente sostenuta². Questa è stata più straordinaria in Cina, India e nel Sud-est asiatico, dove eccezionali tassi di crescita economica non solo hanno reso questi paesi una fonte di esportazioni a buon mercato, ma hanno parimenti aumentato la loro sete di importazioni di energia, spingendo in alto i prezzi del petrolio durante gli ultimi anni, a livelli senza precedenti³.

Allo stesso tempo l'ordine internazionale stabilito nel dopo guerra fredda, durante il quale il Ccg stesso è stato creato, ha testimoniato il risorgere del regionalismo nelle politiche globali⁴. La rapida crescita del regionalismo, in parte come risposta alle forze della globalizzazione, ha fatto nascere dei blocchi commerciali regionali ed ha contribuito ad accrescere le preoccupazioni politiche riguardo al loro impatto sui paesi più marginali e sul sistema commerciale globale⁵.

All'interno dell'Ue, che celebra nel 2007 il cinquantenario dalla sua fondazione, avvenuta con il Trattato di Roma nel 1957, si sono susseguite un gran numero di integrazioni e riforme. Il collasso del comunismo, simbolizzato dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, ha reso possibile la riunificazione della Germania dopo più di 40 anni e,

² IMF, *World Economic Outlook, Spillovers and Cycles in the Global Economy*, Washington DC.: International Monetary Fund, April 2007 ; Wto, *International Trade Statistics 2006*, Geneva: World Trade Organization, 2006.

³ Rodriguez, Francisco, Rodrik, Dani , "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, 2000, pp. 261-325.; Rodrigo de Rato, "Sustaining Global Growth", Address by Rodrigo de Rato, Managing Director of the International Monetary Fund at First Economic Forum of Comunidad de Madrid, Madrid, March 30, 2007, available at: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2007/033007a.htm>

⁴ Hurrell, Andrew, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies* Vol. 21, No. 4, October, 1995a, pp. 331-358.

⁵ Cable, Vincent and Henderson, David, eds. *Trade Blocks? The Future of Regional Integration*, London: The Royal Institute of International Affairs, 1994.

quindi, nell'ottobre 1990 l'ex Germania Orientale è divenuta parte dell'Ue. A tutto ciò ha fatto seguito il collasso dell'URSS nel 1991. I tre successivi allargamenti con cui l'Ue ha raggiunto il numero di 27 stati membri, hanno avuto luogo nel 1995, 2004 e 2007, mettendo fine definitivamente e concretamente alla divisione dell'Europa decisa dalle Grandi Potenze 60 anni prima.

Il processo di allargamento è stato accompagnato anche da un approfondimento dell'integrazione e delle riforme delle istituzioni europee. Per esempio, il Trattato dell'Unione Europea (Tue) che è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha creato l'Unione Europea, che è composta di tre pilastri: le Comunità Europee, la Politica Estera e di Sicurezza Comune, e la Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. L'Ue è divenuta nel 1993 un mercato unico e la firma del Trattato di Amsterdam nel giugno 1997 ha dato un ordine più sistematico alla riforma delle istituzioni. Nel gennaio 1999 è nato l'euro, la moneta europea comune e nel 2000 dal Trattato di Nizza sono scaturiti i cambiamenti che hanno aperto la strada ad un ulteriore allargamento, riformando le regole di voto dell'Ue.

Nell'ottobre 2004, i 25 paesi membri dell'Ue hanno firmato un trattato destinato a stabilire una Costituzione Europea pensata per sveltire i processi democratici di decisione e gestione e creare un Ministro degli Esteri europeo. Tuttavia, non è riuscita ad essere ratificata in quanto i cittadini di Francia e Olanda hanno votato "no" alla costituzione nelle votazioni referendarie del 2005.

Nel Golfo, gli sforzi per una integrazione regionale, che si sono conclusi con la creazione del Ccg nel 1981, hanno continuato a crescere e a guadagnare slancio negli anni recenti. Questo aiuterà a coordinare e rafforzare le numerose riforme strutturali in corso sia a livello di Ccg che a livello dei suoi stati membri. In effetti, progressi significativi verso l'integrazione regionale sono stati già raggiunti da quando il Ccg è stato creato circa venti anni fa. Avendo effettivamente stabilito una zona di libero scambio nel 1983, il Ccg nel 1999 ha acconsentito alla creazione di una unione doganale ed ha raggiunto un accordo su una tariffa esterna comune del 5% nel 2003. Il Ccg sta avanzando nel 2007 verso un mercato comune e ha in progetto di creare un mercato ed una moneta unica entro il 1° gennaio 2010, divenendo così il secondo maggiore gruppo regionale ad avere realizzato una moneta unica dopo l'Ue.

Sono in corso molti altri progetti aventi una dimensione di integrazione regionale, come la centrale elettrica del Ccg e alcuni gasdotti (ad esempio il "Dolphin Gas Energy") e sono aperti i negoziati per una ferrovia

regionale ed anche per l'utilizzo dell'energia nucleare regionale a scopi pacifici. Alcuni di questi progetti potrebbero includere altri stati arabi⁶. Oltre ad affrontare le sfide interne, in particolare l'aumento delle distorsioni nel mercato del lavoro e la persistente e profonda dipendenza dal petrolio, probabilmente l'integrazione economica e monetaria in corso tra i paesi del Ccg deve anche aiutare questi paesi ad affrontare le sfide esterne, imposte loro dal rapido andamento della globalizzazione che sta trasformando ogni aspetto dell'attività economica e finanziaria⁷.

La sicurezza ha continuato a rappresentare la maggiore sfida del Golfo. Il 2 agosto 1990 l'Iraq invase il Kuwait, stato membro del Ccg, e occupò per sette mesi il paese portando di conseguenza ad un intervento militare diretto, la così detta operazione "Desert Storm", da parte di una coalizione di forze guidate dagli Stati Uniti e composta da circa 30 nazioni - inclusi alcuni stati membri dell'Ue - su mandato delle Nazioni Unite. Il Kuwait è stato liberato il 26 febbraio 1991. A seguito di questa invasione l'Iraq è stato soggetto a rigorose sanzioni imposte dalle Nazioni Unite che sono rimaste in vigore fino alla seconda invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti nel 2003.

Nel marzo 2003 una coalizione guidata dagli Stati Uniti ha invaso l'Iraq con il pretesto che il paese ancora possedeva armi di distruzione di massa e che Saddam Hussein aveva legami con al-Qaeda, responsabile degli attacchi a New York e Washington dell'11 settembre 2001. Nonostante il presidente degli Stati Uniti abbia dichiarato vittoria nel maggio 2003, le conseguenze di questa terza Guerra del Golfo hanno continuato ad avere un impatto distruttivo sull'Iraq ed hanno scatenato una guerra civile etnica nel paese ed attratto in esso il terrorismo jihadista con la possibilità di una sua espansione negli stati vicini.

Nonostante l'Iran abbia ricevuto un importante favore con l'eliminazione dei due suoi più odiati nemici - il regime talebano in Afghanistan e quello baathista in Iraq - i disaccordi ed il conflitto con gli Stati Uniti sono continuati in merito ai piani strategici di Teheran per la regione e, dal 2003, alle sue ambizioni nucleari, ambizioni che oggi minacciano di

⁶ United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), "Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Countries of the ESCWA Region", New York, 2005. Available at: <http://www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/grid-05-13-e.pdf>

⁷ Carstens, Agustín, "Making Regional Economic Integration Work". Speech by Mr. Deputy Managing Director of the International Monetary Fund at the 20th Annual General Meeting and Conference of the Pakistan Society of Development Economists Islamabad, Pakistan, January 12, 2005. Available at <http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/011205.htm>

subire un'*escalation* e di travolgere il Medio Oriente in un ulteriore conflitto. Sia l'Ue che il Ccg hanno cercato di aiutare a disinnescare questa tensione ed evitare un'altra guerra nella regione.

Come parte della loro strategia avanzata nella battaglia contro il terrorismo, gli Stati Uniti hanno delineato diverse iniziative volte a sostenere gli sforzi di riforma nella regione, inclusa l'iniziativa per il *Broader Middle East and North Africa* (Bmena) nel giugno 2004, la *Middle East Partner Initiative* (Mepi) nel dicembre 2002 e, nel maggio 2003, la *US-Middle East Free Trade Area* (Mefta) che propone la creazione di un'area di libero scambio entro il 2013. Da allora gli Stati Uniti hanno firmato un accordo di libero scambio con il Bahrain nel settembre 2004 e con l'Oman nel gennaio 2006, mentre stanno ancora negoziando un simile accordo con il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti (Eau)⁸.

Nel bel mezzo di questi sviluppi regionali e globali, le economie del Ccg sono state in grado di crescere a tassi senza precedenti, stimolati dagli alti prezzi del petrolio, a loro volta sostenuti da una crescente domanda, mentre beneficiavano della liberalizzazione economica e delle riforme portate avanti da forze locali e globali. In questi paesi sono stati accumulati enormi ricchezze e surplus fiscali che sono stati investiti nelle economie del Ccg, in quella regionale ed all'esterno della regione.

2. Il boom economico degli stati del Ccg

I sei stati del Ccg, Bahrain, Qatar, Kuwait, Oman, Arabia Saudita ed Eau, avendo creato l'organizzazione regionale nel 1981 per una serie di ragioni politiche ed economiche, sono entrati nel loro giubileo d'argento nel 2005. Nonostante alcune turbolenze regionali ed aspri problemi politici, gli stati del Ccg hanno preservato la loro organizzazione regionale e, grazie alla loro integrazione regionale, hanno continuato a svilupparsi economicamente. In sostanza, pur vivendo in una pericolosa e difficile zona, gli stati del Ccg sono riusciti a sopravvivere come un'oasi di stabilità e ricchezza godendo di uno dei maggiori periodi di crescita e prosperità economica. La crescita economica globale e l'aumentata domanda di petro-

⁸ Da quando il Presidente degli Usa ha annunciato il Mefta nel 2003, gli Stati Uniti hanno perfezionato accordi di libero scambio con Bahrain, Morocco, and Oman; iniziato conversazioni con gli Emirati Arabi Uniti; appoggiato l'adesione della Arabia Saudita alla Wto; e, tra le altre iniziative, hanno firmato sei Accordi Quadro di Commercio ed Investimenti con paesi del Medio Oriente.

lio hanno condotto i prezzi del petrolio oltre i limiti immaginabili. Ne è derivato un massiccio incremento nelle entrate dei paesi del Ccg che ha stimolato un'eccezionale *performance* economica. La tabella 1 mostra i maggiori indicatori delle economie del Ccg nel 2005 quando il Pil del Ccg ha toccato oltre 571 miliardi di dollari statunitensi.

Tabella 1 - Maggiori indicatori economici degli stati membri del Ccg (2005)

Paese	PIL (US\$)	Percentuale di PIL sul PIL del CCG	Crescita annuale del PIL (%)	PIL pro-capite (US\$)	% attività petrolifere sul PIL nominale(a)	Popolazione (Mln)(b)
Bahrain	15.796	2,76	7,1	19.748,0	23,2	0,72
Kuwait	44.675	7,81	3,2	16.297,2	47,6	2,61
Oman	39.559	6,92	3,8	16.299,6	42,0	2,53
Qatar	23.584	4,12	5,5	29.606,6	62,2	0,78
Arabia Saudita	37.268	58,97	6,0	14.592,0	47,8	23,95
EAU	111.027	19,41	5,6	23.722,8	32,6	4,28
GCC	571.909	100,00	5,56(c)	7.374,6(c)	44,34(c)	34,87

Fonte: IMF, *International Financial Statistics* (2004), *World Economic Outlook* (settembre 2005), banche centrali nazionali.

^a Incluso il settore del gas.

^b I dati sulla popolazione si riferiscono al 2004.

^c Media ponderata basata sulla percentuale del Pil.

Infatti, entro la fine del 2006, l'economia del Ccg raddoppierà in confronto con la media di 300 miliardi per il 2000-2005, a circa 600 miliardi di dollari, diventando la diciassettesima più grande economia al mondo in termini di dollari nominali, sorpassando la Svizzera ed eguagliando la Federazione Russa. L'Arabia Saudita è la maggiore economia all'interno del Ccg generando circa il 59% del Pil totale degli stati membri, seguita dagli Eau con una quota del 19%.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) la crescita economica reale globale è stata in media di circa il 6% l'anno durante il periodo 2000-2005. La Economic and Social Commission for Western Asia

(Escwa) delle Nazioni Unite stima che nel 2005 la crescita media annuale reale nei paesi del Ccg era del 6,9%. Nel 2006, si prevedeva che la crescita del Pil nel Ccg decelerasse di circa 1 punto percentuale, al 5,8%. Una rapida crescita economica ha comunque aumentato il Pil pro-capite nella regione. Con una popolazione inferiore ai 36 milioni (dei quali circa il 68% appartengono all'Arabia Saudita), il reddito medio pro-capite supera i 17.000 dollari, un aumento di due quinti dai 12.000 dollari del 2002⁹. Anche altri indicatori sociali, come accesso alle cure mediche, aspettativa di vita, tasso di alfabetizzazione e di istruzione etc. hanno visto un generale miglioramento¹⁰.

Il recente incredibile sviluppo degli stati del Ccg è stato accentuato dall'incremento nei prezzi internazionali del petrolio. Questi paesi producono il 23% del petrolio mondiale e l'8% del gas naturale, mentre controllano rispettivamente il 40% e il 23% delle riserve di petrolio e di gas. Poiché la crescita globale ha incrementato la domanda di petrolio ed ha spinto in alto i suoi prezzi, si supponeva che gli introiti delle esportazioni di petrolio e di gas per i paesi del Ccg raggiungessero un livello record di 330 miliardi di dollari nel 2006, che è più del doppio della media del 2000-2002. In termini di dollari reali, le entrate derivanti dalle esportazioni di petrolio e gas del Ccg nel 2005 erano stimate essere circa il doppio rispetto al periodo dello shock petrolifero nel 1979-81 (che era stato causato dalla interruzione delle esportazioni di petrolio iraniano a seguito della rivoluzione islamica).

Studi dell'Institute for International Finance (Iif) con sede a Washington e del Fmi hanno fornito stime positive dei recenti sviluppi negli stati del Ccg. In un suo studio, l'Iif ha notato che nel 2005 i guadagni totali delle esportazioni hanno superato quelli di Russia, India e Brasile insieme. Malgrado significativi incrementi programmati nelle importazioni di beni capitali e di consumo, il deprezzamento del dollaro Usa (a cui la moneta dei paesi del Ccg è legata) e l'aumento delle uscite derivanti dalle rimesse dei lavoratori, si supponeva che nel 2006 il saldo delle partite correnti per il Ccg avrebbe mostrato un altro surplus record di circa 180 miliardi di dollari (l'equivalente di circa il 30% del Pil), in linea con i risultati previsti per il 2005.

⁹ Questa cifra variava da paese a paese: dai 12.607 dollari in Arabia Saudita, il più popolato stato del Golfo, ai 51.975 dollari nel Qatar. È interessante notare che il reddito della popolazione del luogo è più alto se non si considerano i lavori mal retribuiti della manodopera straniera, specialmente in Kuwait e Arabia Saudita.

¹⁰ Fasano, Ugo and Iqbal, Zubair, *GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification*, International Monetary Fund, 2003.

Gli alti introiti derivanti dalle esportazioni di petrolio hanno incrementato i proventi dei governi ed hanno determinato un improvviso aumento dei budget. Benché tutti i paesi nel Ccg abbiano accresciuto le loro spese negli anni recenti e nel 2006 si pensa che mantengano una posizione fiscale espansionistica, è probabile che i conti pubblici continueranno ancora a mostrare notevoli surplus. Infatti, durante il periodo 2003-2006, i prezzi del petrolio sono aumentati del 120% comportando una ragione di scambio positiva per gli esportatori di questa merce. Il surplus cumulato del saldo delle partite correnti degli esportatori di petrolio del Ccg ha superato durante questo periodo i 475 miliardi di dollari¹¹.

Inoltre, imparando dagli errori precedenti, i governi del Ccg hanno generalmente mantenuto disciplina nei conti pubblici riducendo il debito ed accumulando riserve ufficiali che hanno permesso alla regione di far fronte agli shock e di occuparsi delle necessità di sviluppo. Durante il periodo 2003-2006 la regione ha risparmiato circa il 60% dei suoi introiti derivanti dalle esportazioni di gas e petrolio (relativamente al livello del 2002 e su una base cumulativa) e circa il 70% delle entrate fiscali aggiuntive derivanti da petrolio e gas¹². Il risultato è stato che i paesi del Ccg godono oggi della fama di paesi con il più alto *rating* tra i paesi del Medio Oriente e Nord Africa riflettendo un marcato miglioramento nella finanza pubblica ed esterna.

Una combinazione di maggiori spese pubbliche ed abbondante liquidità nel sistema finanziario ha generato un boom di consumi ed investimenti senza precedenti che sta favorendo la crescita nel settore non petrolifero. Si pensa che nei prossimi cinque anni i paesi del Ccg punteranno a spendere più di 500 miliardi di dollari in infrastrutture, agricoltura, istruzione, sistema sanitario e tecnologia dell'informazione¹³.

I maggiori beneficiari di questo afflusso di capitali sono il settore dei beni immobili ed il mercato azionario. Il panorama nel Golfo (Dubai in particolare) è in continuo cambiamento a causa della grande quantità di costruzioni che stanno spuntando nella regione. Il terzo bollettino trimestrale 2005 dell'Inter-Arab Investment Guarantee Corporation ha indicato che l'aspettativa degli investimenti nei beni immobili e nelle costruzioni supererà i 250 miliardi di dollari alla fine di questo decen-

¹¹ IMF, *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia, International Monetary Fund (IMF)*, Washington, DC: International Monetary Fund, May 2007. pp. 17- 25.

¹² *Ibid*, p. 25.

¹³ Asharq Al-Awasat, Issue 10400, Sunday 20/5/2005. p. 5.

nio. Il settore dei beni immobili conta già per una quota del 10% del Pil negli stati del Ccg. Eppure i benefici derivanti da questa inaspettata fortuna economica possono essere sentiti in tutti i settori, in special modo in quelli produttivi e nei progetti regionali ed intra-regionali.

Nonostante l'enorme investimento che si sta verificando nei paesi del Ccg, il Golfo rimane un esportatore netto di capitali. Nella regione la liquidità rimane alta a causa dell'aumento dei surplus delle partite correnti e del rientro degli investimenti monetari dall'estero subito dopo l'11 settembre così come delle riforme economiche che hanno beneficiato il settore privato.

Inondati di enormi somme di denaro liquido, gli stati del Ccg hanno raggiunto nel 2006 un surplus da primato nella loro bilancia delle partite correnti con 200 miliardi di dollari e più di 80 miliardi di dollari nelle riserve ufficiali all'estero. Si attendeva un surplus pubblico consolidato dei paesi del Golfo pari in media al 24 % del Pil (137 miliardi di dollari). Una gran parte del surplus delle partite correnti si rifletterà in un incremento delle attività estere del sistema bancario (includere le riserve ufficiali della banca centrale) che, sotto questo aspetto, renderanno i paesi del Ccg secondi solo alla Cina. Si calcola che il surplus cumulato delle partite correnti dei paesi produttori di petrolio raggiunga 810 miliardi di dollari per il periodo 2003-2007, con il paesi del Ccg che incidono per il 75% di questa somma. Tuttavia, queste stime saranno naturalmente molto sensibili ai movimenti del prezzo del petrolio durante il corso del 2007¹⁴.

Si stima che gli stati del Ccg abbiano accumulato un valore di attività finanziarie all'estero oltre i 400-700 miliardi di dollari negli anni recenti. Il Fmi si aspettava che il surplus cumulativo della bilancia dei pagamenti del Ccg per il 2006 – in media il 32,5% del Pil - sorpassasse quello dei mercati asiatici emergenti, inclusa la Cina.

Le riserve internazionali delle banche centrali non riflettono in modo adeguato il sottostante potere finanziario del Ccg, in particolare di Arabia Saudita, Kuwait ed Eau. Una larga parte di riserve estere ufficiali del Ccg è detenuta dal ministero delle Finanze e dalle agenzie governative per gli investimenti, specialmente l'Abu Dhabi Investment Authority (Adia), la Kuwait Investment Authority (Kia), e la Saudi Arabian Monetary Authority (Sama). Stime recenti valutano il portafoglio

¹⁴ IMF, *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia, International Monetary Fund (IMF)*, Washington, DC: International Monetary Fund, May 2007. p. 24.

glio complessivo dell'Adia ad una impressionante cifra di 500-700 miliardi di dollari, quello della Kia a 500 miliardi di dollari e quello della Sama a 250 miliardi di dollari. Si pensa che il Dubai e il Qatar gestiscano saldi operativi di circa 100 miliardi di dollari ognuno. Bisogna poi aggiungere a tutto questo il portafoglio di ricchezza privata, che non è facilmente accertabile.

Gli investimenti esteri in uscita durante il 2003-2005 hanno totalizzato un valore di circa 237 miliardi di dollari. Questa volta i petrodollari non vengono riciclati solamente negli Stati Uniti ed in Europa come era accaduto negli anni settanta e ottanta. Oltre che al loro interno, gli stati del Ccg li stanno investendo in altre economie della regione come quelle di Egitto, Giordania, Libano, Marocco e Tunisia. Gli investimenti del Ccg stanno infatti sostenendo la crescita economica nei paesi vicini¹⁵.

In sostanza il successo economico del Ccg ha portato dei benefici per l'intera regione in termini di aumento di sostegno finanziario, creazione di occupazione, e come fonte di investimenti diretti esteri (Ide) fortemente necessari per i paesi non produttori di petrolio del Medio Oriente e Nord Africa¹⁶. Infatti, i paesi Mena hanno ricevuto solo una piccolissima parte degli Ide mondiali. Secondo il *World Investment Report 2006* dell'Unctad i flussi di Ide in entrata nella regione del Medio Oriente e Nord Africa hanno raggiunto appena 37,5 miliardi di dollari, una cifra modesta per gli standard internazionali¹⁷.

Secondo l'ultimo *World Economic Outlook* del Fmi, gestire il boom di entrate derivanti dal petrolio sarà una sfida, specialmente perché una parte significativa del boom si suppone essere permanente. Questa situazione fornisce ai governi della regione l'opportunità di realizzare alcune delle riforme strutturali necessarie da lungo tempo, come la creazione di opportunità di impiego a fronte di una rapida crescita della forza lavoro locale. Tuttavia, il boom è troppo consistente rispetto alle dimensioni dell'economia della regione per poter essere rapidamente assorbito.

¹⁵ United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), "Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Countries of the ESCWA Region", New York, 2005. Available at: <http://www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/grid-05-13-e.pdf>

¹⁶ IMF, *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia, International Monetary Fund (IMF)*, Washington, DC: International Monetary Fund, May 2007. p.17.

¹⁷ Unctad, *World Investment Report United, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York and Geneva, United Nations, 2006.

3. Le relazioni commerciali Ue-Ccg

Nonostante difetti e ritardi nelle negoziazioni di un Als tra Ue e Ccg ed una quasi completa mancanza di cooperazione in altri settori, i due organismi sono importanti partner commerciali. Il commercio rimane consistente per entrambi, per cui gli scambi commerciali globali sono andati crescendo ed hanno raggiunto gli oltre 87 miliardi di euro nel 2005, una media del 4% del totale del commercio europeo. Questo è particolarmente vero per le esportazioni europee verso il Ccg, che dagli anni ottanta sono andate aumentando. Il Ccg è oggi il quinto maggiore mercato di esportazione costituendo circa il 4,7% del totale delle esportazioni europee, davanti al Giappone. Nel 2005 le esportazioni europee verso il Ccg avevano raggiunto circa 50,4 miliardi di euro mentre le importazioni dell'Ue dal Ccg ammontavano a circa 37,4 miliardi di euro o il 3,2% del totale delle importazioni europee, facendo del Ccg la settima maggiore fonte di approvvigionamento dell'Ue. Questo fatto ha avuto come risultato un deficit commerciale per il Ccg di circa 13 miliardi di euro¹⁸.

Le esportazioni dell'Ue verso il Ccg sono abbastanza diversificate ma la parte maggiore continua ad essere composta da macchinari e materiali da trasporto (56%) così come da impianti generatori di energia, locomotori per ferrovie e velivoli e anche macchinari elettrici e apparecchi meccanici. Le importazioni dell'Ue dal Ccg sono composte quasi del tutto da carburanti e derivati (70% del totale delle importazioni dell'Ue dal Ccg). Dato che non c'è accordo su un'area di libero scambio, oggi i paesi del Ccg beneficiano solo dell'accesso preferenziale al mercato europeo sotto il Sistema di Preferenze Generalizzate (GSP) dell'Ue mentre sui loro prodotti petrolchimici e di alluminio, sui quali i paesi del Ccg possiedono qualche vantaggio comparato, in media rispettivamente del 14% e del 6%, sono prelevate delle tasse. Da qui si possono comprendere le motivazioni del Ccg per realizzare un Als.

Inoltre il commercio riguardante i servizi è in aumento; nel 2003-2004 l'Ue ha esportato verso il Ccg oltre 10 miliardi di euro ed ha importato 7 miliardi, segnando un saldo a suo favore di oltre 3 miliardi di euro. Infatti, dagli anni ottanta l'Ue ha goduto di un crescente surplus commerciale con gli stati del Ccg ed il Ccg è stato l'unico dei primi cinque partner con cui

¹⁸ Si veda la tavola 2, seconda tabella (Scambi commerciali con il Ccg) nell'appendice al capitolo di B. Khader.

l'Ue ha registrato ininterrottamente un surplus commerciale. Consistente è anche stato lo scambio di investimenti, ma mentre i dati sugli investimenti indiretti per loro stessa natura sono difficili da acquisire, gli investimenti diretti rimangono relativamente bassi e non riflettono l'importanza di questa relazione. Eurostat mostra che lo stock di investimenti dell'Ue in entrata dal Ccg nel 2003 era di 9,6 miliardi di euro con un corrispondente stock di investimenti in uscita di 8,2 miliardi di euro. Nonostante una buona parte di petrodollari siano stati investiti all'interno dei paesi del Ccg o della regione, il Golfo non può assorbire la maggior parte di questa liquidità che si sta dirigendo sempre più verso le economie asiatiche in crescita. Tuttavia, dopo una esitazione iniziale successivamente agli attacchi dell'11 settembre, gli investitori del Ccg stanno guardando ad attività estere, specialmente in Gran Bretagna. Investimenti recenti in imprese come P&O [costruzioni e attrezzature navali] , HSBC [banca] e J Sainsbury [alimentari e servizi finanziari] illustrano la crescente complessità degli investitori del Ccg che, ad eccezione dell'acquisto da parte del Dubai International Capital del Gruppo Tussauds, hanno invece normalmente investito la maggior parte dei petrodollari del Golfo in compagnie a più basso profilo, beni immobili e affari privati di nicchia¹⁹.

4. L'aumento del commercio del Ccg con l'Asia

Gli stati del Ccg possiedono una delle economie più aperte al commercio internazionale, come indicato dal rapporto tra la somma di esportazioni ed importazioni sul Pil. Il rapporto varia tra 73,6% (Arabia Saudita) e 147% (Bahrain). Con l'accesso alla Wto dell'Arabia Saudita nel 2005, tutti gli stati del Ccg sono oggi membri a pieno titolo dell'organizzazione (Bahrain e Kuwait sono entrati nel 1995, Qatar e Eau nel 1996 e Oman nel 2000). Nella lista Wto del 2006 relativa ai maggiori esportatori del mondo, l'Arabia Saudita si è posizionata al 17° posto e gli Eau al 21° mentre, in quella degli importatori, gli Eau sono ventisettesimi. Tutti i membri del Ccg sono principalmente esportatori di petrolio e prodotti petroliferi (incluso gas naturale). Gli idrocarburi hanno raggiunto nel 2004 per il Kuwait e il Qatar rispettivamente il 92% e il 90% del totale delle esportazioni, mentre negli Eau il

¹⁹ Kerr, Simeon, "Wave of petrodollars hits UK, FT", Published: May 21 2007 20:29 available at: http://www.ft.com/cms/s/2437a3de-07ce-11dc-9541-000b5df10621,_i_rssPage=4e612cca-6707-11da-a650-0000779e2340.html

35,8%. Si è verificato un graduale mutamento nelle relazioni commerciali del Ccg dato che i paesi asiatici incidono per una quota crescente sul totale del loro commercio. Infatti, il commercio di prodotti petroliferi e non tra Ccg e Asia è più che raddoppiato tra il 2000 e il 2005, da poco più di 100 miliardi di dollari nel 2000. Nel 2006 esso aveva un valore di circa 300 miliardi di dollari. Parte di questa crescita può essere spiegata con l'aumento dei prezzi del petrolio e dei prodotti energetici esportati dal Ccg in Asia. Tuttavia, i dati sul commercio degli anni recenti mostrano una chiara tendenza verso una forte crescita delle esportazioni dall'Asia verso il Ccg, con più di un raddoppiamento in cinque anni. Nello stesso periodo per alcuni paesi le esportazioni verso il Ccg sono più che triplicate²⁰.

Più di metà delle esportazioni del Ccg sono dirette verso i paesi asiatici ed un terzo delle importazioni del Ccg provengono dall'Asia. L'Asia infatti ha sorpassato l'Ue diventando il maggiore partner commerciale del Ccg nel 1994 e da allora la sua quota sul commercio totale del Ccg è cresciuta dal 23% al 32%. È stata la forte crescita della Cina a determinare gran parte di questo mutamento in quanto il commercio tra Cina e Ccg è balzato da una percentuale dell'1,9% del commercio totale del Ccg nel 1994 al 6,3% nel 2005. L'impennata maggiore si è avuta negli ultimi sei anni durante i quali la quota legata alla Cina è più che raddoppiata (vedi tabella 2)²¹.

Tabella 2 - Crescita del commercio totale tra CCG e paesi dell'Asia (mln\$)

	2001	2002	2003	2004	2005
Cina	11.493	13.902	19.753	27.583	36.227
India	6.385	6.420	9.201	14.799	19.326
Giappone	42.950	41.377	48.587	59.562	81.213
Pakistan	3.972	4.328	5.250	6.134	8.192
Corea del Sud	21.849	20.481	25.628	31.462	42.279
Singapore	9.408	9.454	10.964	13.504	20.914
Tailandia	5.406	5.518	6.715	9.534	23.423
Malaysia	2.574	2.275	2.978	4.114	5.377
Indonesia	3.443	2.118	3.579	4.491	5.689

Fonte: OPEC, Data Services Department e IMF *Direction of Trade Statistics*

²⁰ Institute of International Finance (IIF), Gulf Co-operation Council Countries, Summary Appraisal, August 15 2006, p. 6.

²¹ Ibid., p. 6.

Gli investimenti bilaterali con l'Asia sono aumentati nella stessa significativa misura degli scambi commerciali. Benché dati completi non siano facilmente disponibili, è stato riportato che gli stati del Ccg hanno intenzione di investire circa 250 miliardi di dollari in Asia nei prossimi cinque anni, con la Cina come maggiore beneficiaria²². Gli stati del Ccg stanno concentrando sempre più i loro investimenti in Asia. Questi ultimi hanno superato i 18 miliardi di dollari nel 2006 e secondo le proiezioni sono destinati a divenire almeno il doppio nel 2007. Nel caso della Corea del Sud, per esempio, la relazione va oltre l'esportazione di petrolio e l'importazione di beni includendo anche gli investimenti. Dubai Ports World detiene una partecipazione del 25% nel terminale per container di Busan nella Corea del Sud.

L'Abu Dhabi National Oil Company intende utilizzare la Corea del Sud come un centro per lo stoccaggio del petrolio destinato all'approvvigionamento della regione asiatica, mentre la società sud coreana Cheabols, (una conglomerata di affari) ha usato Dubai come base per penetrare in Medio Oriente.

L'Abu Dhabi Investment Authority possiede oggi più del 50% della Hyundai Oil Bank, mentre Hyundai Heavy Industries, il maggiore costruttore di barche al mondo, ha vinto un progetto di 1,6 miliardi di dollari per la costruzione di piattaforme petrolifere *offshore* e oleodotti per l'Abu Dhabi Marine Operating Company. Più recentemente Doosan Heavy Industries, della Corea del Sud, ha vinto una commessa di 510,5 milioni di dollari per fornire attrezzature ad un impianto elettrico negli Eau²³.

Inoltre i produttori del Ccg stanno lavorando su un gran numero di raffinerie petrolifere e progetti petrolchimici in Asia, mentre imprese asiatiche stanno incrementando i propri investimenti nel Ccg ed altre imprese, grazie al basso costo della mano d'opera relativamente specializzata, hanno avuto successo nel concorrere per progetti su larga scala²⁴. La forte crescita economica e la rapida industrializzazione hanno accresciuto il bisogno di energia dei paesi asiatici. La Cina è oggi il secondo maggiore consumatore di petrolio del mondo e di gran lunga il mercato su cui la domanda di petrolio e di molti dei metalli e petrolchimici prodotti nel Ccg è in più rapida crescita. Contemporaneamente il consumo di beni asiatici nel Ccg sta diventando sempre più rilevante

²² Asharq Al-Awasat, Issue 10400, Sunday 20/5/2005, p. 5.

²³ Kusumlata S, "For whom the business bells CHIME", *Emirates Today*, 21 May 2007.

²⁴ Institute of International Finance (IIF), Gulf Co-operation Council Countries, Summary Appraisal, August 15 2006, p. 6.

e i più bassi costi di tali beni rispetto a quelli provenienti da altre parti hanno aiutato a tenere sotto controllo l'inflazione importata.

Esiste anche una dimensione politica, dal momento che la crescente dipendenza dalle scorte energetiche estere ha spinto i paesi asiatici a cercare più stretti rapporti politici con il Ccg. Tra il Ccg e i suoi partner asiatici hanno anche iniziato ad emergere relazioni e dialoghi sul piano politico. Tutto ciò è stato facilitato dal fatto che non vi sono legami coloniali tra le parti e che commercio e politica sono rimasti relativamente slegati dal momento che nessuna parte ha manifestato tendenze critiche su questioni come i diritti umani e democratizzazione, questioni che hanno invece sempre preoccupato partner commerciali occidentali come l'Ue²⁵.

Date le crescenti relazioni commerciali con altri gruppi regionali e paesi, il Ccg ha iniziato colloqui volti a raggiungere accordi per il libero scambio. Per esempio, il Ccg e l'Efta hanno firmato una dichiarazione nel maggio 2000 orientata ad intensificare la loro cooperazione, ed il Ccg e la Cina hanno firmato a Pechino nel luglio 2004 un accordo quadro sulla cooperazione economica, commerciale, tecnologica e sugli investimenti e sono in corso le negoziazioni per un accordo di libero scambio²⁶. Il Ccg ed il Mercato Comune del Sud (Mercosur) hanno firmato un accordo nel maggio 2006 preparando il terreno alle negoziazioni per la creazione di una zona di libero scambio che collegherebbe i due gruppi²⁷. Altre discussioni riguardanti il libero commercio stanno andando avanti con Australia, Nuova Zelanda, Libano, Turchia, Singapore, Giordania, Egitto etc.

La ricchezza petrolifera ha portato gli isolati paesi del Golfo in prima linea sul fronte dell'economia, della politica e della finanza internazionale. I paesi del Ccg hanno iniziato ad affermarsi nella politica regionale ed internazionale. Per esempio, l'Arabia Saudita, il Qatar e gli Eau sono stati coinvolti nell'aiutare a risolvere dispute regionali ed a mediare tra avversari²⁸.

²⁵ La nuova era della "cooperazione arabo-asiatica" e dell' "opportunità Est-Est" è evidente nel Dialogo Asia-Medio Oriente, che si è tenuto per la prima volta a Singapore nel 2005, al Cairo nel 2006 e successivamente a Bangkok. Vedi Janardhan, N., "East-East Opportunity", March 10, 2007 available at http://www.grc.ae/data/contents/uploads/East_91.pdf

²⁶ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1869

²⁷ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1893

²⁸ Janardhan, N., "Saudi Arabia's resurgent diplomacy, Saudi Arabia emerges out of the US shadow" - *Middle East Roundtable*, bitterlemons-international.org, Edition 16 Volume 5 - April 26, 2007 available at: <http://bitterlemons-international.org/inside.php?id=725>; Al Toraifi, Adel, "Why is Saudi Arabia becoming the major power in the region?" 6 May 2007 Available at: <http://www.saudi-us-relations.org/articles/2007/loi/070506p-toraifi-power.html>

5. La politica dell'Ue verso la regione

Per una serie di ragioni l'Ue ha diversi e distinti gruppi di relazioni con la regione Mena che vanno dall'Ue-Ccg, al Pem, alle relazioni bilaterali con Iraq, Iran e Yemen. Queste diverse direzioni prese dalle relazioni dell'Ue verso l'insieme della regione si basano su motivazioni storiche, strategiche, politiche e economiche; non sono necessariamente complementari ed in alcuni casi confondono e persino frammentano la regione. Con la fine della guerra fredda e dopo la seconda Guerra del Golfo, i grandi mutamenti geopolitici così occorsi hanno spinto l'Ue a riorientare la sua visione strategica verso la zona meridionale del Mediterraneo. Il Pem, anche conosciuto come Processo di Barcellona, ha avuto inizio nel novembre 1995. Il Pem era stata pensato per rappresentare una delle più ambiziose ed innovative iniziative di politica estera, rispondendo a preoccupazioni inizialmente espresse dai membri dell'Europa Meridionale ma, dati gli sviluppi, condivise dall'intera Unione. Concettualmente, la Dichiarazione di Barcellona è un ampio quadro che può essere diviso in tre "cesti": politico, economico e culturale. Il cesto politico ha lo scopo di stabilire un'area euro-mediterranea di pace e stabilità, basata sul comune rispetto di diritti umani e democrazia. La creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010 costituisce il principale obiettivo del cesto economico, mentre il terzo cesto mira al dialogo e alla comprensione interculturale.

Nel 2005 l'Ue e i suoi partner mediterranei hanno celebrato il decimo anniversario del Pem. Poiché è troppo presto per valutare l'efficacia del Pem, la risposta alla domanda se esso può essere giudicato un successo o meno dipende in larga misura dalle sue aspirazioni iniziali, dagli obiettivi e dai risultati del decennio appena trascorso. L'impressione generale è che il Pem ha raggiunto al massimo risultati misti. Da una parte, ha senza dubbio generato effetti positivi. Attraverso la sua base di dialogo bilaterale e multilaterale, il Pem ha continuato a tenere insieme stati tra loro diversi ed è riuscito a mantenere un discorso comune nonostante intermittenti periodi di crescente tensione tra i partner. Anche se dieci anni possono essere un periodo troppo breve per stabilirne davvero l'efficacia, il Pem è stato essenziale nel creare un ambiente adatto alla realizzazione di politiche regionali concrete. Dall'altra parte, esistono importantissime imperfezioni nelle sue conquiste e i successi misurabili nei tre cestini sono piuttosto modesti. Il partenariato politico e di sicurezza rimane ad un livello dichiaratorio e il suo obiettivo di creare una "zona di pace, sicurezza e stabilità" per il Mediterraneo resta vago. Ci

sono stati solo progressi marginali nel convincere i partner regionali a prendere in considerazione riforme politiche in direzione del buon governo, dei diritti umani e della democrazia. La tensione intra-regionale si è acuita ed il processo di pace arabo-israeliano è ristagnato.

Il cesto relativo al partenariato economico e finanziario, benché abbia raggiunto alcuni successi iniziali, non è riuscito a ridurre il divario di reddito tra gli stati mediterranei del nord e quelli del sud dove, secondo lo *Arab Human Development Report* dell'Undp, la disparità di reddito si è ampliata ulteriormente. Inoltre, l'obiettivo proclamato dal Pem di stabilire un'area di libero scambio tra Europa e Mediterraneo entro il 2010 è attualmente considerato troppo ambizioso. E vi è un generale accordo sul fatto che il partenariato sociale e culturale ha un impatto limitato. Nell'insieme il Pem ha sofferto di una forte mancanza di visibilità nei paesi partner del sud.

Le carenze del Pem insieme ad altri sviluppi nell'ambiente internazionale (più specificamente l'iniziativa statunitense sul "Broader Middle East and North Africa" (Bmena) lanciata al Vertice del G8 nel giugno 2004, la "Istanbul Co-operation Initiative" (Ici) della Nato lanciata nel 2004, la "Middle East Partnership Initiative" (MEPI) degli Stati Uniti), così come le dinamiche interne all'Ue relative all'allargamento ed alle riforme, hanno spinto l'Ue a giungere nel giugno 2004 ad una "Partnership strategica con il Mediterraneo ed il Medio Oriente"²⁹. Tuttavia, la nuova partnership strategica ha fatto poco per promuovere una qualsiasi impressione di coerenza e determinazione giustapponendo sia la necessità di "Considerare un impegno politico bilaterale con quei membri del Ccg che desiderano di muoversi più rapidamente verso le questioni d'interesse [della partnership]" sia la necessità di "considerare un rafforzamento della capacità europea all'interno dell'area del Golfo"(Council 2004)³⁰. Inoltre l'Ue, in parte per rispondere a quanto detto sopra e per realizzare la "Wider Europe", è giunta nel 2004 ad un'altra strategia, la "Politica Europea del Vicinato" (Pev). Sullo sfondo di questi sviluppi, la modalità della nuova Pev ha aggiunto una nuova dimensione alle relazioni con i paesi del Mediterraneo meridionale offrendo a questi stati i benefici dei membri ma non l'affiliazione all'Ue. L'iniziativa della Pev ha l'obiettivo

²⁹ Aliboni, Roberto. Europe's Role in the Gulf: a Transatlantic Perspective, *International Spectator*, 2. 2006. p. 44.

³⁰ Baabod A. & Edwards G, Reinforcing Ambivalence: The Interaction of Gulf States and the European Union, Paper Presented at the Eight Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence-Montecatini Terme, 21-25 March 2007.

di promuovere “un cerchio di amici” in prossimità del perimetro europeo post-allargamento, un cerchio dal quale il Golfo è escluso. C'è comunque un po' di confusione su quale impatto avrà sul Pem una politica che mette assieme, in un'unica struttura, stati del Mediterraneo del sud con paesi come l'Ucraina, la Moldavia o l'Armenia. La relazione tra la Pem e la Pev è piuttosto vaga e ha bisogno di maggiori chiarimenti.

Le diverse politiche verso la regione, così come emergono attraverso l'Ue-Ccg, la Pev e il Pem, hanno ignorato altri paesi della regione, come Iran, Iraq e Yemen. Le relazioni dell'Ue con lo Yemen sono regolate dall'Accordo di cooperazione del 1997 che ha sostituito un accordo del 1984 e sul quale nel 2003 è stato innestato un dialogo politico. Data la natura e le povere condizioni del paese, ciò che lo Yemen riceve dall'Ue consiste essenzialmente di aiuti economici. Fino al 2000 le attività realizzate dalla Commissione nello Yemen erano state finanziate da linee di budget che assegnavano fondi ai paesi asiatici. Tuttavia, una nuova linea di budget è stata creata nel 2001 per finanziare tali operazioni nei paesi in via di sviluppo del Medio Oriente non inclusi nel programma Meda (il programma che riguarda gli stati del Mediterraneo meridionale e orientale in ambito Pem).

Iran e Iraq, centrali per qualsiasi sviluppo futuro nella regione, non hanno alcun accordo contrattuale formale con l'Ue. Dal “dialogo globale” nel 1988 al “dialogo critico” nel 1992, fino alle negoziazioni nucleari del gruppo Ue3 con l'Iran, il dialogo tra l'Ue e l'Iran si è solo spostato da una crisi all'altra. Come conseguenza di questa problematica relazione, i rapporti istituzionali tra l'Ue e l'Iran rimangono limitati mentre il sospetto e la mancanza di fiducia tra le due parti sembrano allargarsi sempre di più sotto il governo di Ahmadinejad e ciò potrebbe anche portare ad un confronto politico sulla questione nucleare. Infatti, la dichiarazione del presidente francese Chirac del 18 gennaio 2006³¹, secondo cui la Francia sarebbe pronta a lanciare un attacco nucleare contro qualsiasi paese che si rendesse responsabile di un attacco terroristico contro gli interessi francesi e secondo cui l'arsenale nucleare del paese sarebbe stato riconfigurato per includere la capacità di portare un attacco tattico come rappresaglia ad atti di terrorismo, è stato interpretato dall'Iran come un attacco diretto contro di esso³².

³¹ Moore, Molly, “ Chirac: Nuclear Response to Terrorism Is Possible”, *Washington Post Foreign Service*, Friday, January 20, 2006; Page 12.

³² <http://www.iranunited.com/forums/archive/index.php/t-179.html> and <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8411030594>

Riguardo l'Iraq, e nonostante gli aspri disaccordi interni sulla guerra del 2003, nell'Ue c'è poi stato un ampio grado di convergenza sulle linee principali di politica verso l'Iraq post-Saddam³³. Data la sua natura di potenza civile, l'Ue era destinata ad intervenire nel dopo guerra iracheno o provvedendo alle risorse per l'aiuto umanitario ed ai progetti per la ricostruzione, oppure attraverso una partecipazione formale a tutte le forze di *peacekeeping* al seguito delle Nazioni Unite. Dopo il crollo del regime di Saddam un certo numero di stati membri europei ha partecipato alla Forza Multinazionale in Iraq. Alcuni stanno guidando operazioni di formazione del personale di polizia e sicurezza fuori dal paese. Gli sforzi dell'Ue tuttavia, si sono concentrati prima di tutto nel soccorso umanitario e nel sostegno politico e finanziario per lanciare il processo di ricostruzione in Iraq. Il deteriorarsi della situazione politica nel paese ha portato alla Comunicazione della Commissione su "L'Ue e l'Iraq: un quadro per l'impegno"³⁴, che è stata confermata dal Consiglio Europeo del 17-18 giugno 2005³⁵. Essa mostra il preminente interesse dell'Unione nell'assumersi un maggiore impegno con l'Iraq basato su tre obiettivi chiave: lo sviluppo di un Iraq unito ma federale, sicuro, stabile e democratico; la creazione di una economia di mercato, aperta, stabile, diversificata e sostenibile; infine un'integrazione economica e politica dell'Iraq nella regione e nel sistema internazionale.

6. Per una politica europea globale verso il mondo arabo

La recente tornata di allargamenti dell'Ue sta avendo un impatto molto profondo sulle relazioni esterne europee in generale e sulle relazioni Ue-Mediterraneo in particolare. Infatti, l'allargamento europeo ha ampiamente cambiato l'assetto della compagine di partner del sud nel Pem. I partner mediterranei dell'Ue comprendevano originariamente dodici paesi mediterranei non europei del Medio Oriente e Nord Africa che vanno dal Marocco alla Siria (la Giordania, in realtà, non è né europea né mediterranea)³⁶. Accanto agli otto partner arabi, c'erano quattro partner non arabi: Malta, Cipro, Turchia e Israele. Malta e Cipro sono entrati nell'Ue

³³ Neugart, Felix, "Difficult Engagement: The EU and Iraq in the Aftermath of the War", *GCC-EU Research Bulletin*, Issue No.3- Gulf Research Centre, Dubai, October 2005, p. 17-19.

³⁴ <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/i1052.htm>

³⁵ <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-concl/conseil.pdf>

³⁶ Heller, Mark. A. (2003), "Prospects for Creating a Regional Security Structure in the Middle East", *Journal of Strategic Studies* 26, 3, 2003.

nel 2004. La Turchia, le cui relazioni con l'Ue sono basate su accordi di associazione di prima generazione, dall'ottobre 2005 ha iniziato i negoziati per l'accesso ed è in una posizione di attesa. Ciò fa sì che nel Pem rimanga un unico stato non arabo, Israele, assieme a otto partner arabi .

Israele ha firmato con l'Ue, come partner del Pem, un Accordo di associazione nel 1995 che è entrato in vigore il 1° giugno 2000 prendendo il posto del primo Accordo di cooperazione risalente al 1975. L'Accordo di associazione stabilisce che le esportazioni di beni industriali verso l'Ue siano libere da dazi. Inoltre, sotto il nuovo regime della Pev, nel dicembre 2004 è stato approvato un "Piano d'azione" per Israele che è entrato in vigore l'11 aprile del 2005³⁷.

L'allargamento dell'Ue assieme al fallimento del processo di pace in Medio Oriente, ha indebolito seriamente la dimensione regionale e sub-regionale del Pem. La cooperazione regionale (sud-sud) tra Israele e i rimanenti otto partner arabi mediterranei (nove, se la Libia si unirà al Pem) è quasi inesistente. I paesi arabi nel Pem costituiscono circa la metà dei membri della Lega degli Stati Arabi e fanno parte di ciò che spesso viene definito nel suo insieme come "mondo arabo". Benché la Lega Araba sia stata criticata per molte imperfezioni e per la sua inefficacia ed il suo necrologio sia stato già scritto diverse volte, questa organizzazione regionale che è nata nel 1945 continua a funzionare come l'unico sistema regionale arabo che racchiude l'intera regione³⁸. Ne fanno parte ventidue stati arabi indipendenti ed essa cerca di rappresentare un'espressione politica comune per i suoi membri. L'obiettivo generale della Lega Araba è quello di promuovere gli interessi arabi ed in particolare quelli economici e di sicurezza.

La Lega Araba ha una lunga storia di tentativi volti a rafforzare la cooperazione economica e commerciale ed a raggiungere l'integrazione economica tra i suoi stati membri, ma le diverse iniziative prese negli anni cinquanta, sessanta ed ottanta hanno incontrato poco successo³⁹. Nel febbraio 1997 la Lega ha deciso di creare entro il 2008

³⁷ EC (European Commission) Bilateral Trade Relations, "Israel", http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/israel/index_en.htm; EC (European Commission) External Relations, "EU relations with Israel" http://ec.europa.eu/external_relations/israel/intro/index.htm

³⁸ Armanazi, Ghayth, "Whither the Arab League?" Institute for War and Peace Reporting, London (ICR No. 16, 23-April-03), available at: http://iwpr.net/?p=icr&s=f&o=168067&apc_state=heniicr2003

³⁹ I tentativi rivolti in questo senso includono l' Arab Telecommunications Union (1953), l'Arab Postal Union (1954), e l'Arab Development Bank (1959), conosciuta più tardi come Arab Financial Organization. Il Mercato Comune Arabo è stato creato nel 1965 e permette l'even-

un'area di libero scambio araba, anche conosciuta come "Greater Arab Free Trade Area" (Gafta)⁴⁰. Questa avrebbe dovuta essere realizzata attraverso una riduzione del 10% all'anno delle tariffe doganali e con la graduale eliminazione delle barriere commerciali. Nel marzo 2001, è stato deciso di accelerare il processo di liberalizzazione ed il 1° gennaio 2005 si è giunti all'eliminazione della maggior parte delle tariffe tra i membri del Gafta. Troviamo la Lega Araba anche dietro il così detto Piano di pace tra Israele e i suoi vicini arabi che è stato proposto nel Vertice di Beirut nel 2002 e confermato nel Vertice di Riyadh nel 2007.

Come è illustrato nel saggio di Bichara Khader in questo stesso volume, la Lega Araba e la Comunità Europea iniziarono nel periodo successivo alla guerra arabo-israeliana e all'embargo petrolifero del 1973 ciò che è stato poi conosciuto come il Dialogo euro-arabo (DEA) nella speranza di migliorare le relazioni con il mondo arabo attraverso la promozione di legami economici e culturali.

Tuttavia, sin dal principio il Dea è stato danneggiato da questioni politiche, legate in particolare al conflitto arabo-israeliano ed è arrivato ad una completa sospensione a seguito dell'accordo di pace di Camp David tra Israele ed Egitto e dell'espulsione dell'Egitto dalla Lega Araba⁴¹.

Le relazioni tra Ue e Ccg si sono evolute come risultato del fallimento del Dea al fine di mantenere la Comunità Europea impegnata in una regione strategica come quella del Golfo. Tuttavia, le varie politiche europee e i differenti piani per la regione - Ue-Ccg, il Pem e la Pev - hanno contribuito poco a promuovere una cooperazione orizzontale intra-regionale e non hanno concorso agli sforzi di integrazione economica nel mondo arabo. La relazione tra i paesi arabi e l'Ue è rimasta verticale tra il nord e il sud, in contrasto con la dichiarata politica europea volta a rafforzare la cooperazione regionale e le relazioni sud-sud.

Anche se queste politiche e i piani europei hanno avuto qualche pratica utilità nel trattare separatamente con sotto-regioni arabe, esse, come

tuale abolizione di dazi doganali sulle risorse naturali e prodotti agricoli, la libera circolazione di capitali e lavoratori tra gli stati membri ed un coordinamento dello sviluppo economico. Nel 1981, è stato firmato un accordo per facilitare e promuovere il commercio inter-arabo. Nel gennaio 2005 la Lega degli Stati Arabi ha creato la "Greater Arab Free Trade Area" (GAFTA).

⁴⁰ http://www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=169

⁴¹ Per uno studio dettagliato del DEA vedi Al-Dajani, Ahmad Sidqi "The PLO and the Euro-Arab Dialogue," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4, No. 3 (1980), pp.81-108.; e Hopwood, Derek, ed., *Euro-Arab Dialogue: The Relations Between Two Cultures*, London: Croom Helm, 1985.

Aliboni ha suggerito, sembrano mancare di un disegno generale e coerente⁴². Si ha l'impressione che questi diversi filoni politici tengano fuori gli altri paesi arabi che non sono membri del Ccg o del gruppo Mediterraneo, creando differenziazioni nell'approccio ed intensificando la loro frammentazione e il loro isolamento. Tutto ciò considerato, sembra esserci la necessità di una politica europea globale e di una strategia coerente verso il mondo arabo, formata magari, come suggerito da alcuni osservatori, da "cerchi concentrici"⁴³. In base alle lezioni del Dea un piano globale potrebbe forse essere attuato attraverso la Lega Araba. Esso potrebbe rappresentare un modo vantaggioso di trattare con la regione araba portando così il Ccg più vicino alla regione Mena dove l'Ue e il Ccg, unendo le loro risorse, potrebbero lavorare in sinergia promuovendo la crescita economica, aiutando a risolvere alcuni dei permanenti conflitti regionali e rafforzando la sicurezza e la stabilità nell'intera regione, con importanti ripercussioni in quanto agli sforzi per combattere il terrorismo e l'immigrazione illegale. Per esempio, nell'affrontare un'interruzione dell'approvvigionamento energetico da parte della Russia, il Ccg e il Mediterraneo potrebbero giocare un ruolo maggiore, andando incontro ai bisogni energetici europei. Mentre la regione Mena è considerata il "giardino di casa" dell'Europa, essa rappresenta l'hinterland del Ccg in termini di sicurezza, cultura ed identità araba ed è presente nel Ccg un genuino interesse a lavorare gomito a gomito con l'Ue nella regione Mena per ottenere vantaggi reciproci. La conclusione delle negoziazioni su un Als tra Ccg e Ue non solo gioverebbe ad entrambe le parti, rafforzando le loro relazioni economiche, commerciali e di investimento e salvaguardando i loro interessi, ma sbloccherebbe anche la cooperazione inter-regionale in tutti gli altri settori che restano di minore importanza fino a che non sia completata l'Als. Non bisogna aspettarsi che l' Accordo di libero scambio da solo sia una panacea per la relativamente limitata cooperazione inter-regionale tra Ue e Ccg, ma è giusto suggerire che, atteso tanto a lungo, aggiungerebbe sicuramente slancio e vigore alla relazione tra le due parti, permettendo loro di crescere e progredire ulteriormente così come di collegare il Ccg al Mediterraneo attraverso una politica globale riguardo agli arabi, che porterebbe vantaggi reciproci all'Ue, al Golfo e al Mediterraneo.

⁴² Aliboni, Roberto. Europe's Role in the Gulf: a Transatlantic Perspective, *International Spectator*, 2. 2006 p. 45.

⁴³ Neugart, F. Schumacher, T. "Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From Barcelona Process to Euro-Middle East Partnership" in Hanelt, C., Luciani, G., Neugart, F (Eds), *Regime Change in Iraq*. Florence: RSCAS Press, 2004, pp. 169-92.

RIFERIMENTI

Al-Dajani, Ahmad Sidqi "The PLO and the Euro-Arab Dialogue," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4, No. 3 (1980), pp.81-108.

Aliboni, Roberto. Europe's Role in the Gulf: a Transatlantic Perspective, *International Spectator*, 2. 2006. p.12.

Al Toraifi, Adel, "Why is Saudi Arabia becoming the major power in the region?" 6 May 2007 Available at: <http://www.saudi-us-relations.org/articles/2007/loi/070506p-toraifi-power.html>

Armanazi, Ghayth, "Whither the Arab League?" Institute for War and Peace Reporting, London (ICR No. 16, 23-April-03), available at: http://iwpr.net/?p=icr&s=f&o=168067&apc_state=heniicr2003

Asharq Al-Awasat, Issue 10400, Sunday 20/5/2005. p. 5.

Baabood A. & Edwards G, Reinforcing Ambivalence: The Interaction of Gulf States and the European Union, Paper Presented at the Eight Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence-Montecatini Terme, 21-25 March 2007.

Cable, Vincent and Henderson, David, eds. *Trade Blocks? The Future of Regional Integration*, London: The Royal Institute of International Affairs, 1994.

Camilleri, J. and Falk J., *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*. Aldershot: Elgar, 1992.

Carstens, Agustín, "Making Regional Economic Integration Work". Speech by Mr. Deputy Managing Director of the International Monetary Fund at the 20th Annual General Meeting and Conference of the Pakistan Society of Development Economists Islamabad, Pakistan, January 12, 2005. Available at <http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/011205.htm>

Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 18 June 2005. Available at: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-concl/conseil.pdf>

EC (European Commission) Bilateral Trade Relations, "Israel", http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/israel/index_en.htm;

EC (European Commission) External Relations, "EU relations with Israel"
http://ec.europa.eu/external_relations/israel/intro/index.htm

EC (European Commission), (COM (2004) 417/1 of 01/06/2004) See:
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/i1052.htm>

Fasano, Ugo and Iqbal, Zubair, *GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification*, International Monetary Fund, 2003.

Frankel, Jeffrey A., *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington, DC: Institute for International Economics, 1994.

Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, London: Hamish Hamilton, 1992.

Heller, Mark. A. (2003), "Prospects for Creating a Regional Security Structure in the Middle East", *Journal of Strategic Studies* 26:3, 2003.

Hopwood, Derek, ed., *Euro-Arab Dialogue: The Relations Between Two Cultures*, London: Croom Helm, 1985.

<http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=8411030594>

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/i1052.htm>, COM (2004) 417/1 of 1/06/2004

http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1869

http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1893

http://www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=169

<http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-concl/conseil.pdf>

<http://www.iranunited.com/forums/archive/index.php/t-179.html> and

Hurrell, Andrew, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies* Vol. 21, No. 4, October, 1995a, pp. 331-358.

IMF, *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia*, International Monetary Fund (IMF), Washington, DC: International Monetary Fund, May 2007. pp. 17- 25.

IMF, *World Economic Outlook, Spillovers and Cycles in the Global Economy*, Washington DC.: International Monetary Fund, April 2007

Institute of International Finance (IIF), Gulf Co-operation Council Countries, Summary Appraisal, August 15 2006, p. 6.

Janardhan, N., "East-East Opportunity", March 10, 2007 available at http://www.grc.ae/data/contents/uploads/East_91.pdf

Janardhan, N., "Saudi Arabia's resurgent diplomacy, Saudi Arabia emerges out of the US shadow" - *Middle East Roundtable*, bitterlemons-international.org, Edition 16 Volume 5 - April 26, 2007 available at: <http://bitterlemons-international.org/inside.php?id=725>

Kerr, Simeon, "Wave of petrodollars hits UK, FT", Published: May 21 2007 20:29 available at:

http://www.ft.com/cms/s/2437a3de-07ce-11dc-9541-000b5df10621_i_rssPage=4e612cca-6707-11da-a650-0000779e2340.html

Kusumlata S, "For whom the business bells CHIME", *Emirates Today*, 21 May 2007.

Moore, Molly, "Chirac: Nuclear Response to Terrorism Is Possible", *Washington Post Foreign Service*, Friday, January 20, 2006; Page A12.

Neugart, F. Schumacher, T. "Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From Barcelona Process to Euro-Middle East Partnership" in Hanelt, C., Luciani, G., Neugart, F (Eds), *Regime Change in Iraq*. Florence: RSCAS Press, 2004, pp. 169-92.

Neugart, Felix, "Difficult Engagement: The EU and Iraq in the Aftermath of the War", *GCC-EU Research Bulletin*, Issue No.3- Gulf Research Centre, Dubai, October 2005, p.17-19.

O'Brien, R., *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: Pinter, 1992.

Ohamae, Kenichi, *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economics, How New Engines of Prosperity are Reshaping Global Markets*, London: Harper Collins Publishers, 1995.

Rahir, Kim, "France Has Nuclear Retaliation Option", *Spiegel Online* January 19, 2006. available at: <http://www.iranunited.com/forums/archive/index.php/t-179.html>

Rodrigo de Rato, "Sustaining Global Growth", Address by Rodrigo de Rato, Managing Director of the International Monetary Fund at First Economic Forum of Comunidad de Madrid, Madrid, March 30, 2007, available at: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2007/033007a.htm>

Rodriguez, Francisco, Rodrik, Dani , “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”, *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, 2000, pp. 261-325.

UNCTAD, *World Investment Report United, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York and Geneva, United Nations, 2006

United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), “Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Countries of the ESCWA Region”, New York, 2005. Available at: <http://www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/grid-05-13-e.pdf>

Wto, *International Trade Statistics 2006*, Geneva: World Trade Organization, 2006.

2. LE RELAZIONI UE-CCG: UN BREVE BILANCIO DEGLI ULTIMI VENTICINQUE ANNI (1981-2006)

Bichara Khader

Introduzione

Fino al 1973 gli stati del Golfo erano per la maggior parte dei paesi europei una sorta di “terra incognita”. La Gran Bretagna certo, era stata presente nella regione per decenni e conosceva profondamente le sue complessità sociali e i meandri della politica, ma per gli altri paesi europei il Golfo era sinonimo di pesca delle perle, abbondanza di petrolio e spiagge sabbiose.

Quando, a seguito della guerra di ottobre e della prima crisi petrolifera del 1973, venne lanciato il Dialogo euro-Arabo (Dea), il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg) non era ancora stato creato. Tuttavia, come membri del Gruppo Arabo, in questo primo esercizio di diplomazia multilaterale euro-araba gli stati del Golfo giocarono un ruolo attivo. Attraverso il Dea i paesi del Golfo cercavano, come tutti gli altri stati arabi, di garantirsi il sostegno della Comunità Europea (Ce) nel conflitto arabo-israeliano.

I paesi europei, invece, consideravano il Dea un canale che assicurava loro una regolare offerta di petrolio¹ ad un “prezzo ragionevole”, attraverso l’apertura dei mercati arabi alle esportazioni europee ed il riciclo del surplus di petrodollari nei loro sistemi finanziari².

¹ Gawdat, Bahgat, “Gulf security and Western Policy”, *The International Spectator*, 3, 1996, pp. 39-49.

² Khader, Bichara, *L’Europe et le Monde Arabe: cousins, voisins*, Publisud, Paris, 1992.

Negli anni '70 né gli Stati Uniti né l'Unione Sovietica consideravano favorevolmente questo nuovo coinvolgimento dell'Europa nel mondo arabo, una regione che le due potenze mondiali ritenevano loro "terreno di caccia", per lo meno dalla crisi di Suez e dal ritiro britannico, con l'indipendenza del Kuwait nel 1961 e la costituzione degli Emirati Arabi Uniti (Eau) nel 1971.

Oltre all'opposizione delle due superpotenze, la Ce doveva affrontare il problema della partecipazione al dialogo dell'Olp (Organizzazione per la Liberazione della Palestina). Il Compromesso di Dublino (11 febbraio 1975) riuscì ad aggirare il problema con la formula di negoziazione tra *gruppi* e non tra stati, permettendo così la partecipazione dei palestinesi all'interno del Gruppo Arabo, senza riconoscere l'Olp come loro unico rappresentante. Non appena questo compromesso sbloccò la situazione a livello organizzativo, il Dea venne scosso dal fermento che seguì la firma dell'accordo commerciale tra Ce e Israele l'11 maggio 1975. Gli arabi considerarono questo accordo un "premio per l'occupazione", perché permetteva ad Israele di uscire dal suo isolamento internazionale. Ma fu una futile protesta: la Ce sottolineò che questo accordo era parte della sua nuova "Politica Mediterranea Globale" e che non aveva affatto intenzione di dissociarsi da Israele.

Un anno dopo, ebbe luogo il primo incontro della Commissione generale del Dea a Lussemburgo (maggio 1976) a cui seguirono altre tre riunioni a Tunisi (febbraio 1977), Bruxelles (ottobre 1977) e Damasco (dicembre 1978). A quest'ultimo incontro il clima era teso e cupo, in quanto esso aveva luogo dopo la visita di Sadat a Gerusalemme (novembre 1977) e l'accordo di Camp David (settembre 1978), eventi che avevano lacerato il consenso arabo, mettendo così a rischio la continuazione del dialogo collettivo con la Comunità europea.

Gli europei stessi erano divisi tra quelli che acclamavano il gesto di Sadat come un punto di svolta storico nel conflitto arabo-israeliano e quelli che sentivano che questo trattato tra Israele ed Egitto doveva essere soltanto un trampolino di lancio per una sistemazione globale a cui, tutte le parti coinvolte, inclusi i rappresentanti del popolo palestinese, avrebbero dovuto prendere parte. Per la prima volta, durante la sua visita negli stati del Golfo nel marzo 1980, Giscard D'Estaing parlò del diritto dei palestinesi all'autodeterminazione che implicava la partecipazione dell'Olp alla sistemazione.

Tre mesi più tardi, (giugno 1980) la Dichiarazione di Venezia ha ripetuto con chiarezza la posizione francese, che è diventata una politica europea.

Durante i primi cinque anni del Dea, i paesi del Golfo hanno usato tutto il loro peso per rafforzare la posizione araba e sostenere le loro domande per una pace giusta e durevole in Medio Oriente come preconditione per il decollo economico e la stabilità politica.

Ma il lancio del Dea coincise con lo scoppio della guerra civile libanese, seguita dalla defezione egiziana e dalla disintegrazione del sistema arabo, che iniziò ad andare alla deriva senza scopo, senza un capitano, senza un timone, senza una bussola.

Il Dea, cui il trattato israelo-egiziano aveva imposto una pausa, è entrato in un prolungato periodo di ibernazione, tra il 1981 e il 1989, subito dopo la Dichiarazione di Venezia. Riattivato dal presidente Mitterrand nel dicembre 1989, non poté sopravvivere al grave colpo dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990.

Dobbiamo tenere a mente tutti questi elementi perché è durante il periodo in cui il Dea ha raggiunto lo stallo, dopo il trattato israelo-egiziano, che è stato costituito il Ccg e veniva lanciato il riavvicinamento fra Europa e Golfo.

1. Il Consiglio di Cooperazione del Golfo

Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 la regione del Golfo e la penisola arabica divennero teatro di crescenti tensioni:

- a) La caduta dello scia dell'Iran con l'emergere della rivoluzione iraniana guidata da Khomeini (gennaio 1979);
- b) la firma del trattato di amicizia tra lo Yemen del Sud e l'Unione Sovietica (ottobre 1979), che sfidava apertamente l'Arabia Saudita;
- c) l'interruzione delle relazioni diplomatiche tra gli stati del Golfo (ad eccezione dell'Oman) e l'Egitto dopo il 1979, che incrementava un senso di vulnerabilità degli stati del Golfo;
- d) l'attacco alla Grande Moschea alla Mecca tra il 20 novembre e il 3 dicembre 1979;
- e) l'intervento sovietico in Afghanistan nel dicembre 1979;
- f) lo scoppio della prima guerra del Golfo tra Iran e Iraq nel settembre 1980.

Tutti questi eventi, così come le loro diramazioni, generarono un forte sentimento di ansietà in tutti gli stati del Golfo. È in un contesto così turbolento che ebbe luogo, il 25 maggio 1981, all'Hotel Intercontinental di Abu Dhabi, il primo vertice degli emirati e delle monarchie del Golfo che decisero, il 26 maggio, di costituire il Consiglio di Cooperazione del Golfo.

All'inizio, i sei stati del Golfo hanno cercato di far apparire il Consiglio come un'organizzazione economica regionale piuttosto che un'alleanza di sicurezza, in modo da prevenire le critiche arabe e sottrarsi alle reazioni negative iraniane. Ma era ovvio che la "rivoluzione islamica iraniana" e la guerra Iraq-Iran avevano rafforzato le paure di forze sovversive e di effetti negativi di tracimazione, offrendo così lo stimolo per un riavvicinamento. Ciò differenzia l'esperimento del Ccg come organizzazione regionale, dal progetto europeo, in quanto il primo è stato concepito come un patto di sicurezza che promuove l'integrazione economica, mentre il secondo si basava sin dall'inizio su un'organizzazione di integrazione economica, che procedeva gradualmente verso una politica estera e di sicurezza comune.

In quello stesso anno, il 1981, gli stati del Golfo hanno prodotto circa 14,5 milioni di barili di petrolio al giorno – il 23,5% della produzione mondiale e più del 52% della produzione totale dei paesi Opec - ed hanno esportato circa 13,4 milioni di barili di petrolio al giorno, ad un prezzo medio di 32 dollari per barile.

2. L'Europa e il Consiglio di Cooperazione del Golfo

Dopo lo stallo del Dialogo euro-Arabo, la Comunità europea avvertì che stabilire dei legami formali con gli stati arabi del Golfo era ormai diventato improrogabile. La creazione del Ccg aveva fornito molteplici opportunità per tale riavvicinamento, in vista di un'intensa interazione economica tra le due parti. L'interesse acquisito della Ce nella regione era ovviamente quello di assicurarsi l'accesso al petrolio e di non vedere il suo approvvigionamento cadere in mani ostili o venire semplicemente interrotto. Nel 1981 gli stati del Golfo incidevano per più del 70% sulle importazioni della Ce dagli stati della Lega Araba, rendendo così la regione del Golfo una zona di cruciale importanza per l'Europa. Non c'è da stupirsi se ben presto, a seguito dei disordini del 1979, i ministri europei cercarono di aprire dei canali di dialogo con gli stati del Golfo per evitare sconvolgimenti all'interno dei loro paesi, dovuti a imprevedibili aumenti dei prezzi del petrolio o fluttuazioni nelle consegne³. Genscher, ministro degli Esteri tedesco, con il suo discorso all'inizio del 1980, è

³ Pridham, B.T. (ed.): *The Arab Gulf and the Arab World*, Centre for Gulf Studies, University of Exeter, Croom Helm, 1988.

stato il maggiore sostenitore di tale apertura. A livello comunitario, si ritenne che i tempi erano maturi per andare oltre gli accordi tra singoli stati membri della Ce e singoli stati del Golfo e cercare di stringere più strette relazioni attraverso accordi a livello comunitario. Solo un accordo multilaterale avrebbe potuto evitare un'insensata competizione all'interno degli stati membri della Ce o persino fra gli stessi paesi del Golfo.

In realtà, gli ultimi anni '70 testimoniarono una competizione senza precedenti tra i paesi europei per concludere accordi commerciali bilaterali con singoli paesi del Golfo in cambio di petrolio. Ogni paese europeo cercava di far ritornare indietro il proprio denaro incrementando le proprie esportazioni attraverso negoziazioni dirette. Nel 1979 le esportazioni comunitarie verso gli stati del Golfo costituivano circa il 47% delle esportazioni della Ce verso l'insieme del mondo arabo, in cui l'Arabia Saudita da sola incideva per il 21,8% del totale.

All'attrattiva degli stati del Golfo come produttori di petrolio e mercati di sbocco per le merci europee si deve aggiungere la disponibilità di enormi surplus di capitali alla ricerca di investimenti sicuri. I paesi europei partecipavano al riciclaggio di questo denaro su basi di lungo termine, con lo scopo di compensare i propri deficit.

Per tutte queste ragioni, soprattutto all'inizio degli anni '80, la Ce mostrava un forte interesse a concludere un accordo con gli stati del Golfo che le assicurasse un completo accesso agli approvvigionamenti di petrolio ed ai mercati del Golfo, e stabilisse procedure per un agevole riciclaggio dei surplus delle entrate derivanti dal petrolio. Tutto ciò si tradusse in una crescente consapevolezza dell'importanza del Golfo e nell'urgente bisogno europeo di favorire una convergenza di interessi.

3. Il lungo cammino verso l'Accordo di cooperazione del 1988

Dal 1982 alla firma dell'Accordo di cooperazione nel 1988, il quadro economico degli stati del Golfo cambiò enormemente. Il crollo nei prezzi di petrolio nel 1982 e ancora di più nel 1985, dimezzò le entrate. Le spese dei governi venivano ad essere ridotte. I governi furono costretti ad utilizzare le riserve estere per finanziare i propri deficit. Tutti gli stati del Golfo testimoniavano una dolorosa transizione da un surplus ad un deficit nella bilancia dei pagamenti e nei bilanci dei rispettivi governi. In altre parole, era un periodo di sofferenza dopo anni di guadagno.

I paesi del Ccg hanno registrato nel 1985 un deficit delle partite correnti di circa 4,3 miliardi di dollari, un improvviso declino rispetto ai più di 66,5

miliardi di dollari di surplus del 1981. Le importazioni totali dalla Ce sono diminuite del 23% tra il 1983 e il 1985. L'Arabia Saudita, di gran lunga il maggiore mercato di consumo della regione, registrava una diminuzione del 40% nelle importazioni dai suoi maggiori partner commerciali⁴.

Nondimeno, alla fine del 1985, questo autore stimava ad un totale di 300 miliardi di dollari⁵, le riserve ufficiali investite all'estero, delle quali circa il 40% era investito in Europa, in depositi bancari, in riserve industriali ed in beni immobili.

Quando, all'inizio degli anni '80, viene proposto il dialogo tra Ce e stati del Golfo, questi ultimi erano al massimo della loro potenza economica. Il ministro degli Esteri tedesco, Genscher, fu il primo a sostenere, ad un incontro a Bruxelles il 15 gennaio 1980, l'idea di aprire un dialogo con gli stati del Golfo. Il 5 febbraio 1980 il Consiglio Europeo dei Ministri approvò la proposta tedesca e chiese alla Commissione di interpellare i sei stati del Golfo e l'Iraq sulle "possibilità di dar seguito all'iniziativa comunitaria". Dopo una serie di colloqui esplorativi negli stati del Golfo da parte dei rappresentanti della Commissione, il Consiglio Europeo decise nel settembre 1980 di interrompere il dialogo. I francesi si dimostravano restii in quanto ritenevano che esistesse già una struttura per dialogare – il Dialogo euro-Arabo - e non c'era quindi bisogno di un duplicato⁶; ugualmente, all'interno dei singoli stati del Golfo, in particolare in Iraq, Kuwait ed Arabia Saudita, si pensava che il dialogo Ce-Golfo fosse guidato dal petrolio e non derivasse da una visione strategica complessiva, che racchiudesse cioè questioni di medio e lungo termine, come la dimensione economica e politica. Gli stati del Golfo confermavano che avrebbero preferito sviluppare le loro relazioni all'interno del Dialogo euro-Arabo.

L'iniziativa del dialogo Ce-Golfo venne così accantonata per un po' di tempo. Ma subito dopo la creazione del Ccg il Consiglio Europeo decise, nel settembre 1981, di iniziare i primi colloqui con il Segretariato del Ccg per esaminare la prospettiva di cooperazione. Sono così iniziati scambi di visite tra Bishara, Segretario generale del Ccg, che visitò il quartier generale europeo nel giugno 1982, e i rappresentanti europei, che si recarono in Arabia Saudita nel marzo 1983. I colloqui esplorativi

⁴ Per una analisi economica delle economie del Golfo negli anni '80, vedi Azzam, Henry, *The Gulf Economies in Transition*, Macmillan, London, 1988.

⁵ Khader, Bichara *Arab' Money in the West*, rapporto non pubblicato per il Segretariato della Lega Araba, Tunisi, 1986. Secretariat of the Arab League :Arab Money in the West , Tunis, 1986.

⁶ Haifaa, Jawad, *euro-Arab relations :a study in collective diplomacy* , Ithaca press, Reading, p.185.

furono seguiti da una serie di altri incontri aventi lo scopo di sondare le possibilità di negoziazioni formali per un accordo di cooperazione tra le due regioni.

Il primo incontro, a livello ministeriale, ha avuto luogo il 14 ottobre 1985 a Lussemburgo. Nel comunicato congiunto la Ce e i rappresentanti del Golfo affermavano la loro volontà di procedere con il dialogo, con il quale si intendeva “completare” il Dialogo euro-Arabo e non “sostituirsi ad esso”, ed esaminavano la portata dell’accordo proposto.

In questa fase, il Parlamento europeo chiese al deputato Costanzo di preparare un rapporto sulle relazioni tra Ce e Golfo e lo discusse il 19 ed il 20 febbraio 1987. Il Parlamento adottò una risoluzione sulle relazioni economiche e commerciali tra Ce e Ccg. Fu un momento piuttosto difficile perché la questione delle esportazioni petrolchimiche aveva inquinato l’atmosfera bloccando il dibattito.

Con il via libera del Parlamento, il 23 giugno 1987 ebbe luogo un secondo incontro ministeriale a Bruxelles. Il 15 giugno dell’anno successivo fu firmato l’Accordo di cooperazione dal presidente del Consiglio europeo, Genscher, e dal Commissario Cheysson, per parte europea, e da Sua Altezza il principe Abdul Aziz Saud Al Faysal (ministro degli Esteri dell’Arabia Saudita) e Abdallah Bishara, Segretario generale del Ccg.

L’accordo ha dato vita ad una relazione contrattuale tra la Ce e paesi del Ccg. In esso venivano affrontate una molteplicità di materie: cooperazione economica, agricoltura e pesca, industria, energia, scienza, tecnologia, investimenti, ambiente e commercio. Tuttavia l’accordo non ha risolto la maggiore questione, il cuore della disputa in tutti i contatti Ce-Ccg, e cioè quella delle esportazioni petrolchimiche⁷.

La motivazione che ha indotto gli stati del Golfo ad abbandonare le loro riserve riguardanti un accordo specifico con la Ce rimane una questione dibattuta. Penso che gli stati del Golfo intuirono che la drammatica caduta dei prezzi del petrolio ed il rallentamento delle proprie economie aveva offerto loro nuovi incentivi per raggiungere un accordo “da regione a regione” con l’Europa, e che essendo il Ccg una più piccola unità rispetto alla Lega Araba, era più propenso a dimostrare coerenza e ad accrescere il suo potere di negoziazione. Sfortunatamente, l’invasione del Kuwait, il catastrofico seguito della sua liberazione ed il secondo crollo nei prezzi del petrolio del 1998, hanno eroso la capacità del Ccg a negoziare da una posizione di forza.

⁷ Vedi Khader, Bichara, *L’Europe et les pays arabes du Golfe : des partenaires distants*, Quorum-Publisud-Paris, 1994.

4. Le relazioni tra Ue e Golfo 1988-1995: i primi comunicati del Consiglio congiunto

A livello istituzionale, l'accordo del 1988 tra Ce e Golfo ha provveduto a stabilire un Consiglio congiunto che si sarebbe dovuto incontrare, su base annuale, per dar seguito alla sua attuazione. Nei primi cinque anni hanno avuto luogo 5 incontri ministeriali: Lussemburgo, 17 maggio 1991; Muscat, 17 marzo 1990; Kuwait, 16 maggio 1992; Bruxelles, 16 maggio 1993; Riyadh, 8 maggio 1994.

I comunicati congiunti riflettono perfettamente i maggiori interessi dell'Ue e del Golfo.

Il primo comunicato del marzo 1990 ha dedicato ampio spazio al conflitto arabo-israeliano, alla tragica situazione del Libano, allo stallo tra Iraq e Iran, ed ha insistito sulla natura complementare dell'Accordo di cooperazione Ue-Golfo che non può essere un sostituto del Dialogo euro-Arabo. La questione energetica e la spinosa questione petrolchimica sono state accantonate e mai menzionate.

Il secondo comunicato ha seguito la seconda guerra del Golfo e la liberazione del Kuwait (1991). Quattro dei 16 paragrafi sono dedicati all'invasione irachena, alla catastrofe ecologica nella regione del Golfo, alla condizione critica della popolazione civile nella "zona nord e sud dell'Iraq" ed al "ristabilimento del diritto internazionale che era stato violato dall'Iraq". Tuttavia i ministri ritennero che "anche il conflitto arabo-israeliano e la questione palestinese erano una causa primaria di instabilità nella regione". Veniva citata in particolare la futura cooperazione tra il Ccg, la Siria e l'Egitto e il ruolo fondamentale che l'Iran avrebbe potuto giocare nella stabilità futura della regione.

Riguardo agli aspetti economici, il comunicato ufficiale sottolineava l'importanza di un "ambiente appropriato per incoraggiare e proteggere gli investimenti" e la necessità di aumentare i propri sforzi per favorire la cooperazione regionale.

Il terzo comunicato (Kuwait, 16 maggio 1992) con i suoi 21 paragrafi, risultava più concreto dei due precedenti. I ministri, dopo aver espresso la propria soddisfazione per il ritorno della pace e della stabilità nel Golfo, ribadivano l'importanza della cooperazione nel campo energetico, della protezione dell'ambiente, della promozione industriale, ed in altri settori come investimenti, joint ventures, scienza e tecnologia, svi-

luppo di standard e di risorse umane. Si affrontava per la prima volta la questione delle emissioni di CO₂ ed il Ccg metteva “in dubbio l’efficacia della energy/carbon tax proposta per controllare le emissioni ed faceva notare che il petrolio veniva già sovratassato all’interno della Comunità”.

La questione delle emissioni di CO₂ è venuta alla ribalta nel *quarto comunicato di Bruxelles (16 maggio 1993)*. Da parte europea, si cercò di rassicurare gli stati del Golfo che la energy/carbon tax “non avrebbe avuto un effetto discriminatorio sul petrolio e che la sua introduzione sarebbe stata condizionata alle misure simili introdotte da altri stati dell’Ocse”.

Per la prima volta veniva sollevata la questione del “libero commercio”. I ministri salutavano la ripresa delle negoziazioni su questo tema. I paragrafi rimanenti del comunicato trattano di questioni politiche come l’impegno “all’unità, all’integrità territoriale e sovranità dell’Iraq”, le “sofferenze di tutta la popolazione irachena per cui il regime iracheno è responsabile unico”, la disputa sulle isole tra l’Iran e gli Eau, la Convenzione sulla non proliferazione delle armi chimiche, il processo di pace in Medio Oriente, gli insediamenti israeliani ed il deteriorarsi della situazione nei territori occupati. I ministri riaffermavano anche la loro ferma determinazione a continuare “a contribuire alla stabilità ed allo sviluppo sostenibile del Mondo arabo, inclusa la regione del Maghreb”. Il riferimento alla regione del Maghreb è dovuto al fatto che l’Ue aveva trattato le relazioni Ue-Maghreb nel Consiglio Europeo di Lisbona pochi mesi prima (agosto 1992). L’attenzione dei Ministri è focalizzata anche su un’altra regione: la Bosnia-Herzegovina, dove il brutale attacco di Srebrenica aveva provocato grande preoccupazione tra i paesi musulmani e quelli del Golfo.

Il comunicato di Riyadh (8 maggio 1994) prende nota del Rapporto del Gruppo ad hoc sui temi interconnessi dell’energia e dell’ambiente, istituito conformemente alle decisioni del Consiglio congiunto. I ministri accolgono la proposta di un programma di cooperazione di 3 anni tra l’Organizzazione per la Standardizzazione e la Metrologia dei paesi del Ccg e le organizzazioni per gli standard europei, ed esprimono la loro soddisfazione circa i risultati dell’ampio programma di due anni di “formazione per i funzionari di dogana del Ccg”.

Per la prima volta viene dibattuta la tematica dei diritti umani. I ministri del Ccg, notando la diversità dei sistemi di valori, “si associa-

vano ai ministri europei nel ripetere il loro impegno permanente per la promozione dei diritti umani". Riguardo agli aspetti politici, i ministri notavano con estrema preoccupazione la continuata resistenza irachena alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, riconoscevano il diritto dei paesi ad acquisire i mezzi per "difendersi", riaffermavano la loro convinta opposizione a tutte le forme di terrorismo, così come alle attività sovversive negli altri paesi, rendevano omaggio al coraggio dei leader palestinesi ed israeliani che firmavano la storica Dichiarazione di Principi a Washington il 13 settembre 1993, sottolineavano l'importanza di raggiungere progressi sostanziali nelle altre negoziazioni bilaterali, particolarmente nei negoziati fra Israele e Siria, mostravano preoccupazione per lo scoppio delle ostilità nello Yemen, e salutavano l'accordo su una costituzione per la Federazione croato-musulmana.

Nel 1995 non si è riunito nessun Consiglio congiunto.

5. L'incontro di Granada (20 luglio 1995): un inventario dei progressi nella cooperazione tra Ue e Ccg

Dopo cinque incontri del Consiglio congiunto i risultati concreti derivanti dall'Accordo di cooperazione erano stati lenti, e limitati a:

- a) *Tenere un numero di gruppi di lavoro sull'energia*, un simposio Ue-Ccg sull'energia a Muscat nell'aprile 1994 ed il Rapporto congiunto del Gruppo ad hoc Ue-Ccg sui temi interrelati dell'energia e dell'ambiente;
- b) *Conferenze industriali Ue-Ccg* (Granada 1990, Doha 1992 e Muscat 1995);
- c) *Cooperazione nei campi degli standard doganal*;
- d) *Negoziati sul libero scambio*, che tuttavia erano stati danneggiati dalla energy/carbon tax e dalla questione petrolchimica.

Così, nonostante l'Accordo di cooperazione Ue-Ccg fosse decollato, era evidente che non volava alto. Questo il motivo per cui l'incontro ministeriale del Consiglio congiunto programmato per il 1995 veniva rimandato e sostituito dal primo incontro della Troika ministeriale Ue-Ccg tenuto a Granada il 20 luglio 1995 per valutare i risultati raggiunti e per dare nuovo impulso alla cooperazione tra le due parti attraverso le seguenti raccomandazioni:

- a) rafforzare il dialogo politico;
- b) proporre soluzioni per sbloccare i negoziati in corso sul libero commercio;
- c) promuovere comprensione e conoscenza reciproca.

Queste raccomandazioni furono approvate a New York il 29 settembre 1995 nell'incontro dei ministri degli Esteri del Ccg e dell'Ue.

Meno di due mesi più tardi, la Commissione disponeva una Comunicazione al Consiglio che riesaminava le raccomandazioni di Granada e preparava il terreno per una loro efficace realizzazione. La Comunicazione, venne diffusa il 22 novembre 1995 (solo cinque giorni prima della Conferenza euro-Mediterranea di Barcellona), ed è intitolata: "Miglioramento delle relazioni tra l'Ue ed i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo"⁸.

La Comunicazione richiama l'importanza del Ccg per l'Ue e viceversa. Infatti, alla fine del 1994, il Ccg era il quinto maggiore mercato per le esportazioni europee dopo gli Usa, il Giappone, l'Europa centro-orientale ed i paesi dell'Asean.

Il commercio bilaterale totale tra Ue-Ccg ha raggiunto più di 30 miliardi di Ecu (la moneta di conto che ha preceduto l'euro). Le esportazioni europee ammontavano a 19,3 miliardi ed il surplus commerciale dell'Ue era di 7,9 miliardi. Finché il petrolio ha rappresentato il 45% del consumo energetico dell'Ue, i paesi del Ccg sono stati la singola maggiore fonte delle importazioni petrolifere europee (23,7%), una percentuale destinata ad aumentare nel futuro date le enormi riserve accertate dei paesi del Golfo.

Per i paesi del Golfo, l'Ue nel 1994 era il secondo maggiore mercato, costituendo circa il 15% delle loro esportazioni. L'Ue assorbiva anche un'importante parte dei prodotti raffinati del petrolio, petrolchimici e dell'alluminio esportati dal Ccg. Gli stati membri dell'Ue erano anche i secondi investitori esteri nei paesi del Ccg, dietro gli Usa, e la seconda destinazione degli investimenti esteri del Ccg.

La Comunicazione della Commissione dopo aver ribadito l'interdipendenza fra Ue e Ccg, riesamina le raccomandazioni di Granada.

A livello politico, raccomanda un "dialogo politico regolare e rafforzato a livello di alti funzionari" nelle questioni relative alla sicurezza, nel dar seguito al processo di pace in Medio Oriente, nella politica euro-mediterranea. La Commissione giudica che un dialogo politico rafforzato

⁸ Com (95) 541 final.

permetterebbe alle due parti di discutere le questioni relative alla democrazia e ai diritti umani, la prevenzione del terrorismo e, in generale, di incrementare la comprensione reciproca.

A livello economico, la Commissione propone una struttura migliorata per l'interdipendenza energetica Ue-Ccg attraverso il consolidamento di maggiori investimenti incrociati nella attività di raffinazione e nei processi industriali a valle. Per quanto riguarda le future relazioni commerciali, la Commissione ammette che un accordo di libero scambio è nell'interesse di entrambe le parti: esso darebbe un accesso *duty-free* ai prodotti industriali del Ccg in un mercato enorme che risulta di circa 500 milioni di abitanti una volta effettuati gli allargamenti.

Dall'altra parte, l'Europa beneficerebbe di un libero accesso ai paesi del Golfo, posto che attualmente gli esportatori europei pagano invece dei dazi ai paesi del Ccg in media più alti di quelli europei.

In quanto ai dazi sui prodotti petrolchimici, la Comunicazione sottolinea che non resterebbero a lungo il cuore della contesa dal momento che l'Uruguay Round provvede già ad una loro riduzione armonica.

A livello scientifico e culturale, le proposte della Commissione non si sono discostate dal sentiero già tracciato: l'Ue si è limitata a inviare un messaggio. Essa reputa che l'adozione di standard internazionali sui diritti umani sia essenziale per una stabilità sociale e politica di lungo periodo, pur riconoscendo che avrebbe cercato di ottenere una più approfondita conoscenza ed un suo giudizio su come l'Islam tradizionale possa conciliarsi con la concezione moderna dei diritti umani.

La Commissione incoraggia una cooperazione decentrata che permetterebbe un maggiore coinvolgimento della società civile e sostiene una più intensa collaborazione dei paesi del Ccg con la Scuola euro-Araba di Amministrazione di Granada (poi chiusa nel 2006) e con l'Istituto per gli studi sulle Prospettive Tecnologiche di Siviglia.

Infine, la Commissione raccomanda l'apertura di una Delegazione della Commissione a Riyadh, accreditata presso il Ccg, allo scopo di promuovere tutti i programmi di una intensificata cooperazione.

Come è evidente da questa breve sintesi, la Comunicazione assomiglia alla sorella gemella della Dichiarazione di Barcellona del 28 novembre 1995 con i suoi tre "cesti", con la sola differenza che, nel dialogo tra Ue-Ccg, nel "cesto economico" le materie relative all'energia sono dominanti.

6. I Consigli congiunti fra il 1996 e il 1999

Fra il 1996 e il 1999 si sono tenuti quattro Consigli congiunti: Lussemburgo, 22 aprile, 1996; Doha, 17 febbraio 1997; Lussemburgo, 27 ottobre, 1998; Dubai, 2 novembre 1999.

Il sesto Consiglio congiunto Ue-Ccg, previsto nel 1995, ha avuto luogo il 22 aprile 1996 a Lussemburgo. Dalla lunghezza del comunicato finale si intuisce che ha affrontato un'ampia varietà di punti. Infatti, questioni che in passato erano state a stento trattate, sono qui oggetto di un attento esame. Così, riguardo al commercio, i ministri dell'Ue e del Ccg esprimono la propria soddisfazione per il fatto che i negoziati di liberalizzazione degli scambi stanno procedendo in modo soddisfacente. Le due parti riconoscono il ruolo positivo degli investimenti diretti esteri e sottolineano l'importanza della riforma del sistema delle regole ambientali. Approvano non solo la cooperazione decentrata ma anche l'introduzione nel Ccg e nell'Ue di strumenti quali il Bureau de Rapprochement des Entreprises (Ufficio di Ravvicinamento delle Imprese) e il Business Cooperation Network per incoraggiare l'accesso all'informazione industriale.

Per quanto riguarda le questioni politiche, ad attirare l'attenzione del Consiglio congiunto assieme al problema iracheno ed alla situazione in Bosnia-Erzegovina, è il processo di pace arabo-israeliano.

Il settimo Consiglio congiunto si è tenuto a Doha (17 febbraio 1997). Non vi è stato alcun punto degno di nota, ad eccezione di alcuni accenni alla proposta di uno studio sulle possibilità delle future importazioni di gas naturale dal Golfo da parte dell'Ue, un seminario congiunto tra la Scuola euro-Araba di Amministrazione di Granada e l'Università del Golfo Arabo del Bahrain, e l'introduzione di insegnamenti di "europei" nelle università del Golfo e di insegnamenti sul "Golfo" nelle università europee.

Sulle questioni politiche il Comunicato ribadiva le tradizionali vedute del Consiglio congiunto sull'Iraq, il processo di pace, la lotta al terrorismo, e lo stabilimento di una zona libera da armi di distruzione di massa nel Medio Oriente, inclusa la regione del Golfo.

L'ottavo Consiglio congiunto si è riunito a Lussemburgo (27 ottobre 1998). I 42 paragrafi del comunicato congiunto sono solo una variazione dello stesso pezzo di musica. Il comunicato annunciava che "i negoziati avrebbero dovuto essere conclusi al più presto", che uno studio sugli "investimenti diretti" nei paesi del Ccg era stato completato⁹, che

⁹ Chance, Clifford, *Study for the European Commission on Direct Investments in the Countries of the Arabian Gulf Cooperation Council*, unpublished report, Brussels, 1998.

autorevoli esperti europei avevano preso servizio a Riyadh, dove avevano lavorato con l'Organizzazione per gli Standard e la Metrologia del Ccg (Gsmo), e che varie conferenze avevano avuto luogo, specialmente sulle tecnologie del petrolio e del gas. In quanto alla cooperazione negli affari, il Consiglio congiunto prende nota del successo dell'organizzazione del primo "Ue-Ccg Enterprise Event," che ha avuto luogo a Riyadh nel 1997, e riafferma il suo sostegno alla Scuola di Amministrazione di Granada. Una citazione particolare è fatta circa la cooperazione nel settore dei media.

Su altri fronti, i ministri dimostravano particolare preoccupazione per la mancanza di progressi negli sforzi per risolvere la disputa tra Eau e Iran sulla questione delle isole di Abu Musa e Tunb. Un più ampio spazio era dedicato alla questione delle armi di distruzione di massa ed al rifiuto iracheno di conformarsi alle condizioni delle risoluzioni delle Nazioni Unite relative a questo tema. Strano a dirsi, questo è il primo comunicato che non cita il processo di pace arabo-israeliano, la drammatica situazione dei palestinesi nei territori occupati e la prosecuzione delle politiche di insediamento a Gerusalemme Est e in Cisgiordania.

Il nono Consiglio congiunto si è riunito a Dubai (2 novembre 1999). Nel comunicato congiunto non si osserva alcuna novità. Sono ribaditi i vecchi impegni ed entrambe le parti esprimono la propria preoccupazione sulla situazione umanitaria in Iraq, come conseguenza del prolungato embargo.

7. La crisi delle economie del Ccg (1998-2002)

Dieci anni dopo la firma del primo Accordo di cooperazione con la Ce, il quadro economico del Golfo appare cupo. Diverse stime indicano che nel 1998-99 il Pil aggregato a prezzi costanti dei paesi del Ccg ha registrato un tasso di crescita negativo dello 0,2%.

Questa recessione economica è strettamente legata alla caduta dei prezzi del petrolio e delle entrate. Il prezzo medio di un barile di petrolio viene stimato nel 1998 a 12,44 dollari, 6,24 dollari in meno rispetto al suo livello di 18,68 dollari nel 1997, rappresentando un vistoso declino del 33,4%. Tenendo conto dell'inflazione, il prezzo del petrolio nel 1998 si è assestato intorno al livello precedente al primo picco di prezzo del 1973-74.

Come risultato di questo crollo, il disavanzo di bilancio, in percentuale del Pil, cresceva considerevolmente in tutti i paesi del Ccg. Quasi tutti hanno dovuto limitare la spesa pubblica a livelli significativamente al di

sotto di quelli prefissati onde mantenere il disavanzo di bilancio a livelli amministrabili.

Questa dolorosa crisi economica determinata dal petrolio, ha avuto nel 1998 degli effetti negativi molto gravi sulle esportazioni della regione, mentre il volume delle importazioni è rimasto stabile o è diminuito leggermente. L'avanzo commerciale dei paesi del Ccg è diminuito notevolmente. Se prendiamo il caso dell'Arabia Saudita, le esportazioni totali nel 1998 sono state stimate a 38,8 miliardi di dollari, dai 57 miliardi di dollari nel 1997.

Il panorama economico è peggiorato ulteriormente durante gli anni 2000-2002. In realtà, il ventunesimo secolo è iniziato negativamente per l'economia mondiale. Come sappiamo, dopo dieci anni di crescita sostenuta, nel 2001 l'economia mondiale ha rallentato bruscamente. Tutti i parametri hanno subito uno sconvolgimento: diminuzione degli affari, contrazione delle tecnologie dell'informazione, scoppio della bolla speculativa sul mercato azionario che ha influenzato, a sua volta, le spese per consumi.

Il 2002 ha visto un lento miglioramento, che è iniziato negli Stati Uniti, e gradualmente, si è diffuso all'Europa, all'Asia e nei paesi in via di sviluppo ed in transizione. Il Golfo, ed in realtà tutti i paesi arabi, sono stati enormemente influenzati dal declino economico del 2001, ma non tutti i paesi ne hanno risentito allo stesso modo. Infatti, mentre la percentuale di crescita in Arabia Saudita è scesa dal 4,8% del 2000 all'1,19% nel 2001 ed a solo lo 0,7% nel 2002, Qatar e Bahrain hanno resistito meglio alla tempesta mostrando consistenti tassi di crescita anche nei periodi peggiori, raggiungendo in Qatar il 6,8% nel 2001 ed il 2,8% nel 2002, ed in Bahrain il 4,7% nel 2001 e un più che rispettabile 4% nel 2002.

Tutti i paesi arabi sono stati duramente colpiti dalla crisi del 2001. L'Egitto per esempio, è cresciuto nel 2002 solo dell'1,9%. La Giordania, che ha un'economia di base maggiormente diversificata è rimasta a galla, mostrando un'eccellente capacità nel mantenere il livello degli affari. Se la crescita dei grandi stati del Golfo è rimasta stagnante per tutto il 2002, ciò si è dovuto al taglio della produzione di petrolio che ha controbilanciato l'incremento nei prezzi, con il prezzo medio del greggio dell'Opec schizzato dai 17 dollari del dicembre 2001 ai 28,3 dollari del dicembre 2002. Ciò è chiaramente dimostrato nella tabella 1, riportata sotto, che mostra la produzione e le entrate del petrolio nel Ccg negli anni 2000-2002.

Tabella 1 – Produzione di petrolio e proventi dei paesi del Ccg, 200 e 2002

Paesi	Produzione di petrolio barili al giorno (migliaia)		Entrate (miliardi di \$)	
	2000	2002	2000	2002
Bahrain	181,0	182,0	2,59	3,70
Kuwait	1.996,1	1.870,0	18,16	14,07
Oman	995,0	897,4	8,91	7,07
Qatar	648,2	649,0	7,83	6,70
Arabia Saudita	8.094,5	7.650,0	74,59	52,60
Emirati Arabi Uniti	2.174,7	1.990,0	26,15	17,30
Totale	13.868,5	13.056,4	138,23	101,44

Fonte: Escwa, *Survey of Economic and Social development in the ESCWA Region*, New York: United Nations, table 4 and 5.

Nello stesso periodo il rallentamento delle economie della regione ha influenzato anche le entrate derivanti dalle esportazioni del Ccg: le esportazioni totali sono diminuite dai 169 miliardi di dollari nel 2000 ai soli 152,8 nel 2002. L'Arabia Saudita, il maggior paese esportatore della regione del Golfo ha registrato la più alta diminuzione, con un declino nelle esportazioni da 76,6 miliardi nel 2000 a soli 66,5 nel 2002, mentre nello stesso periodo le importazioni aumentavano improvvisamente da un totale di 89,8 miliardi nel 2000 a 102,3 miliardi nel 2002.

8. Ue e Ccg nel periodo di recessione

Le esportazioni del Ccg si sono tradizionalmente dirette, per la maggior parte, ai paesi sviluppati. Nonostante l'aumentata importanza acquisita dai nuovi mercati emergenti, le esportazioni del Golfo verso i paesi avanzati rappresentano ancora, nel 2000, più del 50% delle esportazioni totali. L'Europa è rimasta il primo partner commerciale del Golfo. Nella prima metà del 2000 essa ha mantenuto la sua posizione con il 43,9% del commercio totale del Golfo (10% delle esportazioni e 33,9% delle importazioni), contro il 20,7% degli Usa (9,9% delle esportazioni e 10,8% delle importazioni) e il 28,3% del Giappone (rispettivamente 19,5% e 8,8%)¹⁰.

¹⁰ Fonte: Imf, *Direction of trade statistics*, January 2003.

Fatto ancora più importante, dal 1998 al 2001, l'Ue ha aggiunto più di 8,7 miliardi di euro alle sue esportazioni, raggiungendo i 34 miliardi nel 2001, mentre anche le sue importazioni sono aumentate da 11,4 miliardi a 19,7 miliardi nel 2001.

Se analizziamo la situazione nell'intero periodo (1981-2001) possiamo tracciare tre grandi conclusioni:

- a) il triplicarsi delle esportazioni europee (da 12,4 miliardi di euro nel 1981 ai 34 miliardi nel 2001);
- b) il dimezzarsi delle importazioni europee (dai 34,4 ai 19,7 miliardi di euro);
- c) la trasformazione della bilancia commerciale negativa europea con i paesi del Ccg (negli anni '70 e '80) in una bilancia commerciale da allora consistentemente positiva con un surplus commerciale che raggiunge i 14,3 miliardi di euro nel 2001.

9. Le relazioni commerciali Ue-Golfo 2003-2004

Dalla prospettiva del Golfo la situazione apparentemente non è migliorata nel 2002, in quanto le esportazioni europee hanno raggiunto il picco dei 35,6 miliardi di dollari e le importazioni sono diminuite ulteriormente raggiungendo i 18,2, consentendo un surplus commerciale di 17,4 miliardi di euro (si vedano le tavole 2 e 3 in Appendice).

La stessa tendenza si è mantenuta nel 2003, con le esportazioni europee che hanno totalizzato 37,5 miliardi di euro e le importazioni che sono leggermente cresciute a 20,3 miliardi. Nel 2004 – dato l'enorme aumento nei prezzi del petrolio - che oscillano tra 35 e 47 dollari al barile - il deficit commerciale del Golfo è stato cancellato o vistosamente ridotto. Ma ciò che vale la pena menzionare qui è la continua contrazione della parte europea nelle relazioni globali Golfo-Mondo. Nel 2003 il commercio totale europeo con il Golfo ammontava a 57,8 miliardi di euro (37,5 per le esportazioni e 20,3 per le importazioni). Questa percentuale rappresentava solo un quinto del commercio totale del Golfo.

Ora, se guardiamo lo scenario da una prospettiva globale, tenendo conto del commercio totale euro-arabo, emergono importanti risultati:

- a) Sempre di più, e sempre più con fatica, l'Europa deve competere con gli esportatori americani e asiatici. Nel 2003 solo il 28,5% di tutte le esportazioni arabe di merci è diretto verso l'Europa, e viceversa il 38,3% delle importazioni arabe di merci proveniva dall'Europa. Tuttavia, se nessun paese europeo, da solo, è riuscito ad eguagliare la

presenza americana, collettivamente l'Ue ha superato l'America circa 3 a 1¹¹. I paesi membri dell'Ue presi collettivamente sono rimasti il maggiore partner commerciale del Ccg ed in generale del mondo arabo.

- b) A differenza della Tunisia e del Marocco il cui commercio con l'Europa ha rappresentato rispettivamente circa l'80% ed il 55% (del totale), gli stati del Golfo sono meno esposti a relazioni asimmetriche con l'Europa e quindi beneficiano di un più ampio grado di autonomia nel dar forma alle proprie relazioni commerciali esterne.
- c) Nel 2003 il commercio Ue-Golfo (57,8 miliardi di euro) ha rappresentato più di un terzo del commercio totale euro-arabo (147,2).
- d) Tra i paesi arabi esportatori di petrolio, gli stati del Golfo, per quanto riguarda la bilancia commerciale, si trovano nella posizione meno favorevole. In realtà, tutti gli altri paesi arabi esportatori di petrolio, come la Libia o la Siria, registrano tuttora un surplus commerciale con l'Europa. Questa è una indicazione dell'affidamento che il Golfo fa sulle esportazioni di petrolio, della debole diversificazione della base economica di questi paesi e della spinta al consumo che ha afflitto questi paesi a partire dai riaggiustamenti del prezzo del petrolio degli anni Settanta.

Tab. 2 - Scambi Commerciali Ue-Stati arabi nel 2003 (miliardi di euro)

Paese	Pil	Scambi con il Mondo		Scambi con l'Ue	
		Importazioni	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni
Ccg	364,0	115,2	158,2	20,3	37,5
Algeria	59,0	13,2	21,4	14,7	7,9
Egitto	71,0	19,3	6,9	3,5	6,2
Iraq	Na	5,4	8,1	2,7	1,8
Giordania	9,0	5,9	2,8	0,2	1,9
Libano	16,0	8,8	1,0	0,2	3,4
Libia	21,0	5,7	10,4	9,5	3,1
Morocco	39,0	14,1	8,3	6,3	8,1
Palestina	nd	nd	nd	0,1	0,3
Siria	19,0	7,2	5,6	3,1	2,2
Tunisia	22,0	11,0	7,9	6,2	7,2
Yemen	11,0	3,8	3,6	0,1	0,7
Totale	631,0	209,6	234,3	66,9	80,3

Fonte: *Middle East*, July 2004

¹¹ Josh Martin's remarks in *Middle East*, June 2004, p.12.

10. I recenti sviluppi nel mercato del petrolio

Gli ultimi tre anni, 2003-2006, sono stati segnati da uno stabile rialzo dei prezzi del petrolio, schizzati nell'estate del 2006, a causa della guerra in Libano, a 78 dollari al barile, prima di riassetarsi ad una media di 60-63 dollari. In verità, i prezzi del petrolio sono stati in rialzo dal 2002, soprattutto in risposta allo shock da domanda, amplificato da interruzioni nei rifornimenti. Le nuove economie emergenti, esemplificate dal dato del 10% di crescita media cinese, hanno stimolato una nuova domanda di petrolio, alimentando la competizione tra importatori. Questo improvviso incremento nella domanda è coinciso con le rinnovate paure di una carenza nell'offerta, dovuta al protrarsi della violenza in Iraq, al risorgere del nazionalismo in America Latina e in Russia, alle agitazioni in Nigeria, all'esaurirsi delle risorse di petrolio nel Mare del Nord ed altrove, e agli uragani nel Golfo del Messico nel 2005.

I paesi dell'Opec hanno beneficiato di sostanziosi flussi di petrodollari, triplicando le loro entrate da 199 miliardi di dollari nel 2002 ai 600 miliardi stimati nel 2006¹². Le economie del Ccg hanno registrato negli ultimi anni significativi surplus, che oscillano attorno ai 400 miliardi di dollari. Una tale ancora di salvezza finanziaria ha rinvigorito la risolutezza politica degli stati del Golfo e ha fornito loro una molteplicità di opportunità per diversificare le esportazioni, per investire in nuove nicchie (settore dei servizi, sistemi bancari, servizi finanziari, turismo, esplorazione e produzione del gas ecc.) e per riciclare una buona quantità della loro riemersa ricchezza nella modernizzazione delle proprie infrastrutture energetiche e nell'aprire o attivare nuove infrastrutture.

Nel "Global Energy Outlook" per il 2030, l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE) sembra ottimista riguardo alle esportazioni energetiche dei paesi del Golfo. Nel rapporto viene riconosciuto il ruolo cardine del Ccg nella offerta di energia futura. Una tale prospettiva non sfugge all'attenzione dell'Ue che, già nel 2000, ha spinto per un dialogo permanente con i produttori di petrolio, in particolare con gli stati del Golfo, e spinge, oggi, alla firma di un Memorandum di intesa sull'energia con il Ccg (Comunicato congiunto del 16° Consiglio congiunto e dell'incontro ministeriale tenuto nel maggio 2006).

Il "Global Energy Outlook" non sembra compiacersi del comportamento degli stati membri dell'Ue. Quest'ultima non solo è preoccupata delle

¹² *Newsweek*, Dec.2006-Feb.2007, p. 30.

manovre americane nella regione del Golfo, ma guarda con preoccupazione anche la risolutezza cinese nella regione. Per molti anni l'Ue ha considerato il Ccg come il giardino di casa americano. Oggi, in alcuni ambienti europei, sono presenti voci che avvertono del pericolo che il Golfo si trasformi nel giardino di casa asiatico.

In aggiunta a queste competizioni geopolitiche, c'è una ulteriore preoccupazione da parte europea per l'aumento della fattura petrolifera. Ma, abbastanza curiosamente, le economie europee si sono dimostrate resistenti agli aumenti dei prezzi, probabilmente perché, a differenza del 1973, esse sono oggi meno dipendenti dal petrolio. Ciò non significa che il prezzo del petrolio a 60-65 dollari al barile non lasci il segno, dal punto di vista dell'aumento della fattura petrolifera (attorno ai 400 miliardi di dollari) e di crescita dell'inflazione.

Ma più che il prezzo del petrolio in sé, l'Ue è maggiormente preoccupata per gli approvvigionamenti futuri. Da ciò il nuovo impeto dato alle iniziative diplomatiche nel Medio Oriente per prevenire l'instabilità della regione e fronteggiare le agitazioni.

In questo contesto, il Ccg appare una regione stabile, che estrae più petrolio che può, in netto contrasto con il rinascente "nazionalismo delle risorse" in Russia e laddove i regimi populistici stanno cercando di strappar via la ricchezza di gas e petrolio dal controllo internazionale e di utilizzare le risorse naturali per fare pressione sui vicini più riluttanti (come il taglio dei rifornimenti di gas effettuato dalla Russia verso l'Ucraina e la Georgia nel 2006)¹³.

Il Ccg non è disposto ad alienarsi le potenze occidentali ricorrendo al ricatto, attraverso tagli degli approvvigionamenti o embarghi, per forzare cambiamenti nel loro atteggiamento politico. Esso ha sempre predicato moderazione e dialogo. Ma se l'offerta dovesse superare la domanda, gli stati del Golfo, in particolare l'Arabia Saudita, sono pronti a chiudere i rubinetti. Nel dicembre 2006 questo sembra lo scenario, con la graduale predisposizione di scorte nei paesi consumatori di petrolio. In altre parole, gli stati del Golfo sono pronti a soddisfare la crescente sete di energia, ma essi diffidano di un crescente accumulo di riserve da parte dei paesi consumatori che potrebbe mettere il mercato fuori equilibrio. Non bisogna stupirsi se il ministro del petrolio Saudita, Mr Ali Naimi, ha dichiarato che "il Regno non è preparato in alcun modo a rimanere solo nel compito di bilanciare il mercato assu-

¹³ Khader, Bichara, *Quelle sécurité énergétique pour l'Union Européenne*, *Diplomatie*, March-April, 2007.

mendosi il compito di mantenere il livello di produzione al margine”¹⁴ suggerendo così che chiaramente il sacrificio dovrebbe essere meglio suddiviso fra consumatori e produttori.

11. Gli sviluppi recenti nelle relazioni commerciali Ue-Ccg

Com'era prevedibile, l'aumento del commercio Ue-Ccg dal 2002 è stato il risultato dell'aumento dei prezzi del petrolio e di una nuova “bonanza” petrolifera. Ma vale la pena di notare che, nonostante il triplicarsi dei prezzi del petrolio, l'Ue è riuscita a mantenere il suo surplus commerciale con gli stati arabi del Golfo, che ammontava nel 2005 a circa 13.074 milioni di euro, su un commercio totale di 87.700 milioni.

Come mostrano le tavole 2 e 3 in appendice, posto che il commercio europeo con il mondo ammontava, nel 2005, a 1.176.055 milioni di euro di importazioni e a 1.062.836 milioni di esportazioni, la quota del Ccg nelle importazioni totali europee è aumentata a 3,17% e nelle esportazioni totali europee a 4,75%. Questo fa una media del 4% nel commercio totale europeo. Così il Ccg è al settimo posto nella classifica dei maggiori partner importatori, dopo Usa, Cina, Russia, Giappone, Norvegia e Svizzera, e quinto nella classifica dei maggiori partner esportatori dopo Usa, Svizzera, Russia e Cina ma prima del Giappone.

In contrasto, l'Ue rimane il maggiore partner commerciale per gli stati arabi del Golfo. In verità, su un totale di importazioni del Golfo di 156.922 milioni di euro nel 2005, la quota dell'Ue rimane al 33,96%. Questa percentuale tuttavia scende ad uno scarso 12,30% del totale delle esportazioni del Golfo di 269.440 milioni. Così, l'Ue rimane il primo partner importatore del Ccg, (sorpassando l'Usa, la Cina, il Giappone e l'India), ed il secondo partner esportatore dopo il Giappone. Se poi si guarda alla composizione dei flussi per gruppi di prodotti (vedi tavole 4 e 5 in appendice), come ci si poteva aspettare, la parte del leone nelle importazioni europee dal Ccg è costituita dai carburanti minerali (circa il 67,7%), mentre il 56,9% delle esportazioni europee verso il Ccg sono fatte di macchinari e materiali da trasporto.

Qualunque sia l'importanza attuale del commercio fra Ue e Ccg, ci sono segnali che stelle nascenti possono eclissare quelle più antiche. La penetrazione commerciale da parte dei paesi asiatici sembra essere imbatti-

¹⁴ *Financial Times*, dec.11, 2006

bile. Essi possiedono alcuni vantaggi comparati: nessun passato coloniale, nessun legame tra commercio ed altre questioni sensibili come democrazia e diritti umani, nessun clientelismo e niente “*manifest destiny*”. La competizione asiatica è in rapido aumento e l’Europa non può non tenerne conto, se non vuole esserne sorpassata.

12. I Consigli congiunti Ue-Ccg fra il 2000 e il 2006

Fra il 2000 e il 2006 si sono avuti i seguenti Consigli congiunti fra Ue e Ccg: Bruxelles, 22 maggio 2000; Manama, 23 aprile 2001; Granada, 27-28 febbraio 2002; Doha, 3 marzo 2003; Bruxelles, 17 maggio 2004; Manama, 5 aprile 2005; Bruxelles, 5 maggio 2006.

Negli ultimi sei anni, l’attenzione è stata posta sull’accelerazione dei negoziati per raggiungere una decisione finale su un accordo di libero scambio tra Ue e Ccg. Come si sa, i negoziati tra le parti per stabilire di un’area di libero scambio, sono stati condotti dal 1989 senza risultati tangibili. Il terreno è stato preparato con le migliori intenzioni ma una serie di difficoltà hanno ostacolato il processo di negoziazione.

La questione delle esportazioni petrolchimiche del Golfo verso l’Europa e l’imposizione su di esse di alte tariffe ha intossicato l’atmosfera del negoziato. Un altro ostacolo ha reso la trattativa difficoltosa: l’unificazione delle tariffe doganali all’interno dei paesi del Ccg.

È stato necessario molto tempo per sbloccare il dialogo. Ciò è stato facilitato dall’annuncio, da parte del Ccg - al suo 21° summit a Muscat (Oman) - di aver raggiunto un accordo per l’unificazione delle sue tariffe doganali regionali al 5%, a partire dal gennaio 2003, e la creazione di un mercato comune ed una moneta unica “non più tardi del 1° gennaio 2010”.

Si pensava che una tariffa doganale comune avrebbe accelerato la conclusione dell’accordo di libero scambio con l’Ue, mentre dal punto di vista del Golfo si credeva che la moneta unica avrebbe stimolato il commercio regionale, eliminato i costi legati alle transazioni degli scambi fra i paesi del Golfo, incrementato l’attrattiva generale della regione, e quindi accresciuto gli investimenti esteri.

Ma nonostante molte similitudini, la situazione interna di ogni paese del Golfo è diversa. Gli Eau non temono la liberalizzazione tariffaria in quanto la loro strategia economica è basata sulle riesportazioni. L’Arabia Saudita nutre diversi timori in quanto la sua economia è concentrata su industrie nascenti protette da una politica di sostituzione delle importazioni che non sono in grado di resistere alla competizione internazionale.

Questo per dire che il termine del 2005 non era realistico. Enormi ostacoli pratici dovranno essere rimossi mentre tariffe comuni e moneta unica richiedono una banca centrale del Golfo, (come la Bce), istituzioni comuni sopranazionali, un unico mercato del lavoro ed altre politiche estese a livello regionale. Tutto questo richiede tempo ed esperienza.

Ma ciò che realmente ostacola i negoziati con il Ccg è il fatto che più esso ha cercato di andare incontro alle richieste dell'Ue, più l'Europa ha cercato di imporne di nuove. L'Oman Economic Review ha citato André Sapir, un consigliere economico all'Ue, che con schiettezza e senza troppi giri di parole dice: "L'unione doganale da sola non sarebbe sufficiente a far sì che i due blocchi firmino un accordo commerciale, inoltre l'aspettativa è di avere una unione doganale e che l'Arabia Saudita diventi membro del Wto" di qui, l'amaro commento di un funzionario del Ccg: "Non appena il Ccg soddisfa una richiesta europea, l'Ue ne presenta un'altra"

Il tono generale degli ultimi sei consigli congiunti ha riflesso non solo questo malessere interno, ma anche gli sconvolgimenti geopolitici della regione: l'embargo in Iraq fino al 2003, la guerra al regime di Saddam Hussein e la sua tragica ricaduta, la stagnazione del processo di pace in medio Oriente ed il suo deragliamento, gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la guerra al terrorismo (con la cacciata del regime talebano nel 2001 e la guerra americana in Iraq nel 2003, l'attacco terroristico in Arabia Saudita nel 2004) e l'impennata dei prezzi di petrolio che inizia nel 2003-2004.

Così, il 10° Consiglio congiunto di Bruxelles (22 maggio 2000) è ritornato sulla realizzazione dell'Accordo di cooperazione ed ha richiamato l'importanza della cooperazione negli standard, nelle dogane, energia, ambiente, negli accordi finanziari per il Gcc-Ue Technology Information Centre, nella cooperazione decentrata riguardo gli affari, la formazione e i media. Le parti hanno riaffermato la loro determinazione a trasformare il proprio dialogo politico in una partnership, rinnovato il loro impegno alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa ed alla promozione e protezione dei diritti umani. Entrambe le parti si sono impegnate per una "globale, giusta, e duratura pace in Medio Oriente basata sulle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu". Le parti hanno sottolineato la loro preoccupazione per la situazione umanitaria in Iraq, e hanno mostrato apprensione per "la mancanza di progressi negli sforzi per risolvere la disputa tra gli Eau e l'Iran riguardante Abu Musa e le isole Tunb".

L'11° Consiglio congiunto, a Manama (23 aprile 2001) ha riconosciuto per la prima volta che le negoziazioni erano andate avanti per più di 10

anni senza molti progressi. L'esame dello stato di realizzazione dell'Accordo di cooperazione è monotono e non presenta risultati tangibili. L'incontro a Manama ha consentito uno scambio di informazioni sull'Accordo congiunto di difesa stabilito dal Ccg il 30-31 dicembre 2000, mentre l'Ue ha riferito sui progressi fatti dalla Politica europea di sicurezza e difesa. L'Ue si è congratulata con Bahrain e Qatar per la risoluzione pacifica della loro disputa confinaria. Sulla questione palestinese entrambe le parti hanno chiesto che "Israele assolva tutti i suoi obblighi legali internazionali".

Essi hanno anche invitato il governo iracheno ad "attuare pienamente tutte le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ... inclusa la risoluzione 1284" ed hanno rinnovato la loro preoccupazione per la persistente incertezza sui prigionieri kuwaitiani e le altre persone detenute dall'Iraq a seguito della guerra 1990-91. Articoli specifici del comunicato si riferiscono ad Abu Musa e le isole Tunb, ai diritti umani - in quanto universali, indivisibili, interdipendenti e correlati - ed infine all'Afghanistan.

Il 12° Consiglio congiunto ha avuto come sede una città che è sovraccarica di storia e simbolismo: Granada (27-28 febbraio 2002). Nel comunicato congiunto, entrambe le parti si sono congratulate con il Bahrain per la proclamazione del regno. Inoltre, come sempre, sono stati riviste le conquiste passate, in verità molto scarse, con l'eccezione della decisione da parte dell'Ue di aprire, finalmente, una delegazione a Riyadh durante il 2002, responsabile per tutti i paesi del Ccg. Esse hanno inoltre ribadito la loro posizione tradizionale su una soluzione pacifica per la questione palestinese ed invitato "entrambe le parti a porre immediatamente in atto tutte le misure necessarie per ripristinare la calma..." e per "riprendere il dialogo politico". Hanno anche sottolineato che "il governo israeliano avrebbe dovuto ritirare le sue forze militari, fermare le esecuzioni extra-giudiziarie, congelare gli insediamenti, rimuovere il blocco e tutte le restrizioni forzate sul popolo palestinese e sul suo leader eletto, presidente Arafat...". Hanno inoltre riaffermato, benché in modo ripetitivo, la loro posizione sull'Iraq, Iran e sulla disputa territoriale tra Iran e Eau. Poiché l'incontro si è tenuto dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, i ministri hanno espresso "la propria totale condanna di questi attacchi" ed hanno considerato la lotta al terrorismo una "priorità assoluta", ma rifiutato anche "come pericolosa ed infondata l'equazione fra terrorismo e qualsiasi civiltà, cultura o religione".

Il 13° Consiglio congiunto ha avuto luogo a Doha (3 marzo 2003). Esso è stato preceduto da un incontro del Comitato economico congiunto a Bruxelles (28-29 gennaio 2003). Il Comunicato sottolinea l'intensificar-

si della cooperazione nel campo dell'energia, il lavoro in corso sulla cooperazione negli investimenti, l'acceleramento dei negoziati sulla questione dell'area di libero scambio.

Sulle questioni regionali una particolare attenzione è stata data all'Iraq. Le parti hanno riconosciuto le responsabilità del Consiglio di Sicurezza nell'affrontare il disarmo iracheno ed hanno rinnovato il loro pieno sostegno al lavoro degli ispettori dell'Onu in corso. È emersa nuovamente la questione dei prigionieri kuwaitiani; il comunicato ha sottolineato la preoccupazione per la continua incertezza sulle persone scomparse o per prigionieri di guerra, kuwaitiani o di altri paesi, detenuti dall'Iraq. Per quanto riguarda l'altra questione centrale, quella palestinese, l'Ue ed il Ccg hanno riconosciuto sia la legittima preoccupazione di Israele per la sicurezza sia il legittimo diritto dei palestinesi ad uno stato sostenibile ed hanno chiesto di tenere in considerazione l'iniziativa sostenuta dal vertice della Lega Araba a Beirut nel 2002.

È stato menzionato anche l'Iran: il comunicato ha sottolineato la necessità che il paese giochi un ruolo costruttivo nella regione e sulla scena internazionale. È stata richiamata l'occupazione di Abu Musa e delle isole Tunb e sia l'Ue che il Ccg hanno rinnovato il loro sostegno per una soluzione pacifica.

In merito alle questioni globali sono stati sottolineati tre grandi temi:

- a) terrorismo: a questo proposito, il Ccg e l'Ue hanno confermato l'impegno a lottare contro il terrorismo a livello nazionale ed internazionale;
- b) diritti umani: dopo aver richiamato l'impegno di tutti gli stati, secondo quanto espresso nella Conferenza mondiale sui Diritti Umani di Vienna nel 1993, l'Ue e il Ccg hanno accentuato l'importanza del rispetto e della tolleranza tra i popoli ed hanno esortato a combattere ogni tipo di estremismo e ad alimentare una migliore comprensione tra religioni e culture;
- c) armi di distruzione di massa: le parti hanno riaffermato il loro sostegno a stabilire una zona "effettivamente verificabile" libera da armi nucleari e di distruzione di massa.

Pochi mesi dopo il 13° incontro ministeriale, si è riunita al segretariato del Ccg a Riyad una prima sessione del dialogo economico Ue-Ccg. Gli esperti economici del Ccg erano molto interessati ad prendere come esempio l'esperienza europea negli aspetti fiscali attinenti la moneta unica e negli aspetti tecnici del mercato unico. Tuttavia, la questione degli investimenti non è stata pienamente affrontata, sebbene rimanga un punto debole nelle relazioni Ue-Ccg. Infatti, gli investimenti europei nel Ccg continuano a restare indietro, con uno scarso 0,4% degli investi-

menti esteri totali europei (2002), mentre gli investimenti del Ccg in Europa sono raddoppiati, da 0,6 milioni di euro a 1,2 miliardi (2002). Nello stesso anno, lo stock di investimenti esteri europei nel Ccg ha raggiunto i 9,3 miliardi di euro (compresi Iran e Iraq) mentre lo stock totale del Golfo (inclusi Iraq e Yemen) in Europa è arrivato ai 6,8 miliardi che è, secondo me, una grossolana sottovalutazione.

Il 14° Consiglio congiunto ha avuto luogo a Bruxelles, il 17 maggio 2004. Come agli altri incontri, esso non ha portato nulla di nuovo. Le parti hanno riesaminato lo stato dei negoziati sulla proposta di Accordo di libero scambio sperando che “potesse essere concluso al più presto”. Hanno accolto l’ultima dichiarazione del Quartetto ed hanno riaffermato la “roadmap” come l’unica strada verso una soluzione negoziata sui due stati di Israele e Palestina. Il “Partenariato Strategico Europeo nel Mediterraneo e Medio Oriente” proposto dall’Ue è stato solamente considerato, sebbene la prima stesura di questo documento a stento menzioni gli stati del Golfo. Nel rapporto interinale su questo Partenariato Strategico ci si riferisce vagamente al Ccg in un paragrafo generale in cui si legge: “la strategia dovrebbe basarsi sulle strutture esistenti dove esse siano presenti: il Partenariato euro-Mediterraneo e la cooperazione con il Ccg ”

Il 15° Consiglio congiunto Ue-Ccg si è tenuto a Manama (5 aprile 2005). In un lungo comunicato congiunto, i ministri hanno esaminato di nuovo la realizzazione dell’Accordo di cooperazione e lo stato dei lavori sui negoziati per un’area di libero commercio, si sono scambiati punti di vista sugli ultimi fatti accaduti nelle due regioni e su questioni regionali, come i recenti sviluppi nel Medio Oriente, il dialogo per la sicurezza nella regione del Golfo, le questioni dell’Iraq e dell’Iran ed anche questioni globali, quali terrorismo, diritti umani, non proliferazione.

Per quanto riguarda il Trattato di Libero Scambio, il tono non cambia: “il Consiglio congiunto ha dichiarato il suo impegno politico a concludere queste negoziazioni senza ulteriori rinvii” ha invitato i rispettivi responsabili delle negoziazioni “a procedere rapidamente, in particolare nei servizi, nelle tariffe industriali, e negli appalti pubblici”, ha ribadito il bisogno di concludere rapidamente “le trattative su diritti umani, terrorismo, armi di distruzione di massa e migrazioni” ed ha considerato “tutte queste trattative come un unico compito da portare a termine in quanto rappresenta il portato reale del rapporto Ue-Ccg nel suo complesso”.

Lo scambio di vedute su altre materie ha rivelato maggiore convergenza tra le due parti: l’impegno a protrarre il supporto finanziario all’Autorità Palestinese, l’approvazione del ritiro programmato di Israele dalla striscia di Gaza “come un passo iniziale”...”verso una soluzione che

prevede due stati”, l’invito ai Palestinesi ad affrontare il tema della sicurezza ed al governo israeliano ad alleviare le sofferenze dei palestinesi ... annullando la costruzione della cosiddetta recinzione di difesa”, la conferma della loro fiducia nella “roadmap” ed il loro rifiuto di riconoscere qualsiasi cambiamento dei confini precedenti al 1967 “diverso da quei cambiamenti che siano concordati dalle parti negoziali”. Esse hanno anche riconfermato il proprio supporto per la proposta del vertice arabo di Beirut del 2002.

Su altre questioni entrambe le parti hanno ribadito ciò che viene riconosciuto come espressione di tradizionale saggezza per esempio che “sicurezza e stabilità sono fattori necessari per lo sviluppo della pace”. Sull’Iran entrambe le parti hanno accolto con soddisfazione la decisione del paese di sospendere volontariamente ogni arricchimento ed attività di rilavorazione dell’uranio, ma hanno anche espresso preoccupazione per il fatto che il conflitto territoriale tra Eau e Iran sia stato accantonato.

Sull’Iraq entrambe le parti hanno riaffermato la propria volontà a lavorare con la nuova Assemblea Nazionale Provvisoria, ed hanno sottolineato l’importanza di “non escludere nessuno” e preservare “l’integrità territoriale” dell’Iraq.

Accantonando qualsiasi critica sull’occupazione dell’Iraq da parte degli Stati Uniti, il Consiglio dell’Ue ed il Ccg ha ripetuto “la più ferma condanna del terrorismo ed della presa di ostaggi” ed ha rimarcato l’importanza di “mantenere la responsabilità dei funzionari del deposto regime iracheno e sottoporli a processo”.

Riguardo alla questione del terrorismo, il comunicato ha accolto il “risultato positivo del secondo seminario Ccg-Ue mirato alla lotta contro i finanziamenti al terrorismo tenuto ad Abu Dhabi il 5-6 marzo 2005” che identificava, tra le altre cose, i passi fatti dai paesi del Ccg “per bloccare il riciclaggio di denaro e combattere il finanziamento del terrorismo”.

Sul tema dei diritti umani, il comunicato congiunto ha notato con soddisfazione l’impegno di tutti gli stati “a far sì che i diritti umani siano universali, indivisibili, indipendenti e interconnessi” ed ha approvato la formazione di Ong “responsabili dei diritti umani” nella maggior parte dei paesi del Ccg.

La questione della non proliferazione, la questione di Israele come stato nucleare e le ambizioni nucleari iraniane non sono state menzionate come tali, ma entrambe le parti “hanno richiamato l’obiettivo di stabilire un’effettiva e verificabile zona libera da armi di distruzione di massa e dei loro mezzi di lancio nel Medio Oriente inclusa la regione del Golfo”.

Il 16° Consiglio congiunto Ue-Golfo si è tenuto a Bruxelles il 5 maggio 2006. Ancora una volta, come negli incontri precedenti, il comunicato congiunto è stato una lista di minuzie e di approcci politicamente corretti ai problemi della regione. Tuttavia sulla questione cardine, che era la firma dell'accordo di libero scambio, il Consiglio si è dimostrato un'altra delusione.

Rischiando il tedio, il Consiglio congiunto ha confermato "l'importanza che esso assegna alla conclusione dei negoziati per la firma di un accordo di libero scambio prima della fine dell'anno", e ha ripetuto la consueta dichiarazione che erano stati fatti "considerevoli progressi". Nessun accenno ai nodi da sciogliere o al cuore della discordia tra le parti negoziali. Nessuna nuova indicazione sullo stato dei negoziati.

Sappiamo quali sono le questioni in sospeso: l'accesso al settore dei servizi negli stati del Golfo, l'apertura del settore energetico, le esportazioni petrolchimiche del Golfo verso l'Ue, la trasparenza nella regolamentazione degli appalti pubblici, regole di origine per i beni riesportati "dagli stati del Golfo".

Avendo dedicato un singolo breve paragrafo all'accordo di libero scambio, il Consiglio congiunto ha spostato la sua attenzione a materie meno conflittuali: l'accordo per rafforzare la cooperazione nel campo dell'energia e possibilmente condurre ad un "memorandum d'intesa", e quello per intensificare la cooperazione nel campo della formazione attraverso la partecipazione degli stati del Golfo al programma Erasmus Mundi ed al 7° programma quadro di ricerca dell'Ue.

Sulle questioni politiche della regione il comunicato ha cercato di essere più specifico. Le parti non hanno ritenuto che fosse necessario congratularsi con il popolo palestinese per aver organizzato, nel gennaio 2006, le più trasparenti consultazioni elettorali della regione. Ma hanno appoggiato il meccanismo internazionale provvisorio per fornire direttamente assistenza al popolo palestinese" dato che l'Ue ha deciso di non trattare con il governo di Hamas.

Sul Libano, entrambe le parti hanno riconfermato il proprio supporto "alla sua unità, stabilità, indipendenza e sovranità". Sull'Iraq, nessuna novità rispetto alle precedenti dichiarazioni. In merito all'Iran, la questione nucleare e quella del protrarsi dell'occupazione delle isole degli Eau vengono viste con preoccupazione, ma entrambe le parti hanno raccomandato una soluzione diplomatica per ambedue le questioni.

Sulla questione dei diritti umani, il Consiglio congiunto ha riconosciuto i diversi passi positivi fatti dagli stati membri del Ccg, come i diritti elettorali delle donne in Kuwait, la creazione di una Organizzazione per i

Diritti Umani in Qatar e le elezioni già svolte o programmate in vari paesi del Golfo.

Così, in generale, si è trattato di un Consiglio congiunto deludente, incapace di pronunciarsi sulle questioni cruciali dei negoziati per un accordo di libero scambio. Ciò è stato causato da una mancanza di volontà o semplicemente da punti di vista confliggenti riguardo l'argomento? Probabilmente entrambi i fattori. L'Ue non ha perso la sua cattiva abitudine di avanzare nuove richieste dando l'impressione, come Christian Koch puntualizza, che "il rapporto tra Ue-Ccg non ha ancora raggiunto un posto prioritario nell'Ue"¹⁵.

Alcune considerazioni finali

Dal punto di vista di chi ha familiarità con i meandri dei processi decisionali europei, le relazioni Ue-Ccg non sembrano essere dettate da una spontanea empatia, prossimità culturale o un simile sistema di valori, bensì da banali sfide e interessi. Un aspetto che rimane interessante è la distanza tra la cortese e amichevole atmosfera degli incontri congiunti ed il deficit di immagine del Golfo a livello di opinione pubblica europea in generale e persino a livello di alcuni individui responsabili delle relazioni esterne europee. Manca quella sorta di "affettuosa complicità" che invece caratterizza le relazioni Ue-Mercosur. Non è una questione di distanza geografica (il Golfo è più vicino all'Europa) ma piuttosto di "percepita distanza culturale". Questa penetra nell'arido linguaggio dei comunicati congiunti ed ovviamente si riflette nella lenta andatura dei negoziati e nello scarso flusso degli investimenti europei verso le economie del Golfo. È sorprendente notare che economie che non si basano sul petrolio come il Marocco, hanno avuto nel 2003 una performance migliore nell'attrarre investimenti esteri - per la maggior parte di origine europea - dell'Arabia Saudita: 2,28 miliardi di dollari per il Marocco e 1,3 miliardi per l'Arabia Saudita su un totale di 8,62 miliardi di dollari di investimenti esteri nel Mondo arabo.

Eppure, il Golfo dovrebbe contare molto per l'Europa per varie ragioni:
- i paesi del Ccg rivestono una grande importanza economica e strategica per l'Ue;

¹⁵ "GCC-EU Free Trade Deal: Failure of Political Will", *Arab News*, 19 May 2006 (www.Arabnews.com).

- il 65% delle riserve totali di petrolio sono concentrate nel Golfo e circa il 50% nei paesi del Ccg;
- strategicamente, il Golfo è una chiave di volta, un corridoio ed un crocevia; basta dare un solo sguardo alla carta geografica per comprenderne il valore geopolitica;
- i paesi del Ccg non sono niente più di ciò che erano circa 30 anni fa, solo economie guidate e dipendenti dal petrolio; chiaramente, il petrolio continua a riguardare la maggior parte delle entrate e delle esportazioni; la diversificazione è però in aumento, benché venga schiacciata dall'effetto di predominio del petrolio;
- i paesi del Golfo hanno mantenuto consistente apertura verso il loro occidente e molti di essi sono stati alleati stabili e affidabili dell'Occidente, durante il periodo della guerra fredda e dopo la disintegrazione del sistema bipolare; se le relazioni con gli Usa sembrano produrre qualche esasperazione a livelli ufficiali e persino un aperto sdegno a livello popolare, a causa della faziosità, della duplicità e della totale subordinazione alle politiche di Israele, le relazioni del Ccg con l'Europa sembrano essere armoniose e pacifiche; in altre parole, l'Europa non soffre di un deficit di immagine; chiaramente vi è nella regione il desiderio di una Europa dinamica;
- i paesi del Ccg hanno stabilito un'unione doganale nel 2003, eliminando così un ostacolo nei loro negoziati per un accordo di libero scambio con l'Ue; l'Europa sarà il primo beneficiario di un tale accordo data la base diversificata delle sue esportazioni.

Quindi, i paesi del Golfo dovrebbero contare parecchio per l'Europa. Ma finora, come correttamente sottolineato in un recente "strategy paper" presentato dal Bertelsmann Group: "la relazione tra l'Ue ed il Ccg ed i suoi paesi membri è stata di bassa intensità e non riflette né la prossimità geografica né i legami vitali esistenti tra le due parti in diversi campi"¹⁶. È sorprendente notare che solo nel 2003 una Delegazione diplomatica europea è stata inaugurata a Riyadh e che tra i "Country Strategy Papers", e in modo più specifico nei "Regional Strategy Papers" per il 2002-2006 preparati dall'Ue, non un solo paese del Ccg è compreso, mentre Marocco, Algeria, Giordania, Libano, Siria, Tunisia e Yemen sono inclusi o stanno per esserlo. D'altra parte, il Ccg, come organizzazione regionale, è solo brevemente menzionata nel Partenariato euro-Mediterraneo, che non comprende alcun paese del Ccg.

¹⁶ Si veda Giacomo Luciani, Felix Neugart (eds.), *The EU and the GCC. A New Partnership*

Perché allora dopo più di 25 anni la cooperazione tra Ue-Ccg seppur decollata vola ancora così bassa? Vengono avanzate di solito queste ragioni:

- 1) la natura differente delle due organizzazioni regionali. L'Ue è un'organizzazione che ha come cardine gli aspetti economici mentre il Ccg ha alla base una motivazione legata alla sicurezza. Chi sostiene questo argomento aggiunge che l'integrazione europea ha portato ad un graduale trasferimento di sovranità dai suoi stati membri alle istituzioni sopranazionali. Una tale evoluzione non si è verificata nel Ccg, che rimane un'organizzazione intergovernativa nella sua filosofia e nel suo funzionamento.
- 2) La riluttanza di alcuni paesi come Francia e Gran Bretagna ad europeizzare i loro legami tradizionali con i paesi del Golfo. Esperti tedeschi suggeriscono questo argomento molto spesso, benché la Germania non sia rimasta indietro, in quanto è il primo o secondo paese esportatore di tutti i paesi arabi.

Oltre agli argomenti citati che spiegano la bassa intensità delle relazioni Ue-Ccg, ci sono altre ragioni che non possono essere eluse:

- 1) L'Ue non vuole contrapporsi agli Usa in una regione che è considerata il loro "mercato riservato", la loro "riserva di caccia politica" ed il loro "cuscinetto" geopolitico. Benché questa percezione può essere corretta da un punto di vista politico, non è corretto sostenere che il Golfo sia un mercato riservato per gli Usa, in quanto i legami economici del Ccg con l'Europa sono ben più ampi che con gli Usa.
- 2) L'interesse vitale dell'Ue nel Ccg è quello di avere accesso all'energia e ad un approvvigionamento garantito. Ma questo interesse è condiviso dalla comunità mondiale. Così, negli ambienti europei c'è la sensazione che una relazione privilegiata con i paesi del Golfo non serva a favorire gli interessi dell'Europa. L'energia non è un mandato esclusivamente europeo. Una partnership strategica con il Golfo non è quindi una necessità urgente.
- 3) La terza ragione è legata alla fiera opposizione dell'industria petrolchimica europea alla firma di un accordo strategico che includa un'area di libero scambio.

Qualunque siano le ragioni, da quelle più ovvie a quelle non dichiarate, è chiaro che le relazioni tra Ue e Ccg sono state timide e superficiali, negli ultimi 25 anni, nonostante gli 87,7 miliardi di euro di commercio totale (2005).

Tuttavia, nuovi sviluppi stanno spingendo l'Europa a cambiare direzione e a dare maggiore slancio e forza alle sue relazioni con il Golfo. Senza andare troppo in dettaglio, elenchiamone alcuni:

- 1) Gli Usa sembrano incapaci di gestire in modo adeguato il periodo successivo alla guerra in Iraq e l'Europa è chiamata a contribuire alla ricostruzione del paese. E ovviamente l'Europa non si affretterà se gli altri attori regionali, soprattutto i paesi del Ccg, rimangono dal lato di chi si limita a guardare lo svolgersi degli eventi. È tuttavia nell'interesse di entrambe le parti coordinare i propri sforzi e pensare ad un modello Csc per il Golfo per occuparsi delle sfide del dopoguerra in Iraq.
- 2) La preoccupante situazione in Palestina sta diventando terreno fertile per lo scontento e il risentimento regionale. Nel contempo, l'Europa è stata emarginata nel suo ruolo di intermediaria da Usa e Israele. C'è, come conseguenza di entrambi questi fattori, la forte sensazione che un partenariato strategico Ue-Ccg insieme al Partenariato euro-Mediterraneo rafforzerebbero il ruolo dell'Europa nella regione e la doterebbero di sufficiente influenza e potere per avere il diritto di intervenire in una regione di immediata prossimità.
- 3) Il commercio nascente tra Asia e Ccg sta inducendo l'Europa a riconsiderare il suo atteggiamento, per non essere sorpassata o eventualmente sostituita da quei paesi la cui immagine non è legata ad un passato coloniale né a un presente di clientelismo.
- 4) Tra i circoli europei vi è la convinzione diffusa che la possibilità di un ritorno dell'enorme potenziale energetico iracheno sul mercato è risultato essere un inganno. L'insicurezza nel paese ha in generale oscurato l'orizzonte ed oggi nessuno è disposto ad investire nel petrolio iracheno. Questa situazione, insieme alla crisi della Yukos in Russia, le agitazioni in Venezuela, i frequenti tumulti in Nigeria, ha dato priorità al Ccg che, nonostante sporadici attacchi terroristici, ha dato prova di essere la regione petrolifera più stabile.
- 5) La nuova fame di petrolio della Cina sta distorcendo l'equazione offerta-domanda. Benché l'effetto della domanda di petrolio mondiale può essere esagerato nell'immediato, non vi sono dubbi tuttavia, che la classica rivalità tra produttori lascerà il passo a una nuova rivalità tra consumatori. L'Europa non può permettersi di rimanere a braccia conserte a guardare. Essa ha un interesse vitale non solo legato all'accesso al petrolio, che nel presente non pone un reale problema, ma al fatto di essere coinvolta nelle operazioni petrolifere a monte e nell'industria petrolifera stessa.
- 6) Ciò che è preoccupante per il futuro non sono essenzialmente i prezzi del petrolio. Se la domanda mondiale di petrolio continua ad aumentare, sarà difficile incrementare fisicamente la produzione in modo da incontrare le necessità future dei consumatori. Solo il Ccg,

con le maggiori riserve al mondo, è nella posizione di aumentare la sua produzione di petrolio, ma solo nel tempo e mediante l'acquisizione degli investimenti e delle conoscenze tecniche adeguate. Sta crescendo tuttavia la sensazione che l'Europa non può permettersi di essere assente o distratta in questo enorme potenziale mercato.

- 7) Infine, oltre al petrolio, c'è un'altra ragione che può riportare l'attenzione dell'Europa verso il Golfo: la Politica Europea di Vicinato. In verità, sin dall'ultimo allargamento, l'Europa sta ponendo nuove basi per le sue relazioni con i suoi vicini prossimi. Questo orientamento è stato incoraggiato dall'ultimo allargamento ad Est ma anche a Cipro e Malta e dalle discussioni sull'ingresso della Turchia. Questo nuovo approccio dovrebbe permettere un approfondimento delle relazioni Ue-Ccg.

Per tutte le ragioni appena descritte, un nuovo inizio non è solo desiderabile ma anche necessario. Esso è dettato da interessi condivisi e preoccupazioni comuni. Ci si aspetta inoltre che l'importanza del Ccg aumenti negli anni a venire. Coloro che pensano che l'età del petrolio sia finita hanno a che fare con false aspettative. La sostituzione del petrolio, per quanto desiderabile da una prospettiva ecologica, non si verificherà presto. L'Europa deve quindi dimostrare decisione e chiarezza nelle sue intenzioni. Un accordo di libero scambio con il Ccg è nel suo interesse. Questo può provocare l'ostilità delle industrie petrolchimiche ma i benefici collettivi certamente supereranno gli svantaggi individuali. Ovviamente nessuno può chiedere all'Arabia Saudita di diventare membro del Wto e allo stesso tempo praticare misure protezionistiche all'interno del proprio mercato.

L'insistenza dell'Europa sul tema dei diritti umani è comprensibile e necessaria. Ma i funzionari del Ccg, mentre riconoscono che la situazione dei diritti umani dovrebbe migliorare - e che sta in realtà migliorando - sottolineano anche che molti dei problemi sono largamente dovuti a pratiche sociali e culturali piuttosto che a sistematici abusi del governo e l'Europa dovrebbe agire con saggezza, dando tempo al tempo perché i cambiamenti nelle pratiche sociali non possono essere dettati o imposti ma devono provenire dall'interno ed essere accettati socialmente.

La presenza di sempre maggiori questioni urgenti dovrebbe alimentare una partnership reale: lotta comune al terrorismo, promozione da entrambe le parti di una cultura di rispetto e comprensione reciproca. Esse devono lavorare insieme per evitare una guerra civile in Iraq o la disintegrazione della regione. Una soluzione duratura in Palestina dovrebbe essere il loro comune impegno per evitare che questo protrat-

to conflitto venga strumentalizzato dai più radicali, che vogliono combattere Israele e l'Occidente "fino all'ultimo palestinese". Il Ccg dovrebbe considerare con favore la partecipazione dello Yemen. Una politica di convergenza stabilizzerà questo paese povero ed eviterà che venga trasformato in un santuario di gruppi radicali. L'Europa e i paesi arabi del Golfo insieme possono mandare il messaggio agli Usa che gli arabi, come tutti i popoli della terra, sognano la giustizia e cercano la pace al loro interno e con i loro vicini, prossimi e distanti, e che la violenza non è assimilabile ad un'unica religione o cultura.

APPENDICE

Tavola 1 - Scambi Commerciali Ue-Ccg 1980-2001
(milioni di Euro)

1. Importazioni

Anni	1980	1990	1994	1996	1998	2000	2001	Totale
Arabia Saudita	26337	8461	9250	10124	7785	15900	13085	90942
Bahrain	53	102	114	95	267	434	521	1586
Eau	4482	1558	892	950	1612	2470	2813	14777
Kuwait	3675	1812	1707	1519	1237	3202	2380	15532
Oman	376	320	165	172	215	185	284	1717
Qatar	1499	77	128	117	288	373	669	3151
Totale	36422	12330	12256	12977	11404	22564	19752	127705

2. Esportazioni

Anni	1980	1990	1994	1996	1998	2000	2001	Totale
Arabia Saudita	7580	8206	9315	10337	12021	11981	13230	72670
Bahrain	335	531	613	879	770	896	934	4958
Eau	2147	3631	6261	6688	8831	11838	13781	53132
Kuwait	1549	1080	1914	2195	2162	2330	2747	13977
Oman	407	719	1387	1137	1433	1128	1441	7652
Qatar	409	468	826	1096	1503	1344	1937	7583
Totale	12427	14635	20271	22332	26720	29517	34070	159972

3. Bilancia Commerciale

Anni	1980	1990	1994	1996	1998	2000	2001
Arabia Saudita	-18757	-256	65	213	1236	-3919	145
Bahrain	282	429	500	784	503	461	413
Eau	-2335	2073	5325	5737	7219	9368	10968
Kuwait	-2126	-732	207	676	926	-871	367
Oman	31	399	1222	965	1218	942	1157
Qatar	-1091	392	698	979	1215	971	12687
Totale	-23996	8017	10011	9354	12317	6952	14318

Fonte: European Research Institute on Mediterranean Cooperation (<http://www.medea.be>)

Tavola 2 - Evoluzione della bilancia commerciale dell'Ue con il mondo e con il Ccg, 2001-2005 (milioni di Euro)

1. Scambi commerciali con il Mondo

Anno	Importazioni	Variazione percentuale annuale	Esportazioni	Variazione percentuale annuale	Saldo	Importazioni+ Esportazioni
2001	983.443		892.720		-90.723	1.876.164
2002	941.885	-4,2	900.424	0,9	-41.462	1.842.309
2003	940.347	-0,2	878.483	-2,4	-61.864	1.818.830
2004	1.031.999	9,7	964.652	9,8	-67.347	1.996.652
2005	1.176.055	14,0	1.061.836	10,1	-114.219	2.237.891
3m2005	262.361		234.231		-28.130	496.593
3m2006	328.931	25,4	274.381	17,1	-54.550	603.313
Crescita media annuale		4,6		4,4		4,5

2. Scambi Commerciali con il Ccg

Anno	Importazioni	Variazione % annuale	Parte delle importazioni totali Ue	Esportazioni	Variazione %annuale	Quota delle esportazioni totali Ue	Saldo	Importazioni+ Esportazioni
2001	19.877		2,02	34.631		3,88	14.745	54.508
2002	18.365	-7,6	1,95	36.118	4,3	4,01	17.753	54.482
2003	20.266	10,4	2,16	37.646	4,2	4,29	17.380	57.912
2004	25.538	26,0	2,47	41.066	9,1	4,26	15.528	66.603
2005	37.322	46,1	3,17	50.395	22,7	4,75	13.074	87.717
3m 2005	6.961		2,65	10.146	27,0	4,33	3.185	17.107
3m 2006	9.044	29,9	2,75	12.886		4,70	3.843	21.930
Crescita media annuale		17,1			9,8			12,6

Fonte: Eurostat

Tavola 3 - Evoluzione della bilancia commerciale del Ccg
con il mondo e con l'Ue (milioni di Euro)

1. Scambi commerciali con il Mondo

Anno	Importazioni	Variazione percentuale annuale	Esportazioni	Variazione Percentuale annuale	Saldo	Importazioni+ Esportazioni
2001	103.937		167.451		63.514	271.388
2002	107.050	3,0	154.829	-7,5	47.779	261.879
2003	105.857	-1,1	160.977	4,0	55.120	266.834
2004	120.536	13,9	193.349	20,1	72.813	313.884
2005	158.922	31,8	269.440	39,4	110.518	428.361
3m2005	33.506		55.775		22.269	89.282
3m2006	44.620	33,2	77.979	39,8	33.358	122.599
Crescita media annuale		11,2		12,6		12,1

2. Scambi commerciali con l'Ue

Anno	Importazioni	Variazione % annuale	Parte delle importazioni totali Ue	Esportazioni	Variazione %annuale	Quota delle esportazioni totali Ue	Saldo	Importazioni+ Esportazioni
2001	32.724		31,48	17.675		10,56	-15.048	50.399
2002	35.258	7,7	32,94	16.433	-7,0	10,61	-18.825	51.691
2003	32.886	-6,7	31,07	17.776	8,2	11,04	-15.110	50.662
2004	40.249	22,4	33,39	22.429	26,2	11,60	-17.820	62.678
2005	53.975	34,1	33,96	33.138	47,7	12,30	-20.838	87.113
3m 2005	11.121		31,19	6.233		11,18	-4.888	17.354
3m 2006	13.839	24,4	31,02	8.363	34,2	10,73	-5.476	22.203
Crescita media annuale		13,3			17,0			14,7

Fonte: Eurostat

Tavola 4 - Esportazioni Ue, per il gruppo di prodotti, verso il mondo e il Ccg, 2001-2005 (milioni di Euro)

1. Esportazioni verso il Mondo

Gruppo di prodotti	2001	%	2003	%	2005	%
TOTALE	892.720	100,0	878.483	100,0	1.061.836	100,0
Prodotti primari, di cui:	99.252	11,1	98.404	11,2	125.129	11,8
Prodotti agricoli	58.969	6,6	58.331	6,6	61.819	5,8
Energia	22.351	2,5	22.856	2,6	38.847	3,7
Manufatti, di cui:	775.305	86,8	760.712	86,6	882.125	83,1
Macchinari	268.866	30,1	248.408	28,3	308.796	29,1
Materiali da trasporto, di cui:	145.563	16,3	146.766	16,7	167.386	15,8
<i>Veicoli</i>	83.954	9,4	93.941	10,7	107.822	10,2
Prodotti chimici	131.133	14,7	142.377	16,2	163.339	15,4
Prodotti tessili e abbigliamento	35.923	4,0	33.882	3,9	33.003	3,1

2. Esportazioni verso il Ccg

Gruppo di prodotti	2001	%	2003	%	2005	%	Quota delle esportazioni totali Ue
TOTALE	34.631	100,0	37.646	100,0	50.395	100,0	4,75
Prodotti primari, di cui:	3.652	10,5	3.667	9,7	4.579	9,1	3,66
Prodotti agricoli	3.039	8,8	2.981	7,9	3.145	6,2	5,09
Energia	161	0,5	158	0,4	678	1,3	1,74
Manufatti, di cui:	30.048	86,8	33.382	88,7	43.612	86,5	4,94
Macchinari	11.607	33,5	13.620	36,2	21.475	42,6	6,95
Materiale da trasporto, di cui:	5.701	16,5	6.404	17,0	6.802	13,5	4,06
<i>Veicoli</i>	2.648	7,6	3.136	8,3	3.679	7,3	3,41
Prodotti chimici	3.532	10,2	3.747	10,0	4.294	8,5	2,63
Prodotti tessili e abbigliamento	1.223	3,5	1.120	3,0	1.226	2,4	3,71

Fonte: Eurostat

Tavola 5 - Importazioni Ue, per il gruppo di prodotti, verso il mondo e il Ccg, 2001-2005 (milioni di Euro)

1. Importazioni dal Mondo

Gruppo di prodotti	2001	%	2003	%	2005	%
TOTALE	983.443	100,0	940.347	100,0	1.176.055	100,0
Prodotti primari, di cui:	284.210	28,9	274.641	29,2	383.646	32,6
Prodotti agricoli	81.060	8,2	78.499	8,3	80.932	6,9
Energia	155.904	15,9	155.826	16,6	249.695	21,2
Manufatti, di cui:	667.914	67,9	634.832	67,5	728.577	62,0
Macchinari	262.923	26,7	233.724	24,9	277.426	23,6
Materiale da trasporto, di cui:	89.425	9,1	92.898	9,9	98.526	8,4
<i>Veicoli</i>	34.734	3,5	38.579	4,1	44.010	3,7
Prodotti chimici	76.880	7,8	80.360	8,5	93.872	8,0
Prodotti tessili e abbigliamento	67.220	6,8	66.680	7,1	70.415	6,0

2. Importazioni dal Ccg

Gruppo di prodotti	2001	%	2003	%	2005	%	Quota delle esportazioni totali Ue
TOTALE	19.877	100,0	20.266	100,0	37.322	100,0	3,17
Prodotti primari, di cui:	14.847	74,7	14.020	69,2	24.827	66,5	6,47
Prodotti agricoli	181	0,9	197	1,0	273	0,7	0,34
Energia	14.295	71,9	13.516	66,7	24.165	64,7	9,68
Manufatti, di cui:	4.880	24,6	5.824	28,7	11.885	31,8	1,63
Macchinari	1.196	6,0	1.684	8,3	5.790	15,5	2,09
Materiale da trasporto, di cui:	951	4,8	901	4,4	1.411	3,8	1,43
<i>Veicoli</i>	44	0,2	32	0,2	60	0,2	0,14
Prodotti chimici	1.220	6,1	1.335	6,6	2.284	6,1	2,43
Prodotti tessili e abbigliamento	371	1,9	312	1,5	230	0,6	0,33

Fonte: Eurostat

3. DOPO L'IRAQ: STABILITÀ E COOPERAZIONE NEL GOLFO

Roberto Aliboni

La strategia portata avanti dal presidente George W. Bush sotto la denominazione di guerra al terrorismo globale ha portato con sé nelle regioni del Medio Oriente notevoli sconvolgimenti, le cui conseguenze devono ancora esaurirsi ed essere apprezzate nella loro interezza. A circa un anno e mezzo dalla fine del suo secondo mandato presidenziale, mentre la strategia appare ormai palesemente perdente - in Iraq, poi in Libano e, da ultimo, in Palestina - l'amministrazione Bush continua ad applicarla in modo intransigente come se, invece, fosse vincente. In realtà, specialmente in Iraq sono ormai evidenti i segni di un ripiegamento americano, anche se non se ne scorgono pienamente limiti e contorni.

Difficile dire se gli Usa conserveranno una presenza in Iraq o se si ritireranno più o meno completamente (forse con l'eccezione del Kurdistan). Il presidente Bush intende mantenere in Iraq delle guarnigioni con compiti congiunti: da un lato, addestrare e sostenere le forze governative irachene nel mantenere la sicurezza dell'Iraq, combattere il terrorismo che si è annidato nel paese e sorvegliare le frontiere e, dall'altro, operare come parte del più vasto dispositivo di vecchie e nuove basi nel Golfo e Asia centrale destinate a combattere il terrorismo nel quadro del Grande Medio Oriente¹. In questa prospettiva, intende restare finché ciò sarà necessario a raggiungere questo obiettivo ed è per questo motivo che si

¹ Durante tutto il corso dell'intervento si è discusso se la costituzione di basi permanenti in Iraq fosse o meno un obiettivo degli Stati Uniti; in realtà, l'obiettivo di proiezione della

rifiuta di fissare una scadenza al ritiro del corpo di spedizione (il punto su cui si concentra l'aspro dibattito in corso negli Stati Uniti). Le opposizioni al presidente auspicano un ritiro che non esclude il mantenimento di truppe americane in Iraq per sostenere le forze del governo e, soprattutto, combattere il terrorismo - che l'intervento Usa ha importato nel paese - ma vedono questo come un drastico ridimensionamento dell'intervento voluto dall'amministrazione e un riconoscimento del suo fallimento. Mentre il presidente vorrebbe creare le condizioni per cambiare i termini operativi della spedizione (come risultato del suo successo), l'opposizione nel paese, sia pure con diverse gradazioni, vuole la fine della spedizione (a conclusione del suo fallimento)².

Difficile dire anche in quale quadro politico avverrà il ritiro dall'Iraq. Al peggio, avverrà in un quadro politico di intensificata guerra civile e coinvolgimento dei paesi vicini. Al meglio, i paesi vicini riusciranno a frenare le spinte di destabilizzazione, mentre ci sarà uno smembramento più o meno controllato dello stato iracheno, nella forma di una confederazione leggera o di una "soft partition"³.

Nel complesso, il quadro politico iracheno non sembra in grado di sostenere gli obiettivi del presidente. Secondo quanto ha riportato il giornalista Bob Woodward sul "Washington Post" all'inizio del luglio 2007⁴, il generale Michael Hayden, direttore della Cia, avrebbe affermato nella sua

forza verso l'insieme del Grande Medio Oriente nell'ambito della guerra globale al terrorismo - indiscutibilmente un obiettivo dell'amministrazione - richiede per forza di cose delle basi permanenti e contribuisce a spiegare l'intervento in Iraq meglio di tanti altri motivi che pure sono stati addotti; su questo punto si veda James A. Russell, "Strategy, Security, and War in Iraq: The United States and the Gulf in the 21st Century", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 2, July 2005, pp. 283-301; Walter Posch, "Staying the Course: Permanent Bases in Iraq?", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, Fall 2006, pp. 109-120.

² L'editoriale del *New York Times* dell'8 luglio 2007 - "The Road Home" - propone un deciso ritiro dall'Iraq e traccia un quadro dettagliato delle modalità e degli obiettivi che esso dovrebbe avere. Tuttavia, fra quelli che ritengono la necessità di un ritiro, molti auspicano che gli Usa si ritirino facendosi però carico della stabilizzazione e ricostruzione del paese; in questo senso, si veda Carlos Pascual, Kenneth M. Pollack, "The Critical Battles: Political Reconciliation and Reconstruction in Iraq", *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3, Summer 2007, pp. 7-19, che parlano, tuttavia, di un "monumental task" da assolvere. Per una discussione delle "exit strategies" avanzate nel dibattito politico interno americano, si veda Thomas R. Mattair, "Exiting Iraq: Competing Strategies", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 1, Spring 2006, pp. 69-83.

³ Si veda Edward P. Joseph, Michael E. O'Hanlon, *The Case for Soft Partition in Iraq*, Saban Center for Middle East Policy, Saban Center Analysis Paper # 12, The Brookings Institution, June 2007.

⁴ "Cia Said Instability Seemed 'Irreversible'", *The Washington Post*, July 13, 2007; si veda, più in generale, lo studio di Gareth Stansfield, *Accepting Realities in Iraq*, Chatham House, Middle East programme Briefing Paper 07/02, May 2007.

audizione davanti all'Iraq Study Group (nell'autunno del 2006) che l'"incapacità" a governare del governo iracheno "appare irreversibile". In effetti, questa opinione è largamente confermata dall'osservazione quotidiana di quanto accade in Iraq e dagli indicatori che sono seguiti dall'amministrazione al fine di valutare il realizzarsi delle condizioni che permetterebbero la riduzione delle truppe americane. Perciò, mentre è evidente che una riduzione nell'intervento americano ci sarà comunque, appare assai probabile che il ritiro sarà simile a quello che prefigura l'opposizione e che, a causa della testardaggine dell'amministrazione, esso potrebbe avvenire in condizioni assai disagiati e rischiose.

Come che sia, è evidente che si profila un post-Iraq. Difficile prevedere come sarà, ma è sicuro che in esso si rifletterà il fallimento dell'intervento della Coalizione guidata dagli Usa. Sullo sfondo di questo futuro incerto e intrinsecamente fragile è necessario iniziare a ripensare come possano essere assicurati gli interessi europei e occidentali nel Golfo e nel Medio Oriente. Mentre gli interessi di fondo restano largamente invariati, l'indebolimento che gli Usa e l'Occidente hanno subito a causa della strategia e delle politiche condotte dall'amministrazione Bush creano una discontinuità, un vuoto di potere che obbliga l'Occidente a riformulare il suo approccio alla regione nel quadro di condizioni per l'appunto profondamente cambiate. Il cambiamento di fondo riguarda il ruolo degli Usa e l'equilibrio regionale. Questa analisi intende essere una prima riflessione proprio in questo senso.

1. La guerra al terrorismo e le sue innovazioni strategiche

L'intervento americano in Iraq del 2003 ha avuto diverse motivazioni, ad oggi non ancora chiarissime e molto discusse; solo in un secondo momento potranno essere più serenamente analizzate e riconosciute. Alcune motivazioni sono risultate infondate, come la disponibilità di armi di distruzione di massa da parte del governo iracheno. Anche la connessione fra il regime baathista di Saddam Hussein e il terrorismo jihadista è risultata inesistente. È possibile che queste motivazioni abbiano avuto una funzione solo strumentale, con l'obiettivo di rendere più accettabile l'intervento all'opinione pubblica americana e internazionale. Più certe e ferme appaiono invece le motivazioni strategiche dell'intervento, in gran parte ispirate dal pensiero dei neoconservatori, una corrente politica ben rappresentata nella compagine dell'amministrazione.

La strategia dei neoconservatori⁵ precede gli attacchi dell'11 settembre 2001 e nasce con l'obiettivo di condurre una politica di "allargamento delle zone di pace democratica" a cominciare dal Medio Oriente, dove più esitanti apparivano le ondate di democratizzazione successive alla fine della guerra fredda. L'avvio di questa strategia veniva individuato nell'abbattimento del regime di Saddam Hussein in Iraq. Ciò avrebbe portato in quel paese alla nascita di una democrazia di cui gli Stati Uniti sarebbero stati il mentore e l'alleato. Questa democrazia avrebbe consentito agli Usa di stabilire la propria presenza nel centro del Golfo e del Medio Oriente, di sostenere la propagazione della riforma politica verso gli altri paesi della regione e di contrastare gli avversari della democrazia, in particolare l'Iran. L'insieme di questo sviluppo avrebbe infine consentito, nel quadro dell'avvento di una "pace democratica", di risolvere la questione arabo-israeliana.

Dopo l'11 settembre, la strategia della guerra globale al terrorismo, adottata dall'amministrazione, è in larga misura un adattamento della precedente strategia, ancora una volta proveniente dagli ambienti neoconservatori: la liberazione dell'Iraq mantiene gli obiettivi che si sono appena detti ma li mette al servizio della guerra al terrorismo, allargandone la portata dal Medio Oriente al Grande Medio Oriente. Da un lato, la riforma politica - la promozione della democrazia - spazzando via i regimi antidemocratici al potere nella regione avrebbe tagliato l'erba sotto i piedi del terrorismo, essendo quest'ultimo - secondo l'interpretazione dei neoconservatori - essenzialmente il risultato delle condizioni di arretratezza, soprattutto politiche, della regione. Dall'altro, il radicamento degli Usa nel Golfo, grazie all'alleanza con l'emergente democrazia irachena, avrebbe consentito una vasta proiezione della forza, allo scopo di colpire o dissuadere il terrorismo e le altre forze oscurantiste della regione. Di qui i due corni della strategia americana contro il terrorismo: l'intervento in Iraq, da un lato, e la "Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa" (Bmena)⁶, con i suoi annessi e connessi come la "Istanbul Cooperation Initiative" (Ici) della Nato, dall'altro.

⁵ S veda James A. Russell, *op.cit.*, che illustra in modo chiaro e dettagliato la strategia dei neoconservatori e fornisce la relativa bibliografia.

⁶ Tamara Cofman Wittes, "Promoting Democracy in the Arab World: The Challenge of Joint Action", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, No. 4, October-December 2004, pp. 75-88; Ronald A. Asmus, Larry Diamone, Mark Leonard, Michael McFaul, "A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East", *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2, Spring 2005, pp. 7-21.

La politica dell'amministrazione, largamente ispirata dai neoconservatori, ha perciò introdotto due importanti innovazioni nella strategia americana verso il Golfo e il Medio Oriente. Innanzitutto, ha ribaltato la strategia di difesa e contenimento perseguita dagli Usa nella regione del Golfo sin dalla fine della seconda mondiale adottando al suo posto una strategia offensiva, basata sull'uso della forza piuttosto che sulla deterrenza e la diplomazia. In secondo luogo, ha allargato il suo raggio d'azione a una regione ben più vasta del Golfo, il Grande Medio Oriente, area considerata coestensiva al terrorismo e quindi strategicamente compatta. Quale eredità lasciano nel post-Iraq questi due cambiamenti?

2. Il Grande Medio Oriente: da rappresentazione a realtà

Mentre riprenderemo più avanti il punto del carattere offensivo che la strategia Usa ha assunto verso la regione con l'amministrazione Bush, qui intendiamo compiere alcune considerazioni sulla dimensione geopolitica del Grande Medio Oriente. La nostra tesi è che, partito come rappresentazione, il Grande Medio Oriente si è trasformato in una realtà che non è favorevole all'Occidente.

Il concetto di Grande Medio Oriente ha una sua razionalità in quanto è vero che tutte le crisi e i relativi conflitti, aperti da più o meno lungo tempo nella regione, per quanto distanti fra loro hanno delle connessioni ideologiche o politiche. Tuttavia, il concetto varato dall'amministrazione Bush va oltre questa generica caratteristica. Esso è strettamente funzionale alla guerra al terrorismo e, in questa prospettiva, è riferito a due equivalenze, certamente discutibili, di tipo "culturalista": quella fra Islam e terrorismo e quella fra terrorismo e islamismo. La prima non riflette le opinioni dell'amministrazione, che ha numerose volte esternato il proprio rispetto per l'Islam come religione, ma è stata così percepita dagli interessati, poco propensi a credere che l'Islam nulla avesse a che vedere con l'identificazione del cuore dell'Islam come obiettivo della guerra al terrorismo e perché, di fatto, dichiarazioni e politiche all'indomani degli attacchi dell'11 settembre hanno messo in evidenza un generale pregiudizio verso i mussulmani in quanto tali.

Se la prima equivalenza è arbitraria, la seconda è invece oggettivamente errata, come ha mostrato l'analisi dell'islamismo da parte di Gilles Kepel e, più particolarmente, di Olivier Roy⁷ e gli incontrovertibili

⁷ Olivier Roy, *L'Islam mondialisé*, Editions du Seuil, Paris, 2002; Gilles Kepel, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000 [trad. It. Jihad. Ascesa e declino, Roma, Carocci, 2001].

riscontri oggettivi di cui detta analisi ha beneficiato. Secondo questa analisi, da una parte, c'è uno jihadismo transnazionale che spesso e volentieri impiega il terrorismo nella sua azione; dall'altra, però, c'è una vasta estensione di pietismo e una meno vasta - ma politicamente più significativa - estensione di partiti e movimenti islamisti con obbiettivi nazionali che non usano il terrorismo (salvo in casi rari e molto specifici, come Hamas e la Jihad Islamica in Palestina, generalmente nel contesto di lotte di liberazione nazionale). Inoltre, se nell'islamismo si comprende il khomeinismo iraniano, va aggiunto che la vasta estensione dell'islamismo sciita è di fatto del tutto aliena dalla pratica del terrorismo -, anche se lo stato iraniano ha talvolta sostenuto azioni terroristiche per far valere la propria "ragione" - e si apparenta piuttosto al novero dell'islamismo nazionale. Se questa è la struttura dell'islamismo, va allora notato che esso si estende anche all'Europa, dove sono presenti mussulmani sia pietisti, sia nazional-islamisti, sia jihadisti. Quindi, per un verso, se il Grande Medio Oriente è inteso come il luogo in cui agiscono le correnti islamiste, la sua estensione dovrebbe comprendere l'Europa. Per altro verso, la coabitazione di correnti islamiste fra loro assai diverse, rende concettualmente debole la definizione di Grande Medio Oriente come quadro strategico reso omogeneo dall'equivalenza fra islamismo e terrorismo.

A causa di queste sue debolezze concettuali, la nozione geopolitica del Grande Medio Oriente, da un lato, ha causato rigetti e contribuito ad alimentare la crescita di antiamericanismo che oggi caratterizza il Medio Oriente; dall'altro, non è servita a migliorare la *performance* della strategia dell'amministrazione, mostrandosi un inutile e dannoso armamentario ideologico. Tuttavia, la politica indirizzata a questa più comprensiva regione del Grande Medio Oriente che gli Stati Uniti hanno condotto dal 2003 ha generato saldature e schieramenti regionali che in questo ambito più comprensivo prima non esistevano o erano molto più deboli e generici. In altri termini, il Grande Medio Oriente si è autorealizzato. Ciò è avvenuto in tre modi: (a) l'estensione dello jihadismo e di Al-Qaida all'Iraq e la sua progressiva penetrazione nel Levante a partire dagli spazi orientali; (b) l'ascesa dello sciismo e le sue saldature nell'area arabo-sunnita a partire dalla "liberazione" della maggioranza sciita dell'Iraq; (c) la mobilitazione antiamericana della regione sotto le bandiere dell'islamismo.

2.1 Il diffondersi dello jihadismo

L'intervento in Iraq si è rivelato, in effetti, un'opportunità per lo jihadismo transnazionale, direttamente o indirettamente collegato ad Al-Qaida. La comune appartenenza settaria ha favorito l'afflusso dei jihadisti e la collaborazione - occasionale o sistematica - con gli insorti sunniti e baathisti dapprima contro i soldati della Coalizione occidentale, poi contro il supposto complotto sciita-americano per togliere l'Iraq ai sunniti, poi ancora contro sciiti e curdi in quanto tali e, infine, contro i sunniti "collaborazionisti". Nel 2007 si è assistito in effetti a un certo rigetto dei jihadisti da parte di gruppi sunniti iracheni. Il problema maggiore, tuttavia, non è l'alleanza fra iracheni sunniti e jihadisti, alleanza comunque destinata ad affievolirsi, ma l'avvenuta installazione dei jihadisti in Iraq a mano a mano che questo paese sta diventando uno stato fallito, privo di una catena di comando riconosciuta e preda di conflitti endemici fra fazioni di ogni genere, cioè il terreno ideale per ospitare il terrorismo jihadista⁸. Questa installazione è figlia dell'intervento americano e dell'offensiva a tutto campo che l'amministrazione ha inteso avviare con la sua strategia di guerra globale al terrorismo.

Il radicamento in Iraq dello jihadismo ispirato ad Al-Qaida - e forse da essa in parte direttamente guidato - avvicina lo jihadismo al Levante, che per i jihadisti è terra irredenta come e forse più dell'Iraq. Alcuni analisti hanno sottolineato supposte infiltrazioni in Palestina e a Gaza (dove si saldano con le infiltrazioni, più certe, che vengono dal Sinai, dalla penisola araba e dal Corno d'Africa). In Libano le infiltrazioni nei campi palestinesi hanno occupato le cronache dei mesi di giugno e luglio del 2007.

In conclusione, l'intervento in Iraq ha allargato il raggio d'azione dello jihadismo nella regione aprendo una prospettiva che in precedenza non esisteva e che molto probabilmente, senza l'intervento in Iraq nel quadro della lotta al terrorismo e del Grande Medio Oriente, sarebbe stata per i jihadisti assai difficile aprire da soli.

⁸ Il *Country Reports on Global Terrorism 2005*, emesso dal Dipartimento di Stato il 28 aprile 2006 (l'ultimo disponibile sul sito del Dipartimento alla data di questo scritto) riconosce fra altre tendenze del terrorismo il "link between U.S. Iraqi Operations and Global Terror", cioè che l'Iraq è un esportatore di terrorismo con "spillover not only into the neighboring Gulf nations, but to Europe and other regions as well". Si veda anche Raphael Perl, *Trends in Terrorism: 2006*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, updated March 12, 2007.

2.2 *L'ascesa degli sciiti in Iraq e nella regione*

Il secondo compattamento che l'applicazione della prospettiva del Grande Medio Oriente ha causato è quello degli sciiti. L'intervento americano intendeva consegnare l'Iraq a una maggioranza democraticamente eletta, ma poiché nel paese non esiste nessuna rilevante forza politica trasversale, vale a dire nazionale, rispetto agli interessi e alle identità etniche e settarie, l'applicazione della democrazia ha automaticamente consegnato il paese nelle mani della maggioranza sciita. Ora, l'emergere dell'Iraq come uno stato arabo a guida sciita è un evento epocale nel Medio Oriente e ancora di più nel Golfo.

Il mondo arabo si percepisce come sunnita in senso religioso, culturale e politico. L'appartenenza sunnita di fatto legittima la detenzione del potere e la supremazia rispetto alle minoranze. Esistono minoranze sciite in gran parte dei paesi arabi. Con l'eccezione del Libano – dove la comunità sciita nel corso della guerra civile è riuscita ad affermare e consolidare il proprio ruolo nella politica del paese – i membri di queste minoranze vivono in una condizione di più o meno incerta cittadinanza e, quindi, di più o meno velata subordinazione e, talvolta, oppressione. Per questo, uno stato arabo dove gli sciiti, liberati dalla consueta soggezione, hanno in mano il governo del paese è una situazione nuova che cambia un ordine ideologicamente legittimo e politicamente consolidato e suscita negli altri stati arabi un senso di pericolo e allarme per la propria stabilità e sicurezza.

A questo si aggiunge il fatto che lo sciismo rappresenta anche la secolare tensione del mondo arabo sunnita con la potenza dell'Iran sciita. Questa tensione è stata rinfocolata dalla rivoluzione khomeinista del 1979, che instaurò un battagliero regime islamico sciita in Iran apertamente intenzionato a propagare la propria rivoluzione. In questo quadro, Saddam Hussein presentò la sua guerra contro l'Iran come una guerra di cui l'Iraq si faceva carico a difesa e vantaggio dell'insieme del mondo arabo. Oggi, il passaggio dell'Iraq da una guida sunnita ad una sciita non può che essere visto con preoccupazione dagli stati arabi, non solo perché rischia di mettere in discussione consolidati equilibri interni, come si appena detto, ma anche perché parallelamente rappresenta ai loro occhi anche un allarmante squilibrio nei rapporti internazionali fra mondo arabo e Iran. Inoltre, è evidente che rischi interni ed internazionali potrebbero facilmente saldarsi. In effetti, l'attivismo del governo iraniano sotto il presidente Ahmadinejad si è poi saldato con la "vittoria" imprudentemente regalata dagli israeliani al Partito di Dio

degli sciiti libanesi nell'agosto 2006 e ha fatto dire ai dirigenti arabi che si sta consolidando una mezzaluna sciita nell'insieme del Medio Oriente; quindi oltre il Golfo dove sciiti e sunniti si confrontano più direttamente.

2.3 Antamericanismo e egemonia islamista

Un terzo compattamento, forse anche più importante degli altri due, è definito dai forti sentimenti antiamericani che uniscono oggi la regione, indipendentemente dalla specificità di problemi e situazioni,. Il presidente Bush è partito in guerra contro il terrorismo islamico ma - come si è ben percepito nella regione - con una visione di questo terrorismo tale da farne di fatto l'equivalente dell'islamismo in tutte le sue forme, ossia del vasto e diversificato movimento che si riferisce all'Islam nel perseguire i suoi obiettivi politici e che - come si è visto - non è necessariamente jihadista. La guerra al terrorismo ha fatto di ogni erba un fascio e vi ha messo sia Al-Qaeda che i Fratelli Musulmani, sia lo Hizbollah che Hamas e la Jihad islamica.

Di fronte a un attacco americano che, dicendo di avere nel suo mirino il terrorismo di matrice islamica, di fatto mirava all'insieme del movimento islamista, questo movimento ha avuto la tendenza a compattarsi contro gli Usa superando le pur grandi differenze che lo percorrono. Inoltre, questo attacco indiscriminato all'islamismo, essendo anche basato su un'intima e forte denigrazione culturale, ha arruolato l'opinione pubblica araba e musulmana in generale, dando luogo a un vasto movimento pubblico di opposizione antiamericana. Tale movimento di opinione è giocoforza egemonizzato dagli islamisti ed include, oltre a quelli che si iscrivono direttamente nelle varie tendenze politiche ispirate alla religione, anche nazionalisti e liberali.

Così, l'intervento americano ha creato le condizioni per un compattamento dell'opinione regionale sotto l'egemonia dell'islamismo. La mobilitazione suscitata quella che viene universalmente percepita come invasione e occupazione della regione da parte degli Stati Uniti confluisce sotto le bandiere dell'islamismo. Questo significa che le azioni terroristiche, sia pur non condivise moralmente e tatticamente, sono però percepite come strategicamente omogenee alla lotta contro gli Usa e quindi accettate, sia pure con beneficio d'inventario. Significa che l'Iran, conclamando ad alta voce quello che gli alleati sunniti degli Stati Uniti e dell'Occidente possono tutt'al più dire a mezza voce, non solo unisce le menti e i cuori degli sciiti ma salda nel movimento anche

menti e cuori dell'opinione sunnita. Di qui, i buoni rapporti dell'Iran con Hamas e i consensi dell'opinione sunnita verso lo Hizbollah libanese e lo sceicco Nasrallah – acclamato come il nuovo Nasser - all'indomani della guerra con Israele del luglio-agosto 2006.

Perciò, l'intervento americano in Iraq, cui sono coerentemente seguite le politiche condotte dall'amministrazione nei confronti della Palestina e del Libano, dell'Afghanistan (ma anche della Somalia), ha creato nel Grande Medio Oriente un movimento compatto a carattere islamista, unendo tendenze che prima erano distinte e che non necessariamente erano destinate a perseguire obiettivi antioccidentali o all'Occidente non convenienti.

In conclusione, l'intervento in Iraq nel quadro del Grande Medio Oriente, a quel modo che ha offerto agli jihadisti l'opportunità di allargare il loro raggio d'azione, agli sciiti ha dato l'opportunità di rompere un vecchio equilibrio di potere in Iraq e saldare ora meglio le loro forze dal Golfo al Levante⁹. Inoltre, ha mobilitato l'intera regione sotto le bandiere dell'islamismo in funzione antiamericana. L'intervento perciò ha rivoluzionato l'assetto politico della regione e ha materializzato quella vasta e compatta area regionale che al lancio della strategia di Bush era poco più che una parola d'ordine. L'emergere di questo Medio Oriente politicamente più integrato ha rafforzato attori spesso avversi all'Occidente, ha indebolito gli amici dell'Occidente e ha reso di più difficile realizzazione gli obiettivi occidentali, quando addirittura non li ha interdetti. È perciò evidente che nella riflessione sul post-Iraq si deve tenere conto di questa nuova realtà, delle sue implicazioni e dei modi per affrontarla o modificarla.

3. Ritorno al Golfo

La prospettiva globale che l'amministrazione ha adottato verso la regione del Medio Oriente l'ha portata – come abbiamo già visto - ad anticipare una realtà regionale compatta e, di conseguenza, a svalutare le differenze fra i vari conflitti e le aree sub-regionali. Da una parte, comprensibilmente, la crisi emersa in Iraq dopo l'abbattimento del

⁹ Questa tesi è molto convincentemente svolta da Vali Nasr, *The Shia Revival: How Conflicts within Islam Will Shape the Future*, W.W. Norton & Co., 2006 (si veda in particolare il capitolo "The Tide Turns"); dello stesso autore: "Regional Implications of Shi'a Revival in Iraq", *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 3, Summer 2004, pp. 7-24.

regime baathista ha reso periferiche tutte le altre crisi. Dall'altra, quando queste crisi si sono sviluppate – in Libano con la risoluzione 1559/2004, l'assassinio del presidente Rafiq Hariri, la guerra fra Hizbollah e Israele e la risoluzione 1757/2007, in Iran con il ritorno dei radicali al potere, e in Palestina con la vittoria elettorale di Hamas – gli Usa hanno risposto come se fossero di fronte a un solo e coerente nemico - indifferentemente definito "terrorismo", "islamismo" e, nella fase più recente, "Iran" - da colpire militarmente e diplomaticamente senza esclusione di colpi.

Così, hanno convinto il Consiglio di Sicurezza ad adottare una risoluzione di imposizione del Tribunale internazionale nell'ambito del capitolo VII, che – è vero - risponde ai convincimenti e agli interessi della "Coalizione del 14 marzo", ma ha anche l'effetto di prevenire qualsiasi possibilità di dialogo fra fazioni libanesi e fra Libano e Siria e ora rischia, perciò, di esasperare il livello dello scontro e precipitarlo¹⁰. Hanno considerato Israele come una loro "proxy" nel conflitto con lo Hizbollah, incoraggiando e alimentando lo scontro (e suscitando anche in Israele qualche perplessità). Hanno iniziato misure coercitive contro l'Iran e lasciato pendere la minaccia di un intervento militare su questo paese. Hanno infine gestito la crisi palestinese, prima e specialmente dopo la vittoria di Hamas nelle elezioni del gennaio 2006, incoraggiando la guerra civile e rafforzando militarmente il presidente Abbas con l'obiettivo di metterlo in grado di liquidare Hamas, l'epifania palestinese del nemico globale islamista-terrorista che essi combattono nell'insieme del Grande Medio Oriente.

Un approccio alla regione indifferenziato e basato solo sullo scontro è dunque quello che gli Usa hanno applicato a partire dalla decisione di invadere l'Iraq e che l'amministrazione continua a voler applicare, malgrado i fallimenti sin qui registrati.

Questo approccio, generato dalla guerra globale al terrorismo ha danneggiato gli Usa e i suoi alleati e, se non ci sarà un cambiamento di strategia, promette ulteriori danni. Mentre ci si avvia verso il tramonto di questo approccio e verso un post-Iraq pieno di incertezze, è necessario pensare a un deciso cambiamento e, in questo senso, la prima scelta strategica che in Usa e fra i loro alleati si dovrebbe prendere in considerazione è se accettare o contrastare questa vasta e forte integrazione della prospettiva strategica nel Medio Oriente che è scaturita dall'appli-

¹⁰ Si veda Nadim Shehadi and Elizabeth Wilmshurst, *The Special Tribunal for Lebanon: The UN on Trial?*, Chatham House, Middle East/International Law Briefing Paper No. 07/01, July 2007.

cazione della strategia dell'amministrazione Bush. Probabilmente, nella situazione di debolezza in cui l'Occidente del post-Iraq si trova, converrà cercare quanto più possibile di frazionare le tendenze trasversali, adottando una sorta di strategia degli Orazi e Curiazi e ricacciando il Grande Medio Oriente nella lampada da cui è uscito.

La riformulazione dell'approccio occidentale alla regione dovrebbe essere guidata, quindi, da una strategia mirata (a) da un lato, a lasciare più spazio agli attori regionali, cercando di influenzare le politiche piuttosto che rovesciare i regimi; e (b) dall'altro, a concentrarsi sulle singole aree o meglio sulle singole crisi e i singoli conflitti, cercando di gestirli e possibilmente avviarli a soluzione in modo da spezzare i fili che li uniscono e che, integrandoli, li rafforzano¹¹. La strategia deve dunque articolarsi, valorizzando più le differenze che le omogeneità. Questo, in generale, comporta l'abbandono dello scontro totale e, al suo posto, lo sviluppo di politiche di dialogo e il ritorno a una diplomazia attivamente impegnata nelle specifiche crisi della regione, dal Levante, al Golfo, all'Afghanistan. Questa prospettiva è in definitiva simile a quella suggerita dall'Iraq Study Group presieduto da James A. Baker III e Lee H. Hamilton¹². Essi hanno insistito, in particolare, per un dialogo diplomatico facendo riferimento alla regione del Golfo e, quindi, mettendo da parte il Grande Medio Oriente. È in questa prospettiva che è necessario predisporre un ritorno al Golfo, cioè ad una strategia riguardante l'area del Golfo e focalizzata su questa specifica regione. Se c'è una regione che l'approccio globale al Grande Medio Oriente ha reso geopoliticamente irrilevante, essa è stata proprio l'area del Golfo. Come abbiamo visto, l'intervento in Iraq doveva, da un lato, iniziare una rivoluzione politica democratica che avrebbe investito l'intera regione del Medio Oriente – oltre il Golfo - e, dall'altro, assieme alle basi militari in Asia centrale, doveva consentire l'installazione di una

¹¹ Quest'approccio era già raccomandato subito dopo l'intervento in Iraq da Michael Yaffe, "The Gulf and a new Middle East Security System", *Middle East Policy*, Vol. XI, No. 3, Fall 2004, pp. 118-130, che parla di tre grandi aree (il Mediterraneo occidentale, quello orientale e il Golfo) i cui "core security concerns" dovrebbero essere identificati e fra loro tenuti separati con politiche idonee ("geopolitical firewalls").

¹² James A. Baker III, Lee H. Hamilton (Co-Chairs), *The Iraq Study Group Report: The Way Forward – A New Approach*, December 6, 2006; il rapporto si trova nel sito dell'USIP-United States Institute of Peace (<http://www.usip.org/isg/index.html>) che ha agito come "facilitatore" dei lavori del Gruppo ed è perciò il "repository" del rapporto. Una prospettiva regionale era stata indicata sin dal dicembre 2003 dal Segretario delle Nazioni Unite: si veda Giandomenico Picco, "A Helsinki Process for the Gulf", *Middle East Economic Survey*, Vol. 47, No. 1, 5 January 2004, pp. D1-3.

potente infrastruttura diretta a proiettare la forza e sostenere la battaglia contro il terrorismo e l' "asse del male" dall'Asia centrale al Sud-est asiatico passando per l'intera Asia sud-occidentale. In questo nuovo e più grandioso quadro, il Golfo è venuto a perdere l'importanza e la specificità strategica che per gli Usa esso ha sempre avuto, sin dallo storico incontro del 1945 fra Ibn Saud e F.D. Roosevelt.

Il nuovo approccio e le sue conseguenze si sono ovviamente riflessi sul pensiero strategico modificandone l'orientamento. Da un lato si sono avuti studi immersi nella più vasta prospettiva multiregionale della guerra al terrorismo come quello, già citato, di James A. Russell; dall'altro, gli studi sul Golfo, da quello curato da Richard D. Sokolsky¹³ - che è stato pubblicato mentre l'intervento in Iraq veniva avviato - ad altri che gli hanno fatto seguito¹⁴, dapprima hanno rivisitato la situazione strategica del Golfo alla luce del venir meno dell'Iraq di Saddam Hussein parlando di "post-containment" e organizzazione della cooperazione regionale, ma poi, a mano a mano che il dramma iracheno emergeva con le sue conseguenze, sono decisamente prevalsi gli studi e le riflessioni concentrati sul futuro di questo paese, e poi sul riemergere di un Iran radicale, onde la tradizionale dimensione strategica del Golfo come regione è quasi scomparsa. Per contro, le lezioni apprese nel corso degli sviluppi succedutisi all'intervento in Iraq suggeriscono di riconsiderare la tradizionale dimensione regionale del Golfo e riprendere il filo quasi interrotto della riflessione sulla strategia necessaria a stabilizzarlo. L'argomento principale a favore del ritorno al Golfo è che le poche speranze che esistono di togliere al conflitto in Iraq la sua carica prorompente nei confronti di questa regione e dell'intero Medio Oriente stanno proprio nel collocare la questione irachena in seno alla regione e rafforzare i legami regionali al fine di trarne vantaggio per stabilizzare a sua volta l'Iraq o quel che ne sarà. La strategia di guerra al terrorismo dell'amministrazione ha allontanato l'attenzione dal Golfo. L'emergere

¹³ Richard D. Sokolsky (ed.), *The United States and the Persian Gulf. Reshaping Security Strategies for the Post-Containment Era*, National Defense University Press, Washington D.C., 2003. Il libro è stato preceduto da un breve rapporto: *Beyond Containment: Defending U.S. Interests in the Persian Gulf*, INSS Special report, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, September 2002.

¹⁴ James A. Russell, "Searching for a post-Saddam Regional Security Architecture", *MERIA*, Vol. 7, No. 1, March 2003, pp. 23-36; Joseph McMillan, Richard Sokolsky and Andrew C. Winner, "Towards a New Regional Security Architecture", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 3, Summer 2003, pp. 161-175; Kenneth M. Pollack, "Securing the Gulf", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4, July-August 2003, pp. 2-16; Michael D. Yaffe, *op. cit.*

dell'inattesa crisi dell'Iraq ha concentrato i riflettori su questo paese e gli sforzi sulla necessità di risolvere i suoi conflitti. In realtà, come ha sottolineato l'Iraq Study Group, condizione per la risoluzione o anche solo la gestione del conflitto iracheno è di collocarlo in una conveniente prospettiva regionale, cioè nel Golfo.

Gli Usa e i suoi alleati non solo dovrebbero considerare la necessità di una strategia più attenta alle singole crisi, in modo da sottrarsi agli effetti deleteri che l'approccio globale della guerra al terrorismo ha prodotto, ma in questo ambito dovrebbero considerare la necessità di una strategia dedicata alla regione del Golfo. Nella sezione successiva, la nostra analisi si dedica a questo argomento.

4. Verso un'architettura cooperativa di sicurezza nel Golfo

Gli Usa escono indeboliti dalla disavventura irachena. L'indebolimento non riguarda solo il conflitto in Iraq ma l'insieme del Medio Oriente, dove appare evidente che la politica di scontro con il terrorismo e l'islamismo nell'insieme della regione è inconcludente, perché priva di un obiettivo concreto, e non fa che accrescere i nemici degli Usa e dell'Occidente, il loro odio e la loro determinazione. Il terrorismo islamico è espressione innanzitutto di una lotta interna al mondo arabo-musulmano a carattere ideologico. L'Occidente può cercare di influenzare questo scontro appoggiando le forze della modernizzazione, ma non può e non deve combatterlo direttamente. Inoltre, non deve combatterlo con una guerra convenzionale, che sul terrorismo non ha presa, bensì rafforzando le sue capacità di controterrorismo e "intelligence"¹⁵.

Innanzitutto, perciò, riavviare una strategia di stabilizzazione del Golfo richiede, a livello più generale, l'accantonamento della guerra al terrorismo e del carattere preminentemente offensivo che ha plasmato la politica americana verso la regione. Per fermare e rovesciare le tendenze che si sono affermate in Medio Oriente e nel Golfo, la prospettiva degli Usa non è quella di una vittoria militare bensì una prospettiva di riconciliazione politica e ricostruzione per condurre la quale è fondamentale l'attivazione della cooperazione fra i paesi della regione e il dialogo con le potenze esterne. Nel Golfo l'obiettivo di stabilizzazione a difesa degli interessi occidentali dovrebbe (a) innanzitutto, riconoscere

¹⁵ H. Codesman, "Winning the 'War on Terrorism': A Fundamentally Different Strategy", *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, Fall 2006, pp. 101-108.

che l'evoluzione avutasi in Iraq a seguito dell'intervento Usa ha reso definitivamente obsolete le idee di poter assicurare la sicurezza della regione mediante politiche di "balance of power", come è prevalentemente avvenuto negli 1980; (b) in secondo luogo, dovrebbe ridurre la necessità di ricorrere a politiche di "containment" sviluppando un dialogo con tutti i paesi della regione, a cominciare dall'Iran; (c) infine, e soprattutto, incoraggiare una politica di "region-building" e cooperazione regionale. Qui di seguito consideriamo questi tre punti.

4.1 Dal bilanciamento delle forze ad un rinnovato contenimento

La storia delle politiche che gli Usa hanno messo in atto al fine di assicurare al Golfo la stabilità necessaria a proteggere gli interessi dell'Occidente¹⁶ si può dividere in due fasi che precedono l'intervento in Iraq e una terza, quella in atto, che segue l'intervento. Nella fase in corso, le parti interessate si trovano ancora in una situazione fluida, nella quale dovranno decidere quali strategie e politiche adottare.

La prima fase è consistita nell'applicazione e nella gestione delle forze regionali in modo che si bilanciassero da sole. La dottrina Nixon dei "Twin Pillars" – Iran e Arabia Saudita - e poi l'appoggio dato dagli Usa al Kuwait (il "reflagging" delle navi kuwaitiane) e all'Iraq, durante la guerra degli otto anni fra lo stesso Iraq e l'Iran (1981-88), consentirono di proteggere contro rischi e minacce i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo-Ccg, la parte debole e alleata degli Stati Uniti. Questa fase di classico "balance of power" si chiuse con l'intervento della grande coalizione guidata dagli Usa in Kuwait a contrasto dell'occupazione di questo paese effettuata dall'Iraq e con la nascita e l'applicazione della dottrina del "dual containment" verso sia l'Iraq che l'Iran. Questi sviluppi segnavano l'emergere di una seconda fase, caratterizzata dal progressivo espandersi di un impegno diretto degli Stati Uniti nella regione. Questo impegno, a voler essere precisi, era nato con la costituzione da parte del presidente Carter della Rapid Deployment Joint Task Force, ma solo nella guerra del 1990-91 contro l'Iraq trovò il suo primo consistente cimento. La seconda fase, svoltasi nel corso degli anni 1990, non solo è stata caratterizzata dall'impegno militare diretto degli Usa ma anche dalla presenza militare di consistenti forze americane sul suolo dei paesi alleati, cioè i paesi del Ccg (mentre in precedenza, la

¹⁶ Nel volume curato da Richard D. Sokolsky, op. cit., vari contributi delineano e analizzano questa storia, fra gli altri quello dello stesso Sokolsky, di Joseph McMillan, di Judith S. Yaphe e Kenneth M. Pollack.

riuscita applicazione del “balance of power” consentiva alle forze americane di restare “offshore” ovvero “over the horizon”).

Indugiando su questo punto, occorre sottolineare che gli stati del Ccg si erano trovati a meraviglia nella situazione degli anni 1980, quando la presenza delle forze americane “over the horizon” aveva loro consentito di intrattenere senza problemi buone ed estese relazioni con Iran e Iraq. Protetti dalla forza americana, ma politicamente non compromessi grazie alla sua scarsa visibilità, negli anni 1980 i regimi del Ccg non avevano avuto motivo di temere per la loro legittimità e, al tempo stesso, avevano potuto reprimere opposizioni politiche e minoranze sciite senza nessun timore per la propria stabilità e per le ripercussioni esterne. Essi bilanciavano la protezione americana contro rischi e minacce provenienti dai loro più forti vicini all’ombra del bilanciamento che gli Usa gestivano fra Iran e Iraq e vivevano, così, in un mondo estremamente favorevole¹⁷.

Il “dual containment” è venuto meno con gli attacchi dell’11 settembre 2001. La presenza militare diretta delle forze Usa nei paesi del Ccg, che si era sviluppata nel corso degli anni 1990 per mettere in atto il “dual containment”, sempre più si è rivelava nel tempo come un formidabile fattore di destabilizzazione interna per i governi coinvolti, più particolarmente per l’Arabia Saudita. Tale presenza ha attirato critiche crescenti e progressivamente contribuito a fare il gioco dell’ala più fanatica del wahhabismo saudita, più specialmente del gruppo guidato da Osama bin Laden, Al Qaida. Partendo da qui, l’opposizione e la resistenza all’“occupazione” del suolo mussulmano da parte degli infedeli americani - diventata patrimonio comune degli jihadisti e del terrorismo islamista - e gli attacchi dell’11 settembre, guidati da Al Qaida, hanno messo in evidenza che la presenza militare Usa esponeva sia gli Usa sia i paesi del Ccg a rischi inaccettabili e doveva quindi essere diminuita o eliminata adottando una strategia diversa dal “dual containment”.

La discussione strategica fra l’11 settembre e l’intervento in Iraq ha riguardato questa necessità di cambiamento e l’intervento in Iraq è stato in effetti visto da alcuni analisti come una via d’uscita dal “dual containment” - del resto già da alcuni anni predicata dai neoconservatori - vale a dire come una mossa che, eliminando il vero “troublemaker” del Golfo¹⁸ e trasformando l’Iraq in un paese non aggressivo (l’amministrazione dirà

¹⁷ Questo punto è sviluppato con grande acume da Judith s. Yaphe, “Gulf Security Perceptions and Strategies”, in Richard D. Sokolsky, *op. cit.*, pp. 37-59.

¹⁸ Si veda James A. Russell, *op. cit.*

“democratico”), eliminasse o riducesse significativamente la necessità della presenza Usa nei paesi del Ccg, più o meno riportandola “over the horizon”, oppure la trasformasse in una qualche forma di alleanza comprendente Iraq e paesi del Ccg¹⁹ e, in definitiva, contribuisse ad alleviare i rischi di destabilizzazione interna degli alleati regionali. Tuttavia, mentre molti analisti hanno continuato ad insistere su questa interpretazione, sappiamo che l'intervento in Iraq non fu deciso in quest'ottica ma in quella della guerra al terrorismo, ignorando quindi i problemi di sicurezza degli alleati del Ccg ed anzi aggravando i loro problemi.

In effetti, l'esito dell'intervento in Iraq ha magnificato i rischi che la presenza militare Usa nella regione aveva già prodotto. La situazione in Iraq ha moltiplicato la forza di penetrazione e l'espansione del terrorismo ed acuito il disagio politico all'interno dei paesi del Ccg. I regimi di questi paesi continuano a ritenere l'alleanza con gli Usa fondamentale per la loro stabilità interna e la sicurezza internazionale e regionale²⁰. Tuttavia, l'alleanza comporta oggi per i paesi del Ccg rischi significativamente maggiori che per il passato. Con l'evoluzione che l'intervento in Iraq ha comportato nella regione, non è prevedibile nessun ritorno alla felice situazione in cui essi hanno vissuto negli anni 1980 all'ombra del “balance of power” gestito dagli americani e dei gradi di libertà che ciò dava loro.

In effetti, la fase successiva all'intervento Usa in Iraq, se non si concluderà con un disastroso e completo ritiro dall'Iraq, e quindi con un inevitabile indebolimento della loro presenza e capacità di protezione nei confronti dei paesi del Ccg, è probabile che continuerà con una presenza ridotta, destinata a contenere le forze che contesteranno il post-Iraq - vale a dire le forze che rifiuteranno anche un debole Iraq unitario o, per converso, rifiuteranno una spartizione - oppure con una presenza ben maggiore, nel caso in cui l'amministrazione decida che la guerra al terrorismo va continuata ad ogni costo o che l'Iran deve essere decisamente contenuto, a cominciare naturalmente dal Golfo.

Il prossimo futuro ha dunque facilmente in serbo una nuova politica di “containment”, verso l'Iraq o l'Iran o entrambi. Se è così, le forze americane staranno ben poco “over the horizon” e la regione continuerà ad essere sconvolta; ovviamente, non sarà possibile ripristinare nessuna politica di bilanciamento; non sarà neppure possibile avviare il “region-building” di cui la regione del Golfo, la più ampia area del Medio Oriente e lo stesso

¹⁹ Vari scenari in questo senso sono considerati da Kenneth M. Pollack, “Securing the Gulf”, *op. cit.*

²⁰ “The GCC and Gulf security. Still looking to America”, *IJSS Strategic Comments*, Vol. 11, Issue 9, Novembre 2005.

Occidente hanno invece estremo bisogno. Quale fattore può allora rendere praticabile una strategia di rafforzamento regionale in vista di una ricomposizione delle profonde lacerazioni che il Medio Oriente sta subendo?

4.2 Dialogo nel quadro regionale: la necessità di impegnare l'Iran

Il fattore necessario a uscire dall'impasse che si è creata nel Golfo è un cambiamento della politica dell'amministrazione Bush che dovrebbe passare dallo scontro per la vittoria nella guerra al terrorismo ad un dialogo con le forze e le potenze regionali riconoscendo le loro ragioni e negoziando le sue.

Perché questo cambiamento diventi possibile, l'amministrazione dovrebbe cambiare la sua concezione di guerra al terrorismo, modificare la sua concezione dei "rogue states" come alleati del terrorismo e facenti parte di un "asse del male", e infine – e forse è questo l'aspetto più importante – cambiare la sua concezione esasperatamente unilaterale della politica estera. Naturalmente questi cambiamenti non ci saranno finché Bush è alla Casa Bianca e, anzi, il dibattito sull'Iraq – cui abbiamo accennato all'inizio – dimostra che il presidente è fermo nelle sue idee e per nulla disposto a cedere. Il cambiamento sta però maturando nel paese, e qualche breccia l'ha anche fatta nella compagine dell'amministrazione, con la sostituzione del segretario alla Difesa. Le elezioni alla fine del 2008 potrebbero rendere il cambiamento possibile.

In questa prospettiva, la politica americana verso il Golfo dovrà rivedere l'insieme della sua politica regionale, e quindi i suoi rapporti con le varie potenze della regione, ma soprattutto con la Siria e l'Iran. Il conflitto in Iraq è partito nella percezione dell'amministrazione Bush come uno scontro tra il jihadismo e l'Occidente. Nei fatti si è palesato come uno scontro fra sunniti e sciiti allargandosi a livello dell'intera regione, uno scontro in cui i jihadisti hanno un ruolo sempre più violento ma ormai politicamente marginale. In realtà, si tratta di uno scontro fra filo-occidentali e anti-occidentali in cui l'Iran e la Siria, intendendo preservare degli interessi e uno status che gli Stati Uniti non riconoscono loro, hanno perciò assunto la leadership del fronte antioccidentale. Mentre l'amministrazione Bush intende vincere militarmente il fronte antioccidentale ma non ha nessuna possibilità di riuscirci, l'alternativa che occorre percorrere è allora quella di un regolamento politico attraverso l'impiego della diplomazia. In questo senso, la prospettiva di un cambiamento di politica nel Golfo deve necessariamente iniziare – nel quadro di un ripensamento degli orientamenti generali – da un dialogo con l'Iran e la Siria.

Non è questo il luogo anche solo per ricapitolare il contenzioso degli Usa con la Siria e l'Iran. Qui occorre sottolineare che, in primo luogo, come abbiamo detto all'inizio è necessario valutare relisticamente i legami fra il quadrante del Levante e quello del Golfo nonché la consistenza del confronto sciita-sunnita e la coerenza dei relativi schieramenti. Naturalmente, questi legami esistono e sono funzionali agli interessi nazionali, ma pensare che essi siano interessi nazionali prioritari dei due paesi in questione sarebbe sbagliato. Inoltre – come abbiamo detto più sopra – all'Occidente conviene più un approccio compartimentato che uno globale. Perciò, è opportuno affrontare le due questioni quanto più separatamente possibile. Ciò detto, esse vanno affrontate, cioè si deve aprire un dialogo con entrambi i paesi. Come sostiene il Rapporto dell'Iraq Study Group, il gruppo di supporto regionale (che il Rapporto suggerisce di costituire) “should actively engage Iran and Syria in its diplomatic dialogue, without preconditions” - e questa assenza di precondizioni va sottolineata.

Siria e Iran non sono più due esportatori di rivoluzione, fervorosi seguaci di un'ideologia. Essi sono degli stati nazionali tradizionali nella cui arena si muovono oltre ai vetero-rivoluzionari o paleo-nazionalisti anche importanti gruppi conservatori e riformisti dotati di una forte dose di pragmatismo. L'élite siriana è in realtà più opaca di quella iraniana, inoltre il gruppo dirigente siriano si confronta in Libano con una questione politica ed ideologica assai più difficile da negoziare della questione nucleare con la quale si confronta il gruppo dirigente iraniano²¹. In ogni caso, è necessario andare a vedere, iniziando dei colloqui e, non appena possibile, dei negoziati. Questa è la premessa necessaria perché nel Golfo ci sia un'alternativa alla politica di “containment” che nuovamente si profila all'orizzonte, e affinché si renda possibile una riduzione effettiva della presenza americana diretta nella regione e, di conseguenza, il lancio di una politica di cooperazione regionale nel campo della sicurezza. È evidente che una simile politica è possibile ed ha senso solo se l'Iran vi partecipa ed ha interesse alla sua riuscita.

²¹ Per l'Iran si veda Ray Takeyh, “Time for Détente With Iran”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 2, March/April 2007, pp. 17-32; Takeyh mette bene in luce la divisione nel campo dei conservatori fra i radicali, come il presidente Ahmadinejad, e i pragmatici, come Ali Larijani, e sostiene che questi ultimi sono l'interlocutore valido dell'Occidente, purché gli Usa lascino spazio ad un ruolo regionale appropriato dell'Iran; con questa contropartita, l'Iran si convincerebbe a sviluppare un'industria nucleare a fini pacifici saldamente incastonata nel regime di non proliferazione. Takeyh ha sviluppato più distesamente le sue tesi nel volume *Hidden Iraq: Paradox and Power in the Islamic Republic*, Times Book, 2006.

4.3 Prospettive di una cooperazione regionale di sicurezza nel Golfo

Perché emerga una organizzazione o anche un semplice quadro minimamente strutturato di sicurezza nel Golfo le condizioni sono due: (a) l'esistenza delle necessarie premesse politiche e (b) i contenuti e le politiche adatti alla specifica regione del Golfo. Inutile parlare della seconda condizione, se la prima – di cui abbiamo appena parlato nella sezione precedente - non è soddisfatta.

Molti problemi e questioni relativi al sorgere di un tale quadro di sicurezza nel Golfo sono collegati alla più vasta regione del Medio Oriente e sarebbero indubbiamente semplificati dall'esistenza di un'organizzazione di sicurezza a questo più ampio livello regionale. Il tentativo, ben avviato e molto promettente, del gruppo Acrs (Arms Control and Regional Security) nel quadro del "track" multilaterale della conferenza di Madrid del 1991 è andato in soffitta nel 1995²² con l'interruzione subita dall'intero processo di pace dopo l'assassinio di Rabin e l'avvento del governo Netanyahu, e non è dato sapere se qualche cosa o qualcuno l'andrà a ripescare. Nel frattempo, nessuna simile opportunità si è presentata e la questione resta aperta, ma non è necessariamente condizionante a livello sub-regionale, specialmente se l'organizzazione sub-regionale di sicurezza in questione si ferma prima di entrare nel merito del nucleare.

Tralasciando qui la questione di un quadro di sicurezza mediorientale a carattere comprensivo (cioè includente Israele), per quanto riguarda le premesse politiche abbiamo già sottolineato quella assolutamente pregiudiziale di una reintegrazione dell'Iran. Una volta che questa condizione sia soddisfatta, è necessario lasciare che i paesi interessati abbiano la libertà di organizzare il quadro secondo i loro requisiti, con la gradualità che essi riterranno necessaria e con i legami internazionali che essi riterranno utili. In questo quadro, secondo quanto sottolineano McMillan, Sokolsky e Winner in una delle migliori illustrazioni di quel-

²² Michael D. Yaffe, "Promoting Arms Control and regional security in the Middle East", *Disarmament Forum*, No. 2, Spring 2001, pp. 9-25; Bruce Jentleson, *The Middle East Multilateral Arms Control and Regional Security (ACRS) Talks: Progress, Problems and Prospects*, IGCC, Policy Paper No. 26, 1997; Shai Feldman, Abdullah Toukan, *Bridging the Gap: A Future Security Architecture for the Middle East*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1997; T.A. Coulombis, T.P.Dokos (eds.), *Arms Control & Security in the Middle East & the CIS Republics*, ELIAMEP, Athens, 1995. Più recentemente, Emily B. Landau, *Arms Control in the Middle East. Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints*, Jaffee Center for Strategic Studies, Sussex Academic Press, Portland (Oregon) & Eastbourne, 2006.

la che dovrebbe essere l'architettura di sicurezza del Golfo²³, dovranno essere soprattutto gli Stati Uniti a fare attenzione a non essere invadenti e astenersi da intervenire più del necessario nelle scelte che autonomamente gli stati del Golfo farebbero in vista di costituire un loro schema di sicurezza regionale.

Un'altra premessa politica importante da osservare riguarda le modalità della presenza di potenze esterne nel quadro di sicurezza regionale. L'esempio della partecipazione alla Csce/Osce - cioè all'organizzazione di sicurezza della regione europea - di Stati Uniti e Russia (la cui eredità asiatica si manifesta appunto nell'affiliazione delle repubbliche centro-asiatiche all'Osce) non è perfettamente calzante. Una partecipazione di potenze esterne è sensata e utile; esse, tuttavia, dovrebbe avere uno status del tipo "osservatori" o "madrine". Questa è la soluzione adottata dall'Asean Regional Forum, un modello che per altri versi molti analisti ritengono quello più adatto al Golfo. Infine, sarebbe necessario allargare il numero delle potenze esterne con legittimi interessi alla regione, favorendo l'inclusione dell'Ue e incoraggiando vivamente quella delle potenze asiatiche, come la Cina e l'India, che sono ormai partner di prim'ordine dei paesi del Golfo o comunque destinati a diventarlo²⁴.

In conclusione, le principali premesse politiche necessarie a far emergere un quadro regionale di sicurezza nel Golfo sono l'inclusione dell'Iran, l'autonomia dei paesi del Golfo nell'edificare la propria cooperazione nella regione, una partecipazione non diretta delle potenze esterne.

Anche con queste premesse, la nascita di un quadro di cooperazione di sicurezza nel Golfo non è affatto facile o scontata, poiché in questa regione continuano ad essere considerevoli le asimmetrie e i contrasti, oltre ad una lunga tradizione di sfiducia; la caduta di Saddam Hussein avrebbe potuto semplificare questa situazione, se avesse messo capo a un Iraq senza problemi, mentre - come sappiamo - ha portato con sé una situazione di esteso conflitto e frammentazione. In generale, si sottolinea la necessità di una struttura quanto mai informale e flessibile. McMillan e i suoi colleghi propendono per un "network of interlinked arrangements and relationships rather than a single overarching structure or even a fixed array of formal organizations"²⁵. Nello stesso senso, Yaffe - l'altro autore che più sistematicamente ha riflettuto sulle possibilità di "cooperative security" nel Golfo - sottolinea la necessità di un

²³ *Op. cit.*, in particolare pp. 166 e ss.

²⁴ Cfr. gli studi di Baaboud e Khader in questo stesso quaderno.

²⁵ *Op. cit.*, p. 167

“multi-layered approach” che “would involve an assortment of security relationships” di carattere sia bilaterale sia multilaterale costituenti un “web di interlinked security arrangements”²⁶. Yaffe battezza “Gulf Regional Security Forum” (Grsf) questo sistema di cooperazione “leggero”. Il Grsf non sarebbe un’istituzione compatta, ma un luogo in cui di fatto si organizzerebbe la regia dei diversi “layers” e delle varie “relationships” che al forum farebbero capo.

La definizione del quadro come “forum” riprende modelli che si basano – come ci si aspetta che faccia il Grsf - sulla trasparenza, la flessibilità e il consenso - come il Nordic Council e, ancora di più, l’Association of Southeast Asian Nations-Asean Regional Forum. L’istituzionalizzazione è minima o assente e il modo di procedere è basato sulla consultazione e su un processo diplomatico continuo e pienamente consensuale.

Questo processo dovrebbe occuparsi ai suoi inizi essenzialmente di “soft security” e di misure di fiducia, secondo il repertorio che le esperienze della Csce, della Partnership for Peace, dell’Unione Europea e del Dialogo Mediterraneo della Nato hanno offerto in tema di cooperazione di sicurezza: lotta alla criminalità internazionale, esercitazioni militari, procedure di intervento negli incidenti marittimi e aerei, controllo delle frontiere, scambi di informazioni fra stati maggiori, addestramento comune, etc.

Con la Istanbul Cooperation Initiative, la Nato ha messo a disposizione del Ccg questa esperienza di cooperazione in materia di sicurezza. Difficilmente si può pensare che la Nato potrebbe fare lo stesso lavoro a livello di un forum comprendente tutti i paesi del Golfo, quindi anche l’Iran. L’assistenza in materia sarà più opportunamente fornita dall’Onu e, con non poche probabilità, dall’Ue, dalla Lega Araba e dall’Organizzazione della Conferenza islamica (che hanno in regola però le carte politiche, ma assai meno quelle tecnico-militari).

La necessità di migliorare la cooperazione di sicurezza e quella militare è più specifica e urgente nei rapporti interni al Ccg. Quest’ultima organizzazione ha fatto dei passi non trascurabili e beneficia di una rete di assistenza bilaterale (gli Usa) e multilaterale (la Ici), ma si presenterebbe al Grsf assai meno coeso degli altri partner (dell’Iran senza dubbio, dell’Iraq resta da vedere). McMillan e gli altri sottolineano che il Ccg potrebbe sviluppare cooperazioni separate con i partners del Golfo - sul modello del Consiglio comune Nato-Russia – salvo a riservare il Grsf come istanza per una consultazione generale condivisa.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 126-127.

Un punto rilevante riguarda la necessità che nel Grsf, proprio per funzionare come istanza di regia della multiforme struttura di cooperazione dei paesi del Golfo, venga preliminarmente sviluppato una sorta di Atto di Helsinki in cui figurerebbero i principi generali che governerebbero la cooperazione regionale.

In conclusione, le linee di una cooperazione di sicurezza sono note. Le premesse politiche per metterla in atto sono invece deboli o assenti. Inizi parziali sono tuttavia possibili. Walter Posch ha suggerito alcuni punti sui quali una cooperazione può essere lanciata anche subito, parlando di "cooperazione occasionale"²⁷. I suggerimenti dell'Iraq Study Group di lanciare una diplomazia regionale per collocare la crisi irachena in un contesto destinato a facilitarne la soluzione o la gestione può servire egregiamente per occuparsi dell'Iraq e al tempo stesso gettare le basi di una cooperazione regionale. Sarebbe sbagliato aspettare la realizzazione delle necessarie premesse politiche per cominciare a pensare a mettere in moto forme di cooperazione regionale di sicurezza. Come si è insistito nella prima parte di questo capitolo, i due processi sono complementari, si alimentano e facilitano a vicenda. In particolare, non c'è dubbio che una prospettiva regionale può contribuire ad avviare a soluzione il conflitto iracheno.

Conclusioni

Esiste una complementarietà virtuosa che si dovrebbe cercare di far funzionare: la cooperazione regionale ha bisogno che alcune premesse politiche generali siano realizzate nella regione perché la cooperazione di sicurezza sia messa in moto. D'altra parte, la messa in atto di una cooperazione regionale è oggi estremamente necessaria a rendere possibile la realizzazione di quelle stesse premesse politiche. Non è possibile aspettare che il conflitto dell'Iraq sia risolto o almeno messo sotto controllo per poi passare ad organizzare la cooperazione di sicurezza fra i paesi della regione. È invece necessario concentrarsi sulla realizzazione di elementi – sia pure occasionali o sparsi – di tale cooperazione

²⁷ Walter Posch, "A CSCE-like process for the Gulf Region? Neither Integration Nor Isolation: Case-to-Case Cooperation"; Posch menziona (1) una cooperazione militare nel Ccg in cui ci sia più libertà di rapporti fra Ccg e Iran e un ruolo più ampio dell'Ue; (2) una maggiore cooperazione del Ccg con l'Iraq in un quadro di aumentata cooperazione mediorientale e transatlantica; (3) lo sviluppo di una cooperazione regionale per la prevenzione degli incidenti in mare, sul modello Inscea (Incidents On and Over the High Seas Agreement); (4) una cooperazione nel campo della lotta ai narcotici.

regionale perché essi oggi sono indispensabili contributi ad avviare a soluzione il dramma che l'intervento in Iraq ha aperto nel Golfo.

Le occasioni per alimentare dei focolai di cooperazione regionale stanno innanzitutto nella possibilità di costituire un tessuto diplomatico regionale - una conferenza - per fare in modo che, da un lato, siano frenate le ondate di instabilità che vengono dall'Iraq e investono prima di tutto i paesi confinanti e, dall'altro, siano utilizzate le forze degli stati confinanti per evitare che il conflitto in Iraq si aggravi e per fornire, invece, elementi atti alla sua risoluzione. Una conferenza in questa direzione è stata convocata dal governo iracheno a Baghdad il 10 marzo 2007 ed è stata seguita da colloqui bilaterali fra Usa e Iran, sia pure limitati all'Iraq. Questa apertura è stata timidissima, ma è invece proprio su questa strada che bisognerebbe andare avanti.

4. EUROPA E STATI UNITI DI FRONTE AL GRANDE MEDIO ORIENTE: DIFFERENZE E ANALOGIE STRATEGICHE

Roberto Aliboni

La guerra al terrorismo dichiarata da Washington dopo gli attacchi dell'11 settembre è stata, com'è noto, accompagnata da parte degli stessi Stati Uniti con iniziative di cooperazione politica ed economica volte alla promozione della democrazia nei paesi arabo-musulmani, quelli cioè da cui il terrorismo anti-occidentale essenzialmente proviene.

Oltre a sostenere il National Endowment for Democracy, a sviluppare aree di libero scambio bilaterali (ad oggi, con Marocco, Giordania e Bahrein) e a portare avanti l'iniziativa della Middle East Free Trade Area (Mefta), gli Stati Uniti gestiscono la Mepi (Middle East Partnership Initiative) già dal dicembre 2002 con il compito di sostenere il rafforzamento delle società civili arabe¹. Per realizzare la sua politica di democratizzazione, il governo americano ha avanzato una Iniziativa per il Grande Medio Oriente alla fine del 2003, volta a promuovere la riforma politica nella regione. Dopo sei mesi di dibattito internazionale su questa iniziativa, essa è stata approvata dal G8 a Sea Island, nel giugno del 2004, sotto il nuovo nome di Partnership per il Progresso e un Futuro Condiviso con la Regione Allargata del Medio Oriente e Nord Africa (Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa - Bmena). Il Partenariato

¹ Thomas Carothers, *A Better Way to Support Middle East Reform*, Carnegie Endowment Policy Brief, No. 33, January 25, 2005; Tamara Cofman Wittes, Sarah E. Yerkes, *The Middle East Partnership Initiative: Progress, Problems and Prospects*, Brookings Institution, Saban Center Middle East Memo No. 15, 29 November 2004.

per il Progresso lavora attraverso un Forum per il Futuro a livello ministeriale e comprende un vasto numero di intraprese cooperative a carattere politico, economico e culturale, di cui la più significativa, sul piano politico, è il Dialogo per l'Assistenza alla Democrazia (nel quale l'Italia, assieme alla Turchia e allo Yemen, ha un ruolo di direzione)². Il Forum, nella sua recente riunione del novembre 2005 a Bahrein, ha approvato la costituzione di due fondazioni dirette a sostenere progetti di democratizzazione nell'ambito delle società civili.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, con la conferenza di Barcellona del 1995, è entrato in funzione il Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem), con la sua struttura multidimensionale, volta sia alla riforma politica che allo sviluppo dell'economia e alla cooperazione nei settori più sensibili dei rapporti umani e sociali fra le due sponde del mare Mediterraneo³. L'Ue nel corso del 2005 ha lanciato una Politica Europea di Vicinato (Pev)⁴, che approfondisce e rende più efficace la cooperazione con il Sud del Mediterraneo e un Partenariato Strategico che riguarda, oltre il Mediterraneo, anche i paesi del Golfo⁵. Con l'approvazione della Strategia Europea di Sicurezza ha, infine, meglio precisato le concezioni di intervento e i suoi obiettivi⁶.

Malgrado differenze nella loro anzianità e nel loro ambito, tutte queste iniziative americane ed europee hanno molti punti e preoccupazioni in comune. In una prospettiva di sicurezza e riforma politica ed economica, numerosi concetti e obiettivi appaiono molto vicini, praticamente

² International Crisis Group, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled Birth*, Middle East/North Africa Briefings, No. 14, Brussels, Amman, 7 June 2004; Tamara Cofman Wittes, "Promoting Democracy in the Arab World. The Challenge of Joint Action", *The International Spectator*, Vol. 39, No. 4, October-December 2004, pp. 75-88.

³ Eric Philippart, *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challenges*, CEPS Working Paper No. 10, Brussels, April 2003; F. Attinà, S. Stavridis (eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè editore, Milano, 2001; Á. Vasconcelos, G. Joffé (eds.), *The Barcelona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, London, Portland, 2000.

⁴ Riccardo Alcaro, Michele Comelli, *La Politica Europea di Vicinato*, Quaderni IAI, n. 22, marzo 2005; Raffaella A. De Sarto, Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No. 1, Spring 2005, pp. 17-38; Erwan Lannon, Peter van Elsuwege, "The EU's emerging Neighbourhood Policy and its potential impact on the Euro-Mediterranean Partnership", in P. G. Xuereb (ed.), *Euro-Med Integration and the 'Ring of Friends': the Mediterranean's European Challenge-vol. IV*, European Documentation and Research Centre, University of Malta, Malta.

⁵ *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, pubblicata nella serie *EuroMed Report*, Issue No. 78, 23 June 2004.

⁶ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

gli stessi, come per esempio l'obiettivo di promozione della democrazia, in quanto obiettivo supremo e condizionante rispetto a tutti gli altri, l'impiego del concetto di "partenariato" e di quello di "inclusione", l'impiego del criterio di "condizionalità" degli aiuti.

Tuttavia, queste analogie non hanno impedito la rottura che nelle relazioni atlantiche ed europee si è verificata a causa dell'intervento americano in Iraq e le altre divergenze politiche che riguardano la regione del Medio Oriente e Nord Africa. Inoltre, sebbene la situazione sia leggermente migliorata negli anni successivi all'intervento, nessuna significativa sinergia, malgrado le numerose ed evidenti analogie, si è verificata fra le politiche europee e quelle americane. La realtà è che forti divergenze emergono non appena le analogie di cui si è detto vengono collocate nei rispettivi contesti strategici degli Usa e dell'Europa. In altre parole, gli stessi concetti e strumenti hanno diverso significato, rilevanza, e funzionalità quando siano considerati a petto delle rispettive strategie verso le regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente allargato.

In questo capitolo si considera dapprima questa diversità strategica e, successivamente, l'impatto delle divergenze euro-americane sulle due più importanti politiche dell'Ue verso i paesi del Sud del Mediterraneo, vale a dire il conflitto israelo-palestinese e il Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem). In una breve sezione finale si traggono alcune conclusioni sulle priorità strategiche dell'Ue e dell'Europa nel suo complesso.

1. Diversi approcci strategici Usa e Ue verso il Medio Oriente e il Nord Africa

In questa sezione consideriamo i rispettivi approcci strategici degli Usa e dell'Ue nei confronti del Medio Oriente e del Nord Africa. Questi approcci sono molto diversi tra loro.

Con la fine della guerra fredda, la strategia di sicurezza degli Stati Uniti subì già un profondo mutamento nel corso della presidenza Clinton. Questo mutamento rifletteva la fine del comunismo internazionale e del confronto Est-Ovest. L'amministrazione Bush ha ancora una volta cambiato la strategia globale americana in misura altrettanto significativa. Questo nuovo mutamento deriva dalle differenze ideologiche e programmatiche fra democratici e repubblicani, ma è soprattutto dovuto all'attacco dell'11 settembre. Questo attacco ha cancellato l'assunto dell'inesistenza di minacce militari esistenziali sul quale la strategia degli Stati Uniti si era fondata per un decennio. La necessità di fare fronte al

riemergere di una minaccia del genere ha dato luogo a una svolta nella dottrina strategica. Questa svolta non ha eliminato continuità e fattori preesistenti ma li ha posti in una prospettiva molto diversa.

In effetti, nessuna delle sfide che preoccupano l'amministrazione Bush è nuova: le armi di distruzione di massa, il terrorismo transnazionale di stampo islamico e non, la possibile "intersezione" tra Wmd e terrorismo, gli stati canaglia. Né è nuova l'ostilità dei movimenti islamisti verso l'Occidente e verso i regimi autoritari regionali che l'Occidente appoggia. Tuttavia, mentre l'amministrazione Clinton affrontò tutti queste questioni senza mai considerarle come minacce - tanto meno esistenziali - alla sicurezza nazionale americana, l'amministrazione Bush già ai suoi inizi le considerava come fattori che i democratici avevano preso sottogamba e poi, con l'attacco dell'11 settembre, le ha tradotte in una compatta minaccia esistenziale globale.

Costruendo il terrorismo come minaccia esistenziale globale, l'amministrazione Bush ha ricreato nell'arena mondiale la bipolarità che con la fine dell'Urss era scomparsa e, così facendo, ha semplificato di colpo il mondo strategicamente frammentato che era uscito dalla fine della guerra fredda. Ad una frammentazione difficile da interpretare ha sostituito un mondo più semplice, strutturato come contrapposizione fra bene e male. Anche se il nuovo nemico è evanescente e asimmetrico, esso ha il vantaggio di essere un nemico e, quindi di generare consenso più facilmente della prevenzione e gestione di conflitti più o meno estranei e lontani in un mondo strategicamente segmentato⁷.

Il terrorismo che ora minaccia la sicurezza nazionale degli Stati Uniti è dipinto come una piaga che mette assieme tendenze transnazionali e nazionali: Al Qaida e l'Eta, il Partito di Dio libanese e l'IRA, la Hamas palestinese e i ceceni. La minaccia centrale, tuttavia, viene dall'area del Medio Oriente e Nord Africa cioè l'area, allargata fino a comprendere il Pakistan e l'Afghanistan, da cui empiricamente derivano gli attacchi e la più generale ostilità nei confronti del mondo occidentale e degli Stati Uniti. Il Grande Medio Oriente è al centro delle preoccupazioni di sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Perciò, questa regione si confonde oggi con la loro strategia generale o globale.

⁷ Negli anni novanta, alimentata dalla teoria dello "scontro delle civiltà" di Samuel Huntington, nel mondo occidentale ha già avuto corso una tendenza a ritrovare un mondo bipolare. La contrapposizione Islam-Occidente trovò giustificazione nel terrorismo e nelle ribellioni islamiste, specialmente in Egitto e Algeria. Come si ricorderà, un segretario della Nato cercò di avvalorare questa tendenza. Essa tuttavia veniva allora compattamente respinta dai governi occidentali.

Secondo la dottrina strategica resa pubblica il 17 settembre 2002⁸, il carattere militarmente sfuggente della nuova minaccia globale non consente di affrontarla né con la dissuasione né con il contenimento. La dottrina adotta e giustifica perciò l'intervento militare preventivo. Questo tipo di intervento è presentato in un quadro legale e politico fortemente e deliberatamente unilateralista, secondo una tendenza del dopo guerra fredda diffusa in tutti gli ambienti politici americani ma particolarmente accentuata presso i repubblicani. La dottrina strategica prevede anche uno sforzo per raggiungere il predominio militare assoluto e provvedere così agli Usa una sicurezza totale. Ma poiché né l'intervento preventivo, né la "dominance" militare appaiono risolutivi rispetto ai caratteri militari e politici peculiari al terrorismo, è qui che s'inserisce la più notevole caratteristica della strategia globale dell'amministrazione Bush, vale a dire l'obiettivo di una trasformazione politica strutturale di quello che una volta si chiamava Terzo Mondo, in particolare della regione da cui proviene la minaccia terroristica centrale, ovvero il mondo arabo-musulmano. Questa trasformazione strutturale è necessaria perché, secondo l'amministrazione Bush, il terrorismo islamista è "profondamente radicato" ("deeply rooted") nell'arretratezza delle condizioni sociali, economiche e, soprattutto, di autoritarismo politico che prevalgono nell'area. La promozione della democrazia nel Grande Medio Oriente, come il presidente Bush ha sottolineato in molti dei suoi più importanti discorsi, diventa così la strategia di sicurezza più importante degli Stati Uniti. La dottrina del 2002 prevede anche uno sforzo per ottenere la cooperazione delle grandi potenze e, in generale, degli altri paesi nella lotta contro il terrorismo. Tuttavia, prevede di realizzare questa cooperazione sotto l'egida degli Stati Uniti, nell'ambito di coalizioni multinazionali *ad hoc* piuttosto che nel quadro delle organizzazioni multilaterali. Assume, in definitiva che le potenze coinvolte "si conformeranno alla gestione del sistema internazionale da parte di una singola potenza egemone come gli Stati Uniti perché i suoi impulsi sono relativamente benevoli e perché sta dalla parte di valori che sono condivisi dalla maggior parte degli stati"⁹.

⁸ The National Security Strategy (Nss) mette assieme e definisce elementi già emersi in una serie di documenti di sicurezza precedenti: la Defense Department Quadriennial Defense Review (Qdr), resa nota tre settimane dopo l'11 settembre 2001; il discorso sullo "Stato dell'Unione" del gennaio 2002 sull' "asse del male"; i discorsi del giugno 2002 a West Point e Fort Drum; la National Security Presidential Directive 17 (NSPD-17); la Homeland Security Policy Directive 4 (Hspd-4).

⁹ Vedi *US Strategies for National Security. Winning the Peace in the 21st Century*, A Task Force Report of the Strategies for US national Security Program, authored by Larry Korb as Chairman of the task Force, edited by Michael Kraig, The Stanley Foundation, October 2003, p. 22.

Com'è ovvio, questa dottrina e la sua applicazione non costituiscono un'evoluzione lineare nel tempo. Si sono verificati una serie di *feed backs* reciproci. Per esempio, la promozione della democrazia come strategia di sicurezza era già nella dottrina del 2002, ma è nel 2003 che la prospettiva del Grande Medio Oriente è stata meglio definita. Nell'insieme, la dottrina strategica dell'amministrazione Bush si può riassumere in questo modo:

- gli Stati Uniti identificano nel terrorismo che viene dalla regione del Grande Medio Oriente la minaccia chiave alla sicurezza nazionale; altre minacce, come le politiche degli stati canaglia e la proliferazione delle Wmd hanno un loro profilo autonomo ma sono spesso funzionali alla minaccia maggiore del terrorismo;
- la risposta a queste minacce, in particolare al terrorismo, è multidimensionale; essa include l'applicazione della forza militare, anche in una modalità pre-emptiva; usa la cooperazione internazionale, ma senza permettere che divenga un vincolo alla politica estera degli Usa, cioè in modo piuttosto unilaterale; è funzionale alla necessità di trasformare e plasmare a fondo il retroterra politico, culturale, economico e sociale del terrorismo promuovendo riforme e democrazia; in effetti, il fattore centrale di questa strategia è la 'democratizzazione' dei paesi interessati.

Venendo ora all'Ue, la sua strategia di sicurezza è basata sull'*acquis communautaire*. La piattaforma su cui riposa la sicurezza europea si forma via via che principi, obiettivi e politiche vengono condivisi dai partner e considerati parte irrevocabile della loro identità politica e dei loro obiettivi. Nel dicembre del 2003, come abbiamo accennato, il Consiglio Europeo ha approvato un documento preparato dal Segretario generale dell'Ue che riassume e mette ordine nell'*acquis*, introducendo al tempo stesso nuove prospettive e concezioni¹⁰. La "European Security Strategy" elenca una serie di "global challenges" (sfide globali) e "key threats" (minacce chiave), in principio vicine a quelle menzionate nella dottrina strategica Usa del 2002¹¹. Le due più importanti strategie che il documento indica allo scopo di affrontare tali sfide e minacce sono la promozione della democrazia e di un effettivo ("effective") sistema multilaterale. Secondo il documento "La migliore protezione per la nostra sicurezza è un mondo di stati democratici ben

¹⁰ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, op. cit.

¹¹ Vedi Alyson J.K. Bailes, "US and EU Strategy Concepts. A Mirror for Partnership and Defence?", *The International Spectator*, Vol. 49, No. 1, January-March 2004, pp. 19-33.

governati”; questo stesso obiettivo è sottolineato a livello regionale: “È nell’interesse dell’Europa che i paesi alle nostre frontiere siano ben governati”. Inoltre, sottolinea che “La nostra sicurezza e la nostra prosperità dipendono sempre più da un sistema multilaterale effettivo”. La strategia può riassumersi in una politica di “peace-building” (edificazione della pace) a livello sia interno sia internazionale¹².

La strategia europea di sicurezza è basata sull’impiego della sicurezza cooperativa, in generale di strumenti cooperativi, e sul “constructive engagement” (l’impegno costruttivo) dell’Ue nei confronti dei paesi e delle regioni con le quali essa stabilisce rapporti. Questo “engagement” ha l’obiettivo di aiutare paesi e regioni interessati a realizzare una situazione di stabilità strutturale, cioè “una situazione caratterizzata da sviluppo economico sostenibile, democrazia e rispetto per i diritti umani, strutture politiche funzionanti, e sane condizioni sociali e ambientali, inclusa la capacità di gestire il mutamento senza ricorrere a conflitti violenti”¹³. L’obiettivo della stabilità strutturale è perseguito dall’Ue in una prospettiva di prevenzione dei conflitti nel lungo termine. Perciò, la prevenzione a lungo termine è un caposaldo della strategia di sicurezza dell’Ue.

Un cambiamento strutturale è anche alla base della strategia americana, ma in quest’ultima le riforme sono perseguite a più breve scadenza e, se necessario, anche con la forza militare. Quale posto ha l’impiego della forza nella strategia europea? Esistono in proposito interpretazioni e aspettative diverse¹⁴, nondimeno l’Ue resta la “civil power” (potenza civile) definita da François Duchêne¹⁵. Come abbiamo già detto, impiega strumenti cooperativi e di sicurezza cooperativa. La forza appartiene al suo tragico passato e sembra estranea al suo stato presente. Essa ha formato da pochi anni un nucleo di forza militare che ha però esclusivamente compiti di gestione e prevenzione dei conflitti per il mantenimento, il ripristino e la messa in vigore della pace. Questo nucleo di forza militare, inoltre, può essere impiegato solo nel quadro della legali-

¹² Si vedano le relative definizioni concettuali in International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes of Conflict Prevention and Management*, ICG Issues report No, 2, Brussels, 26 June 2001.

¹³ La definizione è tratta da SWP-CPN, *Conflict Prevention and Peace-Building: A Practical Guide*, Berlin, December 2001.

¹⁴ Wolfgang Wessels, “The EU as a Global Actor: Concepts and Realities”, in John Leech (ed.), *Whole and Free. NATO, EU Enlargement and Transatlantic Relations*, The Federal Trust in conjunction with TEPESA, London, 2002, pp. 141-161.

¹⁵ François Duchêne, “Europe in World Peace”, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow*, London, Fontana/Collins, 1972, pp. 32-49.

tà internazionale, su mandato dell'Onu o delle organizzazioni regionali di sicurezza. Può impiegarlo su proprio impulso, ma l'impiego può avvenire solo nel quadro delle regole internazionali. La forza militare stabilita dall'Ue è coerente con la sua strategia cooperativa.

Il documento strategico europeo del 2003 nota che l'Ue dovrebbe "sviluppare una cultura strategica che promuova interventi precoci, rapidi e, se necessario, robusti". Questa indicazione è stata vista da taluni come un primo orientamento all'impiego della forza da parte dell'Ue. È stata collegata a due altre affermazioni del documento nelle quali si è ugualmente voluto vedere l'emergere di una disponibilità a usare la forza per scopi diversi da quelli delle operazioni a sostegno della pace, disponibilità la cui assenza o debolezza ha a lungo negativamente pesato sulle relazioni con gli Stati Uniti: "di fronte alle nuove minacce la prima linea di difesa sarà spesso all'estero" – dice il documento – e aggiunge "In un'era di globalizzazione, minacce lontane possono essere una preoccupazione non minore di quelle a portata di mano"¹⁶.

Il significato concreto di queste affermazioni è che la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd), e con essa le forze disponibili, debbono accrescere le loro capacità in un quadro politico e istituzionale rafforzato per meglio perseguire gli obiettivi di cooperazione internazionale loro assegnate. In questo senso, non è affatto escluso che l'Ue possa intervenire in Afghanistan, nel quadro di un mandato internazionale appropriato, e in luoghi anche più lontani, ma ciò accadrebbe strettamente nei limiti dell'impiego cooperativo della forza che abbiamo appena considerato. Ugualmente, in un idoneo quadro legale, la forza europea può intervenire in un quadro anche sensibile quanto quello della Palestina – come sta facendo con l'operazione di controllo del confine fra Gaza e Egitto. Non avrebbe mai potuto contribuire, però, ad un'operazione come quella dell'Iraq¹⁷.

¹⁶ Si veda Bailes, *op. cit.*, and Robert E. Hunter, "The US and the European Union. Bridging the Strategic Gap?", *The International Spectator*, Vol. 49, No. 1, January-March 2004, pp. 35-50. Also "The European Security Strategy. Towards a Muscular Foreign Policy?", *IJSS Strategic Comments*, Vol. 9, Issue 9, November 2003.

¹⁷ La situazione è ben diversa nella Nato. Nell'Alleanza i paesi alleati appartenenti all'Ue hanno compiuto diversi passi verso un impegno militare più ampio dell'originaria autodifesa. Essi sottoscrissero limitati impegni globali nel documento strategico approvato al Consiglio dell'Atlantico del Nord di Washington D.C. nel 1999; si dichiararono disponibili ad attivare l'Art. V per reagire collettivamente agli attacchi dell'11 settembre; e oggi contribuiscono alle operazioni in Afghanistan. Nella Nato, le premesse dottrinarie per un impegno più globale di fatto ci sono, ma continuano a mancare le necessarie premesse politiche: gli europei non sono pronti a trasformare l'Alleanza in uno strumento di "dominance" globale e gli

Perciò, la strategia di sicurezza dell'Ue rimane innanzitutto ancorata all'obiettivo della stabilità strutturale e resta fundamentalmente una strategia di prevenzione dei conflitti a lungo termine. Quanto è detto nella "European Security Strategy" vale soprattutto a legittimare la gestione e la prevenzione dei conflitti a medio e breve termine, incluso l'impiego cooperativo dello strumento militare in operazioni anche lontane e "robuste". È in questa prospettiva di breve-medio periodo che al suo inizio il documento sottolinea che "La sicurezza è una precondizione dello sviluppo". Nel medio-lungo periodo è vero il contrario e resta ferma per l'Ue l'importanza delle precondizioni dello sviluppo economico, dell'integrazione regionale e degli altri requisiti menzionati nel concetto della stabilità strutturale.

Come abbiamo già ricordato, la Strategia Europea è anche caratterizzata dall'importanza delle regioni vicine per la sua sicurezza. È in questa prospettiva che l'Ue ha posto le basi della sua nuova Politica Europea di Vicinato. In questo quadro di vicinato, la Strategia mette in rilievo l'importanza del Mediterraneo per la sicurezza dell'Ue. Le sfide di sicurezza che secondo il documento provengono da questa regione non riguardano il terrorismo bensì i conflitti regionali, in particolare il conflitto israelo-palestinese nel quadro del conflitto israelo-arabo.

In effetti, per quanto riguarda il terrorismo islamico, la descrizione che il documento europeo ne dà è chiaramente basata su una percezione storico-politica ben diversa da quella quasi metafisica della strategia americana. Il documento, innanzitutto, non menziona il terrorismo nazionale e si riferisce al terrorismo transnazionale. La descrizione di quest'ultimo è banalizzante: "La più recente ondata di terrorismo è globale nella sua portata e legata all'estremismo religioso violento". Implicitamente, poi, critica il fuoco sul terrorismo dicendo a proposito dei conflitti regionali che "Il modo più pratico di affrontare le nuove, spesso elusive minacce sarà talvolta di affrontare i meno nuovi problemi che vengono dai conflitti regionali", nel solco perciò del più tradizio-

americani, di conseguenza non vedono più la NATO uno strumento della loro sicurezza globale. Vedi David S. Yost, "NATO's 1999 Strategic Concept", in NATO Defence College, *Security Strategies: NATO, the United States, and Europe*, NDC Occasional Papers No. 5, Rome, March 2005; l'a. argomenta che, per fare fronte agli sviluppi del dopo 11 settembre, abbisogna una volontà politica appropriata più che riscrivere il Concetto Strategico del 1999. Sui concetti strategici dell'Ue e della NATO negli anni 1990 vedi Roberto Aliboni, "European Defence and the Mediterranean", in Álvaro de Vasconcelos (coordinator), *A European Strategic Concept for the Mediterranean*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lumiar Papers, No. 9, Lisbon, September 2002, pp. 15-37.

nale pensiero strategico europeo. Asserisce, infine, che la “Risoluzione del conflitto arabo-israeliano è una priorità strategica per l’Europa. Senza di essa, ci saranno poche possibilità di avere a che fare con gli altri problemi del Medio Oriente” e sottolinea che, rispetto alla regione nel suo insieme, “L’interesse dell’Unione Europea richiede un continuo impegno con i partner mediterranei”, alludendo alla politica di “impegno costruttivo” dell’Ue verso le aree meno sviluppate e, nel Mediterraneo, il Pem.

Queste osservazioni sottolineano la diversità di percezione del terrorismo fra Ue e Usa. Gli europei prendono molto sul serio la minaccia del terrorismo transnazionale islamico, ma neppure dopo l’attacco alla stazione di Antocha a Madrid lo percepiscono come una minaccia assoluta ed esistenziale alla sicurezza nazionale. Dietro il terrorismo ci sono dei problemi politici irrisolti, per non parlare delle questioni soci-culturali provenienti dall’immigrazione in Europa che s’intravedono dietro gli attacchi alla metropolitana di Londra nel luglio del 2005. Occorre risolvere quei problemi - senza ovviamente cadere nella trappola di negoziarli con i terroristi. A questi problemi, piuttosto che al terrorismo transnazionale di Al Qaida, risalgono le percezioni di sicurezza degli europei.

Inoltre, sono diverse anche le percezioni alla base della risposta al terrorismo. Apparentemente la risposta è la stessa: promuovere democrazia e sviluppo economico per far uscire le società in questione dalla loro arretratezza. Tuttavia, mentre per gli Usa l’arretratezza genera il terrorismo, per gli europei l’arretratezza va rimossa per motivi di sicurezza generali - come accadeva nella strategia dell’amministrazione Clinton. Per rimuovere il terrorismo, invece, occorre anche, e forse soprattutto, sciogliere i nodi politici irrisolti della regione.

Infine, nella correlazione fra arretratezza e terrorismo dell’amministrazione Bush è implicito un giudizio negativo sulla cultura delle società del Grande Medio Oriente, che dà alla sua politica di promozione della democrazia un sapore “colonialista”. Gli sforzi dell’amministrazione per contrastare questa percezione (distinzione fra Islam e terrorismo; volontà di non imporre la democrazia, etc.) non hanno avuto gran credito nella regione. La politica europea evita di dare giudizi del genere.

Per concludere, possiamo provare a sintetizzare la strategia di sicurezza europea e le differenze più rilevanti fra strategia americana ed europea. Per quanto riguarda la strategia europea:

- malgrado l’accresciuta importanza della minaccia terroristica, essa non è percepita dagli europei come avente un carattere esistenziale; l’Ue, come negli anni novanta, percepisce un mondo più di rischi, talvolta

gravi, che non di vere e proprie minacce; il rischio è diffuso e al tempo stesso frammentato; si traduce in sfide globali e problemi politici regionali che nascono da una insufficiente capacità di *governance* politica ed economica;

- l'Ue è consapevole della necessità di accrescere le sue capacità per contribuire al governo globale, ma si concentra sul suo vicinato;
- la risposta è in generale basata sulla sicurezza cooperativa e sul multilateralismo effettivo;
- l'obiettivo generale della sua strategia si esprime in una politica di prevenzione dei conflitti a lungo termine che consiste nell'aiutare i paesi del Terzo Mondo a realizzare una situazione di stabilità strutturale attraverso la promozione dello sviluppo economico sostenibile, della democrazia e dei diritti umani.

Ciò posto, è evidente che le differenze della strategia europea con la strategia americana attuale sono davvero notevoli (mentre lo erano assai meno con l'amministrazione precedente). Vediamo ora l'impatto che, per il tramite dei legami atlantici, l'evoluzione della strategia americana dopo l'11 settembre 2001 ha prodotto sulle principali politiche europee verso il Mediterraneo e il Medio Oriente.

2. Le politiche dell'Ue nel Mediterraneo dopo l'11 settembre

Le due politiche principali dell'Ue verso il Mediterraneo sono quella nei confronti del conflitto israelo-palestinese e il Pem. Negli anni successivi all'attacco dell'11 settembre 2001, la politica europea verso il Mediterraneo ha certamente subito l'impatto delle tendenze che da quell'attacco sono scaturite e dei cambiamenti che hanno provocato nella politica americana di sicurezza e nella regione del Medio Oriente. L'impatto è stato più marcato sulla politica Ue verso il conflitto israelo-palestinese che sul Pem.

Il conflitto israelo-palestinese. Dopo il fallimento del negoziato Arafat-Barak organizzato a Camp David dal presidente Clinton e l'inizio dell'insurrezione che ha preso il nome dalla moschea Al-Aqsa, la politica dell'Ue verso il conflitto israelo-palestinese è condotta nel quadro del "Quartetto" in coalizione con quella Usa, avendo come comune riferimento la "Road Map". In questo quadro comune sussistono storici e forti dissensi sul modo in cui la politica dovrebbe essere condotta, sui principi internazionali cui essa dovrebbe attenersi, e sulla priorità che la que-

stione dovrebbe avere nel quadro della politica riguardante la regione nel suo complesso. Occorre subito aggiungere che si tratta di dissensi strategici, che non impediscono affatto una forte collaborazione tattica. Questa forte collaborazione tattica domina la fase in corso della perdurante crisi israelo-palestinese.

In una prospettiva strategica, la differenza principale sta nel fatto che per gli europei la soluzione del conflitto deve garantire alcune condizioni che la rendano agli occhi dei palestinesi e degli arabi giusta, accettabile e quindi stabile, mentre per gli americani la pace per essere stabile deve riflettere l'accordo che le parti in causa riescono a raggiungere. Secondo gli europei i palestinesi sono una parte debole che necessita di un aiuto esterno. Secondo gli americani, l'aiuto esterno deve solo facilitare un accordo, senza entrare nel merito. Gli europei hanno idee abbastanza precise su come deve essere lo status finale; gli americani hanno ovviamente delle idee in proposito ma si preoccupano innanzitutto che le parti arrivino a negoziare uno status finale configurandolo come meglio credono e possono. Inoltre, gli europei sono più attenti degli americani al quadro legale internazionale in cui il conflitto si colloca sin dalla sua nascita.

Lo status finale che gli europei hanno in mente è in gran parte basato sulla necessità di rispettare il quadro legale internazionale. Europei e americani ritengono entrambi illegali gli insediamenti di coloni nei territori occupati, ma mentre gli europei credono che un accordo di pace debba passare per un sostanziale ritiro degli insediamenti, gli americani hanno nei confronti della questione una posizione più empirica quando non decisamente partigiana (fino a far recentemente dire al presidente Bush che i palestinesi dovrebbero capire che alcuni insediamenti attorno a Gerusalemme non saranno mai ritirati - e qui sono, per una volta, gli americani ad anticipare lo status finale!). L'atteggiamento è diverso anche rispetto alla legalità interna. Così, Arafat era considerato dall'Ue e dalla maggior parte dei suoi stati membri come il legittimo rappresentante dei palestinesi e dall'amministrazione Bush, invece, come l'ostacolo principale sulla via della soluzione del conflitto e quindi persona da isolare e delegittimare. Da tutto ciò motivi quasi ininterrotti di divergenza.

Tuttavia, l'indicazione nella "Road Map" del traguardo di due stati separati, democratici e in pace fra loro e l'esplicito appoggio che a tale traguardo è venuto dal presidente Bush è un orientamento strategico che Usa, Ue ed europei condividono fortemente e che ha introdotto un'essenziale convergenza transatlantica sulla questione. Questa convergenza si è accentuata in relazione alla politica del premier Sharon di ritiro uni-

laterale di Gaza. Inoltre, il presidente Bush ha fatto affermazioni molto ben accette agli europei, come quelle relative alla necessaria "contiguità" del territorio della Cisgiordania nel quadro di un accordo finale. Altre affermazioni sono apparse invece agli europei un passo indietro, come quella – appena richiamata più sopra - sulla irreversibilità di fatto di alcuni insediamenti coloniali, per quanto abusivi, realizzati nel corso dell'ormai lunga occupazione, nella fattispecie attorno a Gerusalemme. Nell'insieme, si è ridotta sotto le amministrazioni Bush la divergenza strategica euro-americana e, come abbiamo accennato, ciò ha consentito una più piena collaborazione tattica. D'altra parte, occorre anche sottolineare che questa minore divergenza strategica è facilitata dalle divisioni che la politica dell'amministrazione Bush ha provocato in Europa. Queste divisioni hanno ristretto il minimo comun denominatore nella Politica Estera e di Sicurezza Comune - Pesc dell'Ue e, in particolare, nella politica estera verso la regione: l'obiettivo dei due stati è un importante minimo che gli europei possono facilmente condividere.

Malgrado l'avvicinamento sulla formula dei due stati, resta una divergenza fondamentale sulla priorità che la soluzione di questo conflitto dovrebbe avere nel più vasto quadro regionale. Secondo gli europei, la soluzione del conflitto israelo-palestinese servirebbe a spegnere il focolaio principale di radicalizzazione politica e di sentimenti anti-occidentali nella regione, contribuendo potentemente a sbloccare le dittature militari all'interno e migliorare la cooperazione fra gli stati della regione. La politica americana, anche nei momenti in cui più si è impegnata nella soluzione del conflitto, non ha mai creduto al ruolo che questa soluzione giocherebbe a favore della stabilizzazione della regione. L'amministrazione Bush ci crede ancora di meno. Infatti, come sappiamo, secondo questa amministrazione la chiave della stabilizzazione regionale sta nella riforma democratica. Se la riforma democratica si afferma nella regione e quindi anche in Palestina, secondo gli Usa sarà essa a rendere possibile un accordo fra le parti e una soluzione del conflitto. Su questo punto, il dissenso resta, ma è stato diplomaticamente aggirato con la dichiarazione del vertice del G-8 a Sea Island (Usa, giugno 2004). In quella dichiarazione è detto che la soluzione del problema israelo-palestinese è certamente di cruciale importanza ma che, nel frattempo, non c'è alcun motivo per non procedere alle politiche di democratizzazione (inclusa, evidentemente, quella palestinese). Perciò il nesso europeo fra soluzione politica del conflitto e attuabilità di riforme interne ai paesi della regione si trova di fatto a perdere la sua priorità e la sua urgenza e quindi ad operare in una prospettiva strategica quanto meno indebolita.

Chi legge la dichiarazione di Sea Island – davvero un buon lavoro diplomatico - potrebbe pensare che esiste una robusta intesa transatlantica sul Medio Oriente, in senso più o meno allargato. In realtà non è così. I dissensi di fondo restano, tuttavia l'accento cade oggi più sulla convergenza strategica (l'obiettivo dei due stati) che non sui modi e l'urgenza di realizzarla, cioè sulle politiche. Questo cambiamento di enfasi oggettivamente avvicina le due sponde dell'Atlantico rispetto al Medio Oriente. Se ci si chiede come mai questo avviene, la risposta è che c'è una sorta di acquiescenza da parte europea, perché l'Ue - e alcuni fra i suoi membri maggiori – pur non condividendo la nuova strategia americana verso l'insieme della regione, non hanno né la forza, né la coesione, né i mezzi, né la convenienza strategica per contrastarla. La promessa del discorso del Rose Garden del giugno 2002 sui due stati e la dichiarazione di Sea Island (che riconosce l'importanza del conflitto israelo-palestinese anche se ne nega ogni preminenza rispetto alla promozione della democrazia) costituiscono oggi il massimo risultato compatibile con il mantenimento di buone relazioni a livello atlantico.

Perciò, la politica dell'Ue verso il conflitto israelo-palestinese, sia pure fra molti e continui sussulti, converge sostanzialmente con quella americana: ha inserito l'ala politica di Hamas nella sua lista di terroristi, appoggia il presidente Mahmoud Abbas, sostiene il ritiro da Gaza e gestisce tutto ciò per mezzo di uno *special envoy* certamente ben lontano dall'alto profilo di Miguel Angel Moratinos. In conclusione, la politica dell'Ue verso il conflitto israelo-palestinese è stata notevolmente influenzata dai cambiamenti nella politica americana.

Il Partenariato EuroMediterraneo. La stessa influenza è invece apparentemente mancata riguardo al Pem, l'altra importante politica mediterranea dell'Unione Europea. Certamente, il Pem è stato influenzato dall'impegno transatlantico e globale contro il terrorismo. Questo impegno è diventato, infatti, un importante fattore di cooperazione nord-sud in materia di sicurezza anche nel quadro del Pem - sebbene con risultati, almeno per ora, incerti. Tuttavia, l'Ue ha risposto solo molto marginalmente alla campagna di promozione della democrazia e delle riforme verso la più ampia regione del Grande Medio Oriente che è al cuore della politica Usa dell'attuale amministrazione. Nei confronti di questa politica non è emersa nessuna tendenza concreta alla cooperazione, anche se i documenti dell'Ue evocano la rituale necessità di collaborazione. L'Ue ha invece riaffermato con più chiarezza la validità e l'auto-

nomia della propria iniziativa mediterranea, facendo attenzione a tenere quest'ultima ben distinta dall'iniziativa americana

Dal punto di vista della politica di promozione della democrazia dell'Ue nel Pem, l'iniziativa americana del Forum per il Futuro contiene un'ambiguità. Da una parte, tale iniziativa è fondata su una visione strategica che, come sappiamo, è profondamente diversa da quella europea. Molti europei ritengono le concezioni americane in tema di promozione della democrazia sbagliate, e qualcuno teme che discrediterebbero la politica europea qualora quest'ultima le adottasse. Di qui, una forte riluttanza a cooperare con la politica americana o addirittura la necessità di ben distinguersene. D'altra parte, l'ambito dell'iniziativa americana, cioè l'area indicata come Grande Medio Oriente, è indubbiamente quella giusta dal punto di vista strategico. Quest'area, infatti, meglio del più limitato Mediterraneo sottolinea gli essenziali legami politici e strategici che esistono fra le diverse aree mediorientali. In realtà, qualsiasi ambizione di contribuire alla soluzione dei conflitti mediterranei e allo sviluppo economico di questa regione può essere soddisfatta solo da una politica che comprenda anche le aree del Golfo. L'iniziativa americana verso il Bmena mette in evidenza un forte dilemma dell'Ue: condurre da sola una giusta strategia nell'ambito sbagliato oppure, in collaborazione con gli Usa, una strategia sbagliata nell'ambito giusto. Esiste beninteso una terza opzione: allargare la propria strategia all'ambito del Bmena in competizione con gli Stati Uniti. Ma gli europei non desiderano competere con gli Stati Uniti; sono peraltro molto divisi tra loro, come ha dimostrato la guerra all'Iraq; e comunque non hanno gli strumenti che sarebbero necessari all'allargamento della loro strategia "orientale" dal Mediterraneo alle più vaste aree del Medio Oriente.

In questo difficile contesto, gli europei hanno adottato due nuove politiche: la Pev¹⁸ – cui abbiamo già accennato – e il Partenariato Strategico dell'Ue con il Mediterraneo e il Medio Oriente. La Pev attua il principio che è iscritto nella Strategia Europea di Sicurezza, in base al quale la sicurezza europea può, sì, richiedere qualche intervento lontano ma è essenzialmente legata all'esistenza di vicini "ben governati". Perciò, la

¹⁸ Vedi: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2004) 104, 11 March 2003; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373, 12 May 2004.

Pev si preoccupa di promuovere le necessarie riforme politiche ed economiche nei paesi vicini. La Pev in un certo senso ignora la questione del Grande Medio Oriente, scegliendo una geopolitica diversa: un cerchio di paesi che, in parte, sono sud-mediterranei (i paesi mediorientali e nord africani del Pem) e, in parte, sono est-europei, un'area quindi radicalmente diversa dal Grande Medio Oriente.

Del Grande Medio Oriente si occupa invece il Partenariato Strategico dell'Ue con il Mediterraneo e il Medio Oriente. Questo Partenariato Strategico delinea una politica europea che si estende all'insieme del più vasto Medio Oriente. Si tratta di un tentativo di dire che, a fronte della politica americana verso questa più ampia regione, l'Ue ne ha una sua propria, diversa quindi da quella americana. In realtà, questa risposta è solo retorica e non risolve i dilemmi di cui abbiamo già parlato. Il Partenariato Strategico dell'Ue con il Mediterraneo e il Medio Oriente, infatti, si limita a fare una lista delle diverse politiche che l'Unione conduce, da una lato, verso l'Iran, lo Yemen e il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg), dall'altro verso il Pem, proponendosi di applicare i principi che reggono la politica mediterranea anche agli altri paesi della regione. La Strategia è poco più di un espediente retorico, mediante il quale l'Ue nasconde a sé stessa le divisioni e le esitazioni che le impediscono di condurre una politica "orientale" a più vasto raggio, sia essa collaborativa o competitiva con quella degli Stati Uniti.

3. Qualche conclusione

In conclusione, rispetto ai cambiamenti della politica Usa verso la regione del Medio Oriente e del Nord Africa, e ai cambiamenti che questa politica provoca nella regione stessa, la politica mediterranea europea sembra subire un impatto limitato. La politica europea verso il conflitto israelo-palestinese si astiene dall'enfatizzare le differenze onde evitare di aggravare ulteriormente le tensioni transatlantiche nascenti dall'insieme della regione. Lo fa enfatizzando la convergenza strategica con gli Usa sullo status finale supremo dei due stati, una convergenza politicamente significativa ma strategicamente semivuota.

Per quanto riguarda il Pem, questo è percepito e sviluppato come un'alternativa alla politica del Grande Medio Oriente. Malgrado le analogie, non c'è ricerca di complementarietà o collaborazione. Il Pem è per gli europei una politica che permette loro di distinguersi nella regione dalla politica americana e quindi di limitare i danni che possono provenirne.

È una politica che riguarda un ambito geopolitico – il vicinato – diverso da quello del Bmena o del mondo arabo-musulmano. È un elemento di una possibile futura strategia europea verso il Grande Medio Oriente, che si profila distinta da quella americana. Perciò, almeno in apparenza, gli europei non hanno permesso che subisse nessun impatto apprezzabile da parte delle iniziative americane.

Emerge, dunque, un impatto debole o nullo dell'iniziativa americana sulla politica europea verso il Mediterraneo: da un lato, una forte convergenza tattica in merito al conflitto israelo-palestinese che non cambia però la fondamentale divergenza strategica sulla questione; dall'altro, un racchiudersi in sé del Pem nel quadro di una prospettiva di vicinato che esula dal Medio Oriente. La contropartita di questo debole impatto Usa sulle strategie e le politiche europee è però la debolezza strategica dell'Ue, cioè la mancanza di impatto delle sue politiche verso il Medio Oriente e il Mediterraneo rispetto a quelle americane. Le politiche Ue, anche se apparentemente più corrette di quelle americane, rispetto a queste ultime non hanno in effetti nessun impatto significativo. Il basso profilo che ne risulta è utile a mantenere la coesione atlantica, ma corrisponde a una politica europea debole e subordinata verso le regioni del Medio Oriente e del Mediterraneo. Questo risultato risponde bene all'ordine reale delle priorità strategiche europee, che, malgrado tutto, continuano ad avere al vertice il rapporto con gli Stati Uniti. Il Medio Oriente e il Mediterraneo sono priorità importanti per gli europei, ma le circostanze li costringono a sacrificare questa priorità a quella del rapporto con gli Stati Uniti. Nel frattempo il mondo si complica con la sua globalizzazione e l'ingresso di nuovi attori sulla scena mondiale. Forse, la priorità mediorientale e mediterranea, pur continuando ad essere celebrata, dovrà restare in pratica insoddisfatta e, alla fine, diventare un mito.

ABBREVIAZIONI

ACRS	Arms Control and Regional Security
ADIA	Abu Dhabi Investment Authority
AIE	Agenzia Internazionale per l'Energia
ALS	Accordo di libero scambio
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BMENA	Broader Middle East and North Africa
CCG	Consiglio di Cooperazione del Golfo
CIA	Central Intelligence Agency
DEA	Dialogo euro-arabo
EAU	Emirati Arabi Uniti
EFTA	European Fair Trade Association
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GAFTA	Greater Arab Free Trade Area
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSMO	Organizzazione per gli Standard e la Metrologia (Ccg)
GSP	Sistema di Preferenze Generalizzate (Ue)
ICI	Istanbul Co-operation Iniziative (Nato)
IDE	Investimenti diretti esteri
INSCEA	Incidents On and Over the High Seas Agreement
IRA	Irish Republican Army
KIA	Kuwait Investment Authority
MEFTA	US-Middle East Free Trade Area
MENA	Medio Oriente e Nord Africa
MEPI	Middle East Partner Iniziative
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PEM	Partenariato Euro- Mediterraneo
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESD	Politica Europea di Sicurezza e Difesa
PEV	Politica Europea del Vicinato
PIL	Prodotto interno lordo
SAMA	Saudi Arabian Monetary Authority
TUE	Trattato dell'Unione Europea
UE	Unione Europea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WMD	Weapon of mass destruction
WTO	Organizzazione Mondiale del Commercio

Index (1996-2007)

- *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce (n. 27, giugno 2007, pp. 104)
- *La politica europea dell'Italia. Un dibattito aperto*, a cura di Raffaello Matarazzo (n. 26, novembre 2006, pp. 153)
- *Integrazione europea e opinione pubblica italiana*, a cura di Michele Comelli e Ettore Greco (n. 25, maggio 2006, pp. 72)
- *Nuove forme di procurement per la difesa*, Sara Mezzio (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- *Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)

- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballese, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations – IAI TEPAV Report*, edited by Nathalie Tocci (n. 9, July 2007, pp. 163)
- *Turkey and European Security. IAI-Tesev Report*, edited by Giovanni Gasparini (n. 8, February 2007, pp. 103)
- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofman Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

