



# ISPI

## Policy Brief

numero 8  
Giugno 2004

### Una nuova struttura di sicurezza regionale in Medio Oriente?

Maurizio Martellini e Riccardo Redaelli

#### Sintesi

L'attuale situazione di instabilità regionale che caratterizza il Medio Oriente ha spinto diversi attori regionali e internazionali a ricercare possibili "soluzioni" di lungo periodo, come la recente proposta sul Broader Middle East o il rafforzamento del Partenariato Euro-mediterraneo.

Al di là delle numerose critiche sulla natura e sul funzionamento di queste architetture, va detto che esse non risolvono - nel breve-medio periodo - il problema della stabilità della regione mediorientale, soprattutto nell'area dell'Iraq/Golfo (uno dei fulcri dell'arco di instabilità mediorientale).

In quest'area, si potrebbe allora ipotizzare una nuova struttura di sicurezza multinazionale (MRSA - *Multinational Regional Security Architecture*), costruita attorno a specifici punti di crisi e mirante ad evitare il deterioramento della situazione regionale.

Una struttura pragmatica e flessibile che permetta a tutti gli attori regionali significativi di poter contribuire alla stabilizzazione dell'area, senza esclusioni dettate da ostilità politiche o da pregiudizi ideologici.

L'attuale sistema di sicurezza del Medio Oriente, e in particolare dell'asse geostrategico che unisce il Mediterraneo orientale al Golfo e all'Asia centrale, è messo a repentaglio da una pluralità di fattori negativi, quali la difficile transizione in Iraq, la crescita del terrorismo islamico, la crescente instabilità regionale, lo stallo del processo di pace, i rischi di proliferazione nucleare, e così via.

Per affrontare questa difficile situazione sono state recentemente avanzate diverse proposte, che spaziano da un "nuovo processo di Helsinki" - per favorire la crescita della democrazia nel mondo arabo-islamico (come la *Greater Middle East Initiative* che, dopo una serie di modifiche per venire incontro alle obiezioni europee e arabe, è stata approvata dal G8 di giugno 2004 con il nome di *Partnership for Progress and a Common Future with the Region*

*of the Broader Middle East and North Africa*) - alla creazione di un sistema di sicurezza macro-regionale (una specie di OSCE per il Medio Oriente) o a una visione di riforma più ampia che privilegi la trasformazione culturale e sociale dei paesi arabi (come la "Dichiarazione di Alessandria"), anche attraverso il rafforzamento del ruolo della società civile.

Alla luce di queste proposte, ci si deve interrogare sulla possibilità di creare una nuova architettura di sicurezza regionale multinazionale (*Multinational Regional Security Architecture* - MRSA) nel Medio Oriente, il cui primo obiettivo sia la stabilità regionale - intesa nel suo senso più ampio - partendo proprio dal nuovo Iraq.

Infatti, senza una reale stabilità - che non sia basata solo sulla repressione o imposta da una coalizione di paesi esterni alla regione, ma che coinvolga al contrario tutti gli attori locali -

non sarà possibile dotare la regione di un credibile sistema di sicurezza, né tanto meno attivare quei complessi meccanismi culturali, sociali, politici ed economici necessari per una reale riforma dei paesi del Medio Oriente.

Va detto, innanzitutto, che l'affermazione della democrazia nel Medio Oriente rappresenta un progetto molto complesso e di lungo periodo, sebbene in ultima istanza una liberalizzazione delle società arabo-islamiche sembri essere un processo inarrestabile.

Quale che sia l'architettura istituzionale adottata per favorire la diffusione della democrazia nella regione, dal Partenariato euro-mediterraneo, alla *Greater Middle East Initiative*, alle tradizionali relazioni bilaterali con singoli paesi, sarebbe semplicistico attendersi risultati in tempi brevi, e soprattutto diffusi in modo omogeneo su tutta la regione.

### **Da un Grande Medio Oriente ad un Medio Oriente Allargato**

Stretta fra il difficile dopoguerra in Iraq e le crescenti critiche internazionali riguardo alla sua politica verso il Medio Oriente, l'amministrazione Bush ha lanciato l'idea di una *Greater Middle East Initiative*. Un progetto il cui fine ultimo è favorire e accelerare il processo di democratizzazione e di modernizzazione delle società e delle entità

statuali nel Medio Oriente<sup>1</sup>.

All'inizio Washington parlò di un nuovo "processo di Helsinki", una definizione invero sfortunata, dato che fu facile per i leader medio-orientali associare quel processo alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, con facili ironie sulla proposta, definita come una sorta di invito al suicidio politico delle attuali élite di potere arabo-islamiche.

Le critiche più stringenti tuttavia vertevano sulla mancanza di consultazione preventiva da parte statunitense, con l'accusa di "nuovo colonialismo" da parte di gran parte della stampa regionale. Inoltre, il progetto escludeva la questione della sicurezza regionale e - soprattutto - evitava di parlare del conflitto israelo-palestinese: un silenzio che ha irritato gli stati medio-orientali e ha provocato nuove accuse sul "dual standard" della politica dell'amministrazione Bush: "For the Arab states the peace process is an integral part of what they consider to be a just reform agenda that includes pressure on Israel rather than only on the Arab states"<sup>2</sup>. In definitiva,

---

<sup>1</sup> Si vedano F. Zallio, *Un'area di libero scambio in Medio Oriente: la proposta USA e la UE*, "ISPI Policy Brief", 1, gennaio 2004; V. Talbot, *Un modello turco per il Grande Medio Oriente?*, "ISPI Policy Brief", 5, aprile 2004.

<sup>2</sup> M. Ottaway - T. Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, "Carnegie Policy Brief", 29, March 2004.

l'iniziativa sembrava mancare di quelle legittimità e credibilità necessarie per spingere i regimi medio-orientali ad affrontare - in modo realistico e non puramente cosmetico - il problema della loro democratizzazione.

In risposta a queste critiche gli Stati Uniti hanno riformulato il loro piano - presentato ufficialmente al G8 di Sea Island del giugno 2004 - per renderlo maggiormente accettabile. Non si parla ora più di *Greater Middle East (GME) Initiative*, bensì di una *Partnership with the Region of the Broader Middle East (BME) and North Africa*.

Il mutamento non è solo semantico: la indeterminatezza del BME risponde alle critiche di chi vedeva nel GME il mettere assieme paesi arabi e musulmani, quasi a sottolineare implicitamente che l'Islam era il problema per la democratizzazione. Inoltre, il termine partnership dovrebbe ridurre la percezione di una iniziativa concordata e non unilaterale. Si tratterebbe più di un "menu" - come è stato definito - che di un piano vero e proprio, meno rigido nelle sue richieste.

Per il momento le risposte sono rimaste tiepide, soprattutto per la mancanza di una credibile dotazione finanziaria all'iniziativa. Secondo Tamara Cofman-Wites del Saban Center (Brookings Institution): "The Arab states will look at the results of the G-8 summit to see how serious

the Western world is, but they will see a lot of rhetoric and that we are not willing to put our money where our mouth is”<sup>3</sup>.

### Perplessità europee

Molte delle perplessità europee derivano anche dal fatto che l'Europa - come è noto - ha lanciato da ormai una decina d'anni un proprio programma di cooperazione multilaterale con i paesi della sponda sud del Mediterraneo: il Partenariato Euro-mediterraneo (PEM), noto anche come il Processo di Barcellona.

Lanciato nel 1995, il PEM ha come suoi principali obiettivi la cooperazione economica, l'aiuto per l'ammodernamento e la liberalizzazione delle economie dei paesi arabi, la democratizzazione attraverso la cooperazione multilaterale. Non è questa la sede per un dibattito sui risultati del Partenariato, ma certo dal punto di vista politico-sociale e della sicurezza, i suoi risultati non sembrano essere stati particolarmente significativi.

Del resto, per quanto delle correzioni possano essere fatte a questo processo, è evidente - se si guarda alla storia delle relazioni euro-mediterranee degli ultimi secoli - che ogni trasformazione culturale, intesa in senso sociologico, richieda

tempo, e non possa essere imposta, ma funzioni attraverso un processo osmotico.

Il mondo arabo e islamico, a partire dalla fase del cosiddetto “risveglio islamico” della fine secolo XVIII, ha ad esempio assorbito e rielaborato in modo originale i termini-concetti europei di “nazionalismo” (con, ad esempio, il Ba‘th, il panarabismo), “positivismo” (‘Abduh, Ahmad Khan, etc.), “socialismo non-marxista” (come la formulazione del socialismo islamico, del nasserismo, etc.).

Anche il concetto di democrazia è oggetto di riflessioni teoretiche in ambito islamico da decenni, assieme all'idea di una “riforma” dei codici sciaraitici e della loro percezione (come evidenziato dal dibattito sull'apertura delle cosiddette “porte dell'*ijtihad*”, ossia della riflessione giuridica personale, che permetterebbe di superare gli attuali dogmatismi in tema di norme giuridiche e sociali).

Va anche sottolineato come questi modelli e queste proposte per favorire una evoluzione democratica della regione mediorientale - che agiscono necessariamente in tempi lunghi - non risolvano i problemi immediati della stabilità regionale, che è sfidata da numerosi punti di crisi, dall'Afghanistan al Golfo, alla Palestina.

Né, tanto meno, spostano l'attenzione di quei regimi e dell'opinione pubblica regionale dai molti e già citati “points of concern” (primi

fra tutti, la mancata creazione di uno stato palestinese e la situazione in Iraq).

### Riforme e cultura locale

Inoltre, è importante comprendere come le pressioni per la democratizzazione dei sistemi politici medio-orientali non necessariamente produrranno regimi più liberali, più vicini all'Occidente o disposti a maggiori compromessi con Israele. Anzi, dato che in diversi di questi paesi - dominati da sistemi autocratici e legati a ristrette élite e a corrotti sistemi clientelari - l'opposizione meglio organizzata sembra essere quella islamista, la democratizzazione può favorire l'ascesa dei partiti islamisti (come avvenuto in Tunisia, Algeria e Turchia alla fine degli anni '80).

Anche per questo motivo, si insiste sempre più sul fatto che le riforme debbano concentrarsi anche e soprattutto sull'agenda sociale e culturale. Come sottolineato dalla recente Dichiarazione di Alessandria, uno dei principali obiettivi di queste riforme dovrà essere “a review of some values that continue to negatively affect the Arab life such as submissiveness and obedience, and substituting them with values of independence, dialogue and positive interaction”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cit. in N. Guttman, *How 'a greater Middle East' got shrunk, "Ha'aretz"*, edizione elettronica, 4 giugno 2004.

<sup>4</sup> *Final Statement of "Arab Reform Issues: Vision and Implementation"*, Alexandria, March, 12-14, 2004, Bibliotheca Alexandrina.

### **Per saperne di più**

- ✓ Il testo della **Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa** è scaricabile all'indirizzo:

<http://www.g8usa.gov/documents.htm>

- ✓ La "Dichiarazione di Alessandria", ossia la dichiarazione finale del convegno promosso dal Governo egiziano e aperto ai rappresentanti della società civile di tutto il mondo arabo dal titolo "Arab Reform Issues: Vision and Implementation", tenutosi alla Bibliotheca Alexandrina il 12-14 marzo 2004 è scaricabile al sito:

<http://www.arabreformforum.org/English/Index.htm>

- ✓ La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1546 sul trasferimento dei poteri in Iraq è scaricabile da:

[http://www.un.org/Docs/journal/as/p/ws.asp?m=s/res/1546\(2004\)](http://www.un.org/Docs/journal/as/p/ws.asp?m=s/res/1546(2004))

Strettamente interconnesso è poi un rinnovamento autentico del discorso religioso islamico, che oggi favorisce la rigidità, il letteralismo e il dogmatismo invece che la libertà intellettuale, la persuasione personale e la libera interpretazione individuale.

Infine, bisogna superare gli stereotipi - presenti su entrambe le sponde del Mediterraneo - che dipingono il mondo arabo come un'entità che condivide interessi, necessità e problemi comuni: una visione astratta che non corrisponde alla realtà geopolitica e geoeconomica attuale, e che contribuisce all'elaborazione di proposte retoriche, formali e irrealistiche (come molte delle prese di posizioni da parte della Lega Araba,

un'organizzazione che attraversa una grave crisi di funzionamento proprio per la sua distanza dalla realtà politica contemporanea).

### **Una nuova architettura di sicurezza ?**

Come già ricordato, queste architetture non rappresentato in ogni caso una risposta diretta al problema della stabilità della regione mediorientale, soprattutto nella regione dell'Iraq/Golfo.

In quest'area, si potrebbe allora ipotizzare una nuova struttura di sicurezza multinazionale (MRSA - *Multi-national Regional Security Architecture*), costruita attorno a specifici punti di crisi e mirante ad evitare il deterioramento della situazione locale. Essa non rappresenterebbe una struttura antagonista rispetto al proposto BME o ai Fora già esistenti, ma piuttosto sarebbe un'architettura flessibile e pragmatica, che potrebbe poi essere assorbita da future e più istituzionalizzate organizzazioni.

Focalizzandosi sui principali punti di crisi, non sarebbe basata sul meccanismo "tutti-inclusi" (come, ad esempio, il Partenariato euro-mediterraneo), né su esclusioni ideologiche di attori regionali (ad esempio, la Dual containment policy degli anni '90 statunitense, o la "war on terror").

Piuttosto, potrebbe ricordare organizzazioni regionali di coordinamento delle politiche di sicurezza come, ad esempio, lo Shanghai

Group (creato nel 1996 da Russia, Cina e repubbliche centroasiatiche, che nel 2001 si è strutturato nella Shanghai Cooperation Organization), che ha prodotto alcuni positivi risultati in Asia centrale.

L'idea di fondo è che, partendo da singoli, espliciti e riconosciuti punti di crisi (primo fra tutti l'Iraq, e poi il terrorismo, il processo di pace, la non-proliferazione), sia possibile creare un Forum che coinvolga tutti gli attori regionali, più alcuni significativi attori internazionali (come gli USA, la UE e le Nazioni Unite).

Nei prossimi mesi, la sfida immediata di questa proposta MRSA dovrebbe essere quella di "accompagnare" e facilitare a livello esterno il processo di pacificazione ideato dall'inviato delle Nazioni Unite, Brahimi, e riconosciuto dal Consiglio di Sicurezza con la nuova risoluzione del giugno 2004.

Un processo di pacificazione che sarà sicuramente molto complesso, e che richiede prudenza e pragmatismo, in particolare da parte degli Stati Uniti. Non vi è dubbio che Washington abbia in questi mesi abbandonato molto di quell'unilateralismo che aveva accompagnato la guerra in Iraq. L'Europa dovrebbe favorire questo processo, premendo affinché l'amministrazione Bush accetti pragmaticamente di includere Siria e Iran nel processo di stabilizzazione dell'area, al di là delle diffidenze e delle reciproche ostilità.

## L'accordo sul nucleare fra UE e Iran

Un buon esempio di politica pragmatica che ha prodotto risultati positivi in Medio Oriente è rappresentato dall'atteggiamento europeo verso l'Iran. Al contrario della politica di confronto e di chiusura adottata dagli USA verso quel paese, l'Europa ha preferito seguire, da almeno un decennio, una strada di dialogo costruttivo. Questa politica pragmatica e collaborativa ha permesso - nell'ottobre scorso - di superare temporaneamente una situazione potenzialmente molto critica: nel giugno 2003, dopo molti mesi di denunce e sospetti, il rapporto dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) sull'Iran aveva infatti evidenziato il mancato rispetto di alcune procedure previste dal Trattato di non-proliferazione nucleare (NPT), avvalorando i sospetti da tempo avanzati da Stati Uniti e Israele sui reali scopi delle ricerche nucleari iraniane (che Tehran ha sempre sostenuto essere limitate al settore civile).

Mentre Washington premeva per una denuncia del paese al Consiglio di Sicurezza ONU e arrivava a ipotizzare attacchi preventivi contro le installazioni nucleari iraniane, alcuni paesi europei (Francia, Gran Bretagna e Germania) allacciavano serrate trattative, che portavano alla sigla di un accordo il 21 ottobre 2003. In pratica, l'Iran si impegnava a firmare celermente il Protocollo aggiuntivo NPT (che prevede norme molto più severe in tema di controlli e ispezioni), in cambio di una mediazione europea in seno all'AIEA - così da evitare una condanna e un deferimento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - e di aiuti in campo tecnologico e vantaggi commerciali. Alla fine del 2003 si è arrivati alla firma iraniana del Protocollo aggiuntivo, mentre le valutazioni dell'Agenzia atomica sono ancora in corso (e si dovrebbero concludere nell'estate o nell'autunno).

Tale compromesso ha ovviamente irritato l'ala più radicale dell'Amministrazione Bush, ma dimostra come una politica non esclusivamente punitiva, e che offra a Tehran delle assicurazioni credibili nel campo della sicurezza e dei seri vantaggi economici, potrebbe convincere la dirigenza iraniana che gli interessi del loro paese possano essere meglio difesi evitando di dotarsi di armi nucleari.

In particolare, è l'Iran a poter giocare un ruolo concreto e costruttivo nella regione, dato che rappresenta una delle più solide strutture statuali, con un forte senso identitario, con ottimi quadri tecnici e con una società civile più matura di quelle di molti altri paesi dell'area, per quanto fortemente limitata nella sua azione dai conservatori oggi dominanti politicamente. Da qui la pericolosità di politiche ideologizzate di totale chiusura, come l'*Axis of Evil* o la politica di *containment*, che di fatto tolgono spazi di manovra per una collaborazione concreta su singoli problemi fra stati non-amici.

Al contrario, la politica di dialogo e di ricerca di accordo sui singoli *issue* portata avanti dall'Europa or-

mai da una decina d'anni (la politica del "dialogo critico" e poi del "comprehensive dialogue" adottata dalla UE verso Tehran) ha favorito l'adozione di politiche più moderate, e il raggiungimento di importanti compromessi politici, come - ad esempio - l'accordo fra Gran Bretagna, Francia, Germania e Iran dell'ottobre 2003 che ha portato alla firma del Protocollo aggiuntivo del Trattato di Non-Proliferazione (si veda il box).

### **Conclusioni**

In conclusione, questa ipotizzata MRSA dovrebbe discutere di temi specifici legati alla sicurezza e alla stabilità regionale in modo non ideologico, e tenendo sepa-

rati - ma non ignorando - i temi di lungo periodo come la democratizzazione, la crescita dei diritti umani, la partecipazione politica delle società civili, ecc. Una concreta modalità di funzionamento potrebbe essere quella di organizzare piccoli Fora, a cadenza periodica, fra gli attori regionali più significativi.

All'inizio il processo di costituzione di questi momenti di incontro e per l'individuazione di una concreta agenda potrebbe essere effettuato da un network di *think-tank* internazionali, con l'obiettivo di arrivare all'auspicata conferenza internazionale sull'Iraq - caldeggiata in particolare dalla Russia - con una serie di proposte o più semplicemente di argomenti

riconosciuti su cui avviare una discussione concreta, e che potrebbero essere fatti propri dalle diplomazie regionali.

Del resto, l'instabilità della regione, la crisi o la debolezza interna di troppi regimi locali impongono la ricerca di vie nuove, pragmatiche e realistiche, per favorire una stabilizzazione reale che non sia imposta dall'esterno, ma concordata fra i diversi paesi e le diverse forze regionali.

**Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.**

**Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:**

- Europa
- Politica di prossimità
- Asia/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

**Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:**

- Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch  
ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)**