

# **GULF OF DIFFERENCE: IL RUOLO DELL'EUROPA PER PROMUOVERE LA PACE TRA LE MONARCHIE DEL GOLFO E L'IRAN**

**Cinzia Bianco**

**Gennaio 2021**

## **IN BREVE**

- Le monarchie del Golfo si trovano ad affrontare un dilemma fondamentale: capire se affidarsi ancora allo strumento della deterrenza per garantire la propria sicurezza da minacce regionali o ricercare nuovi equilibri diplomatici.
- L'insediamento dell'amministrazione Biden a Washington e il percepito disimpegno degli Stati Uniti dalla regione spingono le monarchie verso la seconda opzione. Gli europei hanno ora l'opportunità di contribuire ad allentare le tensioni tra gli Stati del CCG e l'Iran.
- L'interesse europeo risiede nel sostenere un ritorno all'accordo nucleare iraniano e promuovere un dialogo regionale tra le monarchie del Golfo e l'Iran, un approccio che promette maggiori garanzie di stabilità duratura.
- Gli europei possono sostenere questo processo rafforzando la propria posizione nel panorama della sicurezza regionale e affrontando apertamente le tensioni geopolitiche al centro delle rivalità regionali.

# INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio, tensioni tra le monarchie del Golfo e l'Iran hanno avuto ripercussioni dirette sui principali interessi europei nella regione mediorientale, quali: la sicurezza delle rotte commerciali terrestri e marittime, il disfacimento dell'accordo nucleare con l'Iran (JCPOA – Joint Comprehensive Plan of Action) e le crisi regionali in Yemen, Siria, Iraq, Libano e Corno d'Africa. Queste sfide hanno spinto governi ed istituzioni europee a sostenere un dialogo quantomai necessario sulla sicurezza regionale. Affinché tale ruolo si dimostri efficace e contribuisca ad allentare le tensioni nel Golfo, e quindi in tutto il Medio Oriente, è indispensabile che l'Europa comprenda più a fondo le posizioni e le strategie degli Stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), organizzazione regionale composta da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Bahrein, Kuwait, Oman e Qatar. In passato la complessità delle percezioni di sicurezza delle monarchie del Golfo è stata puntualmente trascurata, nonostante l'impatto diretto sul naufragio degli sforzi diplomatici verso l'Iran, compresi quelli riguardanti il JCPOA.

Questo paper propone un'analisi delle diverse percezioni e degli obiettivi strategici delle monarchie del Golfo nei confronti dell'Iran e illustra come gli europei – sia come gruppi di Paesi europei sia come istituzioni dell'Unione – possono utilizzare tali informazioni per giocare un ruolo più incisivo nell'aiutare l'amministrazione Biden a resuscitare il JCPOA e ad approfondire un dialogo sulla sicurezza regionale nel Golfo. Per quanto le tensioni regionali possano sembrare insormontabili, esiste uno spazio per la diplomazia. Il nuovo presidente americano ha espresso più volte una chiara intenzione di tornare alla diplomazia con l'Iran, rientrare nel JCPOA e sollecitare attivamente le monarchie del Golfo a impegnarsi in un dialogo sulla sicurezza regionale con Teheran. Nel corso dell'ultimo anno è apparso sempre più chiaro che i membri più intransigenti del CCG, ovvero l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, non hanno alcun interesse a fomentare un'escalation delle tensioni con l'Iran senza poter contare sulla certezza del deterrente militare americano. Questo è apparso evidente nel 2019, quando gli Stati Uniti non hanno risposto agli attacchi nelle acque territoriali degli Emirati e alle infrastrutture petrolifere in Arabia Saudita, azioni che si ritiene siano state messe in atto dall'Iran. Nel Golfo questi episodi non hanno fatto che rafforzare la convinzione che gli Stati Uniti intendano defilarsi sempre di più, e hanno spinto i leader del CCG a considerare l'assunzione di maggiori responsabilità in ambito di sicurezza a tutela dei propri interessi, prendendo in considerazione anche nuovi canali diplomatici con l'Iran.

Alla luce di tali mutevoli dinamiche, la tesi del presente paper è che gli Stati chiave del CCG

potrebbero essere disposti a ridefinire il loro approccio massimalista nei confronti dell'Iran, ma un processo diplomatico sostenibile potrà prendere forma solo se verrà garantito il sostegno internazionale alla salvaguardia di precise linee rosse, non-negoziabili, per questi attori. Gli europei sono nella posizione ideale per sostenere proattivamente l'amministrazione Biden ed incoraggiare le monarchie del Golfo a impegnarsi seriamente nella diplomazia, facendo nello stesso tempo pressione sull'Iran affinché risponda in modo analogo. Tuttavia, esistono importanti ostacoli in tal senso: da una parte, la profondità delle radicate spaccature regionali, dall'altra la tendenza deleteria degli europei ad agire in modo poco deciso e sordinato. In questo documento, si offrono idee per una strategia europea unitaria e decisa, che permetta di aggirare gli ostacoli delle fratture geopolitiche nella regione.

## LE PRIORITA' DELLA SICUREZZA SECONDO IL CCG

Eventi come la Primavera Arabe, la firma del JCPOA e le crisi del 2014 e del 2017 tra Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Bahrain da un lato e Qatar dall'altro hanno lasciato strascichi significativi nella percezione della sicurezza da parte dei leader del CCG, senza intaccare tuttavia le premesse di fondo che perdurano da decenni[1]. Caratteristica peculiare di tale visione è la convinzione che tanto la sicurezza nazionale quanto quella regionale vadano interpretate in termini di sicurezza e stabilità dei regimi e, in tal senso, una risposta efficace alle diverse sfide – economica, ambientale o sociale – deve necessariamente evitare che l'instabilità si insinuï nella politica interna mettendo a repentaglio il potere delle élite.

Agli occhi dei leader delle monarchie del Golfo, i rischi e le minacce regionali e nazionali spesso si fondono e sovrappongono. Essendosi formati come Stati indipendenti e moderni meno di un secolo fa, i paesi del CCG continuano ad avere confini molto permeabili. Molte minacce esterne o regionali, si insinuano quindi nelle sfere domestiche e assumono, implicazioni dirette su sicurezza e stabilità politica. Questo ragionamento si applica anche alla "minaccia iraniana", data la capacità dell'Iran di sfruttare le linee di faglia settarie e di influenzare le popolazioni sciite degli Stati del CCG.

Nel corso del ventesimo secolo la Gran Bretagna e, più tardi, gli Stati Uniti hanno rappresentato un baluardo di protezione e deterrenza contro le minacce esterne per i leader del CCG. Questo ha permesso loro di concentrarsi sulla crescita delle rispettive economie e sul miglioramento della stabilità entro i confini nazionali[2]. Per questo motivo il crescente disimpegno americano – che si traduce in maniera più evidente in una minore leadership politica piuttosto che in un'effettiva

diminuzione della presenza militare sul campo – ha portato gli Stati del CCG a mettere in discussione le proprie valutazioni in materia di sicurezza.

Le monarchie si trovano ora alle prese con un dilemma fondamentale, ovvero se la sicurezza regionale debba essere mantenuta cercando nuovi meccanismi di deterrenza o piuttosto attraverso l'avvio di un dialogo regionale basato sulla fiducia e su accordi diplomatici. Sebbene i punti di vista delle monarchie del Golfo siano alquanto variegati al riguardo, il dibattito è fortemente influenzato dall'assenza di un precedente storico di accordi diplomatici efficienti e duraturi. Lo stesso CCG, istituito nel 1980 per serrare i ranghi contro le due principali minacce allora rappresentate dall'Iraq e dall'Iran, è un esempio di meccanismo di deterrenza, non di diplomazia. Il suo funzionamento interno, che dovrebbe essere invece sostenuto da una stretta interconnessione e dalla fiducia reciproca, ha subito uno spettacolare tracollo tra il 2014 e il 2017, quando l'Arabia Saudita, il Bahrein e gli Emirati Arabi Uniti hanno avviato il boicottaggio politico e l'embargo economico contro il Qatar.

In seno al CCG, la risposta a questo fondamentale dilemma tra deterrenza e diplomazia varia da Paese a Paese e riflette posizioni che possono essere organizzate in tre gruppi principali, ovvero “Hawks” (falchi), “Hedgers” (gli equilibristi) e “Odd One Out” (l'escluso), sulla base delle rispettive opinioni sull'Iran.

## Hawks (I Falchi)

Arabia Saudita, Bahrein ed Emirati Arabi Uniti sono essenzialmente riuniti in una sotto-alleanza informale all'interno del CCG, che si potrebbe a prima vista interpretare come la condivisione di analoghe percezioni in materia di minacce e sicurezza, ovvero una forte animosità nei confronti dell'Iran e una comune preoccupazione per la minaccia rappresentata dall'Islam politico. Ma se da un lato esistono molti punti di contatto, sussistono anche importanti differenze.

L'Arabia Saudita e il Bahrein sono più strettamente allineati su una posizione falchista nei confronti dell'Iran e considerano le politiche del Paese una minaccia sia regionale sia interna. Dal 1979 i leader sauditi e bahreiniti descrivono l'Iran come una minaccia tanto militare quanto ideologica, accusando Teheran di ricorrere ai legami settari per fomentare disordini nel CCG. Questo ha portato l'Arabia Saudita e il Bahrein ad adottare un approccio conflittuale nei confronti dell'Iran, che si è tradotto negli anni Ottanta anche nel sostegno a Saddam Hussein durante la guerra Iran-Iraq. A eccezione di qualche breve intermezzo, le tensioni tra Iran, Arabia Saudita e Bahrein sono rimaste inalterate nel tempo.

A metà degli anni Novanta però, l'allora capo dei servizi segreti iraniani Hassan Rouhani firmò un accordo di sicurezza con il ministro degli interni dell'Arabia Saudita, il principe Nayef bin Abdulaziz Saud. Secondo i termini dell'accordo, il governo iraniano si impegnavo a non interferire negli affari interni dei Paesi del CCG, a consegnare a Riad alcuni sauditi accusati di terrorismo e a sospendere il sostegno ai gruppi non-statali ostili ai leader del CCG. L'accordo di "non ingerenza" Rouhani-Nayef, rinnovato nel 2001, ha portato a una significativa – per quanto breve – distensione tra i due Paesi sotto la presidenza iraniana di Akbar Hashemi Rafsanjani. In quel periodo si è assistito anche ad una riduzione delle tensioni tra la leadership saudita e la comunità sciita saudita, che rappresenta circa il 10 per cento della popolazione del regno ma che è maggioritaria nella Provincia orientale, ricca di petrolio. Alla fine degli anni Novanta la leadership religiosa sciita saudita aveva messo fine, in buona parte, agli occasionali scontri violenti che si erano verificati nel decennio precedente, conducendo la comunità verso un attivismo non violento nella speranza che l'impegno critico avrebbe migliorato il loro status di gruppo emarginato.

Tuttavia, l'accordo Rouhani-Nayef ha cominciato a perdere slancio mano a mano che crescevano le preoccupazioni dell'Arabia Saudita nei confronti dell'espansionismo iraniano in Iraq dopo la caduta di Saddam Hussein, per poi venire meno nel 2009 a seguito degli scontri tra le autorità saudite e la comunità sciita. Riad era convinta che il Corpo delle Guardie Rivoluzionarie Islamiche iraniane (IRGC) avesse fornito ai manifestanti assistenza politica e finanziaria, nonché supporto logistico e mediatico. Due anni dopo, Riad ha accusato l'IRGC di utilizzare un'organizzazione sciita radicale, Hezbollah al-Hejaz, per trasformare le proteste arabe locali in un'insurrezione violenta. In questo senso, per l'Arabia Saudita, l'Iran rappresenta la minaccia ibrida per eccellenza, interna ed esterna allo stesso tempo.

Dall'ascesa alla ribalta del principe Muhammad bin Salman, che ha sposato un approccio ultrafalchista verso Teheran in parte nel tentativo di raccogliere consensi interni, le tensioni non

hanno fatto che aumentare. Nel 2016 l'Arabia Saudita ha giustiziato il religioso e leader della protesta sciita Nimr al-Nimr e poi ha interrotto i rapporti con l'Iran, colpevole a suo avviso di non aver contenuto la violenza contro gli uffici diplomatici sauditi in Iran dopo l'esecuzione. La dirigenza saudita ha inoltre rinnovato le accuse secondo cui l'Iran si sarebbe intromesso negli affari interni del CCG e avrebbe cercato di incitare le minoranze sciite.

Dinamiche analoghe hanno portato al peggioramento delle relazioni tra Iran e Bahrein. Tra il 2008 e il 2010, quando le relazioni tra il Bahrein e la popolazione locale a maggioranza sciita erano relativamente stabili, i due Paesi avevano avviato negoziati sulla demarcazione dei confini e sui termini di un potenziale accordo per il commercio del gas. Nel 2010 Khalid bin Ahmad al-Khalifa, ministro degli Esteri del Bahrein e membro della famiglia reale, si è spinto al punto di dichiarare che “accusare Teheran di cercare di espandere il suo potere e la sua influenza nella regione” non rispecchia in alcun modo “il nostro interesse per lo sviluppo di relazioni bilaterali” e che il governo di Manama “rifiuta totalmente” il sentimento anti-iraniano di tali accuse. Ma meno di un anno più tardi, con il regime bahreinita – sunnita – sull'orlo del collasso a causa di una rivolta popolare guidata dalla maggioranza sciita del Paese, i funzionari di Manama hanno accusato l'IRGC di utilizzare organizzazioni locali come le Brigate al-Ashtar per destabilizzare il Bahrein ed estendere l'influenza iraniana, come accaduto in Libano, Iraq e Yemen. Ennesima dimostrazione che le relazioni tra Bahrein e Iran riflettono il rapporto tra il regime e la maggioranza sciita nel Paese. Per questo, la nomina nel novembre 2020 del principe ereditario riformista Salman bin Hamad come primo ministro del Bahrein, dopo la morte del falco anti-sciita Khalifa bin Salman, crea una potenziale apertura a Manama per lavorare sulla questione sciita sia a livello locale che regionale.

Sia le autorità saudite che quelle bahreinite sopravvalutano l'entità dell'ingerenza esterna e sottovalutano le cause alla radice di quelle che sono principalmente rimostranze politiche ed economiche interne. Ma resta tuttavia pervasiva la convinzione che l'Iran abbia cercato di sfruttare tale malcontento per estendere la propria influenza a danno dei rivali. Per Riad sono in gioco anche importanti fattori geopolitici, come il timore che Teheran minacci la sua sfera d'influenza regionale e stia cercando di accerchiare il regno su due fronti: attraverso la sua sfera di influenza irachena, rappresentata da Hashd al-Shaabi (milizie dominate dagli sciiti, note anche come Forze di mobilitazione popolare), e tramite la sua *proxy* yemenita, gli Houthis.

Da parte loro, gli Emirati Arabi Uniti condividono le profonde preoccupazioni dell'Arabia Saudita e del Bahrein riguardo agli obiettivi regionali dell'Iran, ma negli ultimi dieci anni hanno adottato una serie di tattiche più eclettiche nei confronti di Teheran[3]. Dopo essere uscita relativamente indenne dalle rivolte arabe, Abu Dhabi ha sviluppato l'ambizione di occupare i vuoti di potere emergenti nella

regione prima che fossero i suoi rivali a farlo. Sulla scorta delle gravi preoccupazioni per l'espansionismo iraniano nella Penisola arabica nonché del desiderio di espandere la propria area di influenza, gli Emirati Arabi Uniti hanno deciso di partecipare alla guerra avviata dall'Arabia Saudita nello Yemen dopo il 2015. Tuttavia, nella visione del mondo emiratina, la rivalità con l'Iran si accompagna da tempo a un conflitto concomitante con un asse islamista guidato da Qatar e Turchia. Di recente, mentre l'Iran si mostrava indebolito dalla pandemia di COVID-19 e dalle sanzioni internazionali, l'asse islamista e in particolare la Turchia emergevano come minaccia regionale più importante. Inoltre, a differenza di Riad e Manama, Abu Dhabi non vede Teheran come una minaccia interna in quanto, storicamente, non c'è mai stato grande dissenso con la popolazione emiratina sciita, neanche durante le rivolte arabe. Abu Dhabi vede Teheran principalmente come una minaccia esterna, anche in virtù della presunta occupazione iraniana delle isole strategicamente importanti di Abu Musa e la Grande e la Piccola Tunb. Tutti questi elementi hanno portato gli Emirati Arabi Uniti ad adottare posizioni diverse nell'arco del tempo rispetto all'Iran. Mentre il principe ereditario di Abu Dhabi, Mohammed bin Zayed al-Nahyan, chiedeva l'intervento militare americano contro obiettivi iraniani nel 2005, schierandosi con i funzionari sauditi che chiedevano a Washington di "tagliare la testa al serpente", Dubai svolgeva un importante ruolo di puntello economico per Teheran sotto il regime delle sanzioni USA. Il leader di Dubai, il primo ministro degli EAU Mohammed bin Rashid al-Maktoum, ha fatto notizia quando ha assunto una posizione diversa da quella di Abu Dhabi sul JCPOA, accogliendo pubblicamente la proposta e dichiarando: "L'Iran è un nostro vicino e non vogliamo problemi. Eliminare le sanzioni porterà benefici per tutti." Tuttavia anche i rapporti commerciali tra Dubai e l'Iran si sono completamente ridimensionati dopo il 2009 quando, dopo averla salvata dalla bancarotta con un bail out, Abu Dhabi ha acquisito influenza su Dubai.

Da allora, il potere geopolitico degli Emirati Arabi Uniti si è incentrato quasi interamente su Abu Dhabi che, insieme a Riad e Manama, si è strenuamente opposta al JCPOA. Le tre monarchie hanno sempre visto l'accordo nucleare come un accordo che garantiva ingenti risorse finanziarie a Teheran, senza grandi sforzi, che sarebbero state usate per finanziare un'ulteriore espansione regionale iraniana. Inoltre, nessuno tra i falchi credeva che il JCPOA potesse in qualche misura incoraggiare Teheran a impegnarsi in ulteriori colloqui in merito alla condotta regionale e al programma missilistico. Per questi motivi, i falchi si sono impegnati in un notevole esercizio di pressione contro il JCPOA, specialmente a Washington e specialmente tra il 2015 e il 2018. Yousef al-Otaiba, ambasciatore degli Emirati Arabi Uniti e uno dei diplomatici con maggiori contatti a Washington, ha svolto un ruolo chiave in questi sforzi, che si sono rivolti contemporaneamente sia ai Democratici sia ai Repubblicani. Questo ha alimentato l'ostilità di Trump nei confronti dell'accordo, da cui il presidente ha ritirato gli Stati Uniti nel maggio 2018.

Riad, Manama e Abu Dhabi hanno da tempo riconosciuto che i colloqui regionali saranno, in ultima analisi, necessari per gestire le relazioni con Teheran, ma rimangono contrari ad avviare i negoziati da una posizione che percepiscono di debolezza[4]. Per questo motivo tutti e tre gli Stati hanno inizialmente sostenuto con forza la campagna di “massima pressione” di Trump, convinti che potesse costringere un Iran già fiaccato a sedersi al tavolo delle trattative, ma non avevano tenuto conto dell’inaffidabilità del presidente americano, che è apparsa evidente quando la strategia della massima pressione non è stata accompagnata da un efficace deterrente contro la reazione iraniana. La mancata risposta americana agli attacchi del 2019 alle petroliere nelle acque territoriali degli Emirati e a due impianti petroliferi della Saudi Aramco ha chiaramente mostrato che Washington non aveva interesse a proteggere questi Stati dall’aggressione iraniana. In assenza del deterrente statunitense, i Falchi si sono rapidamente resi conto dell’alto prezzo che potrebbero trovarsi a pagare nel caso di una più massiccia escalation militare.

Con una significativa inversione di rotta, Abu Dhabi e, in misura minore, Riad hanno così successivamente cercato di allentare temporaneamente e tatticamente le tensioni con Teheran per scongiurare ulteriori attacchi. La pandemia di COVID-19, unita alle conseguenze delle rinnovate sanzioni economiche statunitensi sull’Iran, ha portato anche Abu Dhabi a considerare il Paese indebolito e meno minaccioso. Questo ha permesso di ampliare i colloqui di basso livello tra gli Emirati Arabi Uniti e l’Iran e di avviare sporadici contatti ad alto livello, tanto che gli Emirati Arabi Uniti hanno inviato aiuti medici all’Iran in risposta al COVID-19. Seppure più cauta a seguito dei due attacchi alle strutture dell’Aramco, anche l’Arabia Saudita ha testato brevemente alcuni discreti canali di sicurezza con l’Iran per evitare una più ampia escalation. Allo stesso tempo, Riad continua a ribadire con fermezza la necessità di fare pressione su Teheran per estrarre compromessi sulle attività missilistiche e balistiche iraniane[5].

Visti nella loro interezza, questi eventi indicano che il cambiamento degli equilibri della sicurezza regionale – non da ultimo il ruolo degli Stati Uniti una volta insediata l’amministrazione Biden – potrebbe aprire qualche spazio alla diplomazia. Tuttavia, date le minacce percepite da questi tre Paesi chiave, dovranno essere garantite specifiche linee di demarcazione affinché l’attuale apertura tattica possa trasformarsi in un cambiamento più strategico verso il dialogo.

Per i Falchi l’obiettivo principale di qualsiasi dialogo sulla sicurezza regionale consiste nell’affrontare l’accerchiamento iraniano della Penisola arabica e la minaccia alla stabilità dei loro regimi alimentata fomentando la rivolta delle popolazioni sciite locali. La percezione saudita e bahreinita verso Teheran dunque cambierebbe radicalmente se l’Iran rinnegasse gli Hezbollah al-Hejaz e le Brigate al-Ashtar e



mettesse pubblicamente fine alla retorica di rivendicazioni di sovranità sul Bahrein. Inoltre, mentre i falchi potrebbero accettare una certa influenza iraniana in Iraq, l'Iran dovrebbe rinunciare a qualsiasi influenza sullo Yemen.

Infine, per sentirsi abbastanza sicuri da impegnarsi con Teheran, i Falchi chiederanno alle potenze globali adeguate garanzie di sicurezza. Questa dinamica si è già vista in reazione al crescente disimpegno americano, che ha spinto gli attori regionali ad inseguire l'internazionalizzazione della sicurezza del Golfo. Piuttosto che cercare un sostituto per Washington, i falchi stanno tentando di creare un mosaico in cui diversi attori internazionali difendono specifiche aree di interesse nei loro territori, in modo da ottenere una sorta di deterrenza collettiva. In tale contesto rientra il nuovo sforzo intrapreso per rafforzare le relazioni in materia di sicurezza e difesa con attori come Russia, Cina, Giappone e Corea del Sud, ciascuno interessato a garantire la sicurezza del Golfo per motivi diversi – energetici, economici e infrastrutturali. Gli accordi di Abramo, firmati di recente dagli Emirati Arabi Uniti e dal Bahrein per normalizzare le relazioni con Israele, offrono un'opzione ulteriore, che mira a segnalare all'Iran (e alla Turchia) che gli Stati del Golfo sono in grado di dare vita a un nuovo asse regionale di deterrenza.

In generale, i Falchi non considerano i Paesi europei come attori determinanti per la sicurezza regionale, con la parziale eccezione di Regno Unito e Francia, quest'ultima a capo della missione di sicurezza marittima European Maritime Awareness nello Stretto di Hormuz (EMASoH), di cui fa parte anche l'Italia. Tuttavia, sia Riad che Abu Dhabi concordano sul fatto che, al momento opportuno e nel giusto contesto, il coinvolgimento europeo potrebbe avere un impatto positivo sui colloqui con l'Iran per allentare le tensioni regionali, anche perché riconoscono all'Europa una certa influenza su Teheran.[6]

## Hedgers (gli equilibristi)

Gli *Hedgers*, rappresentati da Kuwait e Oman, guardano da sempre alla de-escalation regionale e alla depolarizzazione come priorità strategiche per la salvaguardia della propria sicurezza nazionale. I due Paesi hanno una composizione sociale, politica ed etno-settaria molto variegata e, di conseguenza, hanno sviluppato strategie politiche più inclusive per preservare la stabilità dei rispettivi regimi. Entrambi reputano che la migliore strategia per mantenere la stabilità interna consista in un esercizio di "hedging", ovvero un bilanciamento geopolitico tra le due sponde del Golfo, che permetta di ridurre il rischio totale di esposizione. Entrambi hanno una visione pragmatica dell'Iran, che giudicano un rischio gestibile piuttosto che una minaccia esistenziale. Tuttavia, tale approccio ha richiesto una certa

flessibilità a causa delle pressioni volte a spingerli a ridimensionare i legami con l'Iran esercitate dai Falchi e dall'amministrazione Trump, che restano partner di fondamentale importanza per i loro interessi strategici ed economici. Tale diversa visione dell'Iran è dovuta in parte al fatto che per gli *Hedgers* le loro comunità sciite non rappresentano una minaccia diretta alla stabilità interna.

Le consistenti comunità sciite del Kuwait, che costituiscono circa il 30% della popolazione e appartengono prevalentemente alla classe commerciale, sostengono tradizionalmente la famiglia reale, come accaduto anche durante le rivolte arabe. Esistono tuttavia alcune eccezioni degne di nota: nel 2015 le autorità hanno scoperto un deposito di armi gestito da una rete di miliziani sciiti, le cui attività tuttavia restano ai margini della comunità sciita mainstream e duramente condannate dall'élite sciita. Sono stati però una serie di attacchi terroristici in Kuwait all'inizio degli anni Ottanta, in particolare il tentativo di un gruppo estremista sciita di assassinare l'emiro Jaber al-Sabah nel 1985, l'attacco a spedizioni commerciali kuwaitiane durante la guerra Iran-Iraq e l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990, ad avere un forte impatto sul pensiero kuwaitiano in materia di sicurezza, cementando l'idea che le tensioni regionali potessero facilmente riversarsi nel Paese con conseguenze devastanti. Il Kuwait, quindi, vede la stabilità regionale come un ingrediente chiave per la propria stabilità.[7]

Analogamente, il fondatore dell'Oman moderno, il defunto sultano Qaboos bin Said al-Said, ha sviluppato una strategia politica volta a tenere insieme un paese socialmente e politicamente variegato e ha beneficiato del sostegno sia dell'Iran sotto lo Scià che del Regno Unito per mettere a tacere i centri di potere rivali come l'Imamato, nella parte più interna del Paese, e come il Fronte di Liberazione del Dhofar a Sud. Le relazioni amichevoli dell'Iran con l'Oman hanno resistito alla dipartita dello Scià, tanto che il sultanato ha facilitato i colloqui tra Iran e Stati Uniti per il JCPOA e persino l'accordo Rouhani-Nayef. Da tempo Muscat ritiene che costruire rapporti di cooperazione con vicini più grandi e potenti sia vitale per evitare che la polarizzazione politica si estenda anche all'interno dell'Oman stesso.[8]

Nell'ultimo decennio il Kuwait e l'Oman hanno considerato la prevenzione di un'escalation regionale, soprattutto nel vicino Iraq e nello Yemen, come una priorità fondamentale. In tal senso, essi riconoscono la necessità di controllare la condotta regionale non soltanto dell'Iran ma anche, in una certa misura, dell'Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti. Dal 2017 sia il Kuwait che l'Oman hanno inoltre cominciato a temere di potersi ritrovare a ricevere lo stesso trattamento del Qatar, ovvero un boicottaggio politico e un embargo economico, qualora decidano di non allinearsi al fronte saudita ed emiratino.

Secondo i funzionari del Kuwait e dell'Oman, una delle assolute priorità di sicurezza consiste nel ridurre la capacità degli Stati vicini di sfruttare le loro vulnerabilità. Nel caso dell'Oman, tale vulnerabilità è ora amplificata da una profonda crisi finanziaria e una crescente preoccupazione che i principali prestiti da parte di attori regionali possano essere vincolati da considerazioni di natura politica. Per il Kuwait sono invece le prospettive incerte della politica interna a creare timore, data una situazione sempre più complessa che espone il parlamento alle ingerenze politiche di altri attori regionali. Entrambi i Paesi stanno affrontando oggi queste sfide con nuovi leader che faticano a prendere il posto di chi li ha preceduti, dato il grande rispetto che si erano guadagnati.

Sia il Kuwait sia l'Oman affermano di voler mantenere invariate le rispettive strategie di rischio calcolato e ambiscono idealmente a vincolare i vicini regionali ad un quadro di sicurezza istituzionale basato sul dialogo piuttosto che sulla deterrenza. Entrambi ritengono che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) offra un modello che potrebbe applicarsi anche al Golfo, sostenuto da un patto di non aggressione tra i suoi membri. Ma sebbene in passato abbiano esplorato con discrezione questa opzione (nel 2017 il Kuwait ha inviato una lettera a Teheran per chiedere un dialogo tra il CCG e l'Iran), entrambi hanno esitato a spingerlo con decisione a seguito della crisi del Qatar, per paura di alienare l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Oggi Oman e Kuwait sono favorevoli a misure di rafforzamento della fiducia in settori non politici come l'economia, l'ambientalismo, la lotta contro il COVID-19, le politiche giovanili e l'istruzione.

Sia il Kuwait che, in particolare, l'Oman hanno sostenuto il JCPOA e appoggeranno il ritorno degli Stati Uniti nell'accordo originale, a condizione che il processo sia sostenibile e che si evitino ripercussioni sulle rispettive posizioni. Il contraccolpo che l'Oman ha subito per aver inizialmente sostenuto il JCPOA è stato un severo monito per il futuro, in quanto non solo il Paese non è riuscito a diventare un *hub* per la riesportazione di beni provenienti da e diretti in Iran nell'ambito del JCPOA, ma è anche stato messo all'angolo dai suoi vicini falchi e dall'amministrazione Trump. Si tratta di un'esperienza che né il Kuwait né l'Oman intendono ripetere ed entrambi avranno dunque bisogno di maggiore sostegno internazionale per esporsi concretamente a favore di un dialogo di sicurezza regionale nel Golfo.

In questo contesto, gli *Hedgers* accoglierebbero con favore il coinvolgimento di attori esterni in qualità di facilitatori e garanti, ma gradirebbero tuttavia assicurarsi che tale attori esterni non proietteranno le proprie rivalità geopolitiche sulla regione, che potrebbero inavvertitamente aumentare piuttosto che allentare le tensioni.

## Odd one out (La voce fuori dal coro)

Tra i membri del CCG, il Qatar è la voce fuori dal coro (“odd one out”[9]). Come l’Oman e il Kuwait, il Qatar ha attuato a lungo la strategia di *hedging*, giostrandosi al meglio tra vicini più potenti; tuttavia, nel 2017 è stato colto di sorpresa dalla posizione ostile adottata da Riad, Abu Dhabi e Manama nei suoi confronti ed è rimasto ancora più traumatizzato dal fatto che inizialmente gli Stati Uniti sembravano sostenere questo approccio. Così in Qatar si è assistito a una svolta strategica: la Turchia è diventata un partner essenziale e ha dispiegato migliaia di truppe a Doha, e anche l’Iran ha assunto un ruolo più significativo dopo aver permesso al Qatar di utilizzare il proprio territorio per garantire la continuità di importazioni ed esportazioni. Nonostante un inizio di disgelo a gennaio 2021, da allora per il Qatar la minaccia più temibile è rappresentata dall’asse Arabia Saudita-Emirati.

Nel 2017 la principale preoccupazione del Qatar era che l’ostilità saudita e emiratina, non ultimi la minaccia di un intervento militare e i tentativi di organizzare un colpo di stato interno, potessero incitare la popolazione a ribellarsi contro il giovane emiro Tamim bin Hamad al-Thani, da poco salito al trono. Il fatto che ciò non sia accaduto ha confermato ai governanti del Qatar quanto avevano intuito già durante le rivolte arabe, quando il dissenso locale era quasi inesistente, ovvero che le minacce al regime potevano venire solo dall’esterno.

Da tempo per Doha la sicurezza regionale si traduce nel raggiungimento di un equilibrio di potere senza una singola forza egemonica. Il Qatar ha a lungo perseguito uno spazio sufficiente a gestire i rapporti con gli attori chiave della regione in modo tale da mantenere una politica interna e regionale autonoma e proteggere la propria prosperità. In tale contesto, e grazie all’assenza di dissensi interni che minacciano il regime, il Qatar vede l’Iran come un rischio gestibile, non come una minaccia esistenziale. Le relazioni tra i due paesi sono spesso descritte come “pragmatiche” e vengono giudicate “un temporaneo matrimonio di convenienza”[10]. Il Qatar valuta positivamente il JCPOA e accoglierebbe con favore un JCPOA 2.0, il ritorno degli Stati Uniti nell’accordo e il successivo dialogo sulla sicurezza regionale.

Data la persistente tossicità delle relazioni con i suoi vicini, Doha reputa la presenza di basi militari turche e occidentali sul proprio territorio come un deterrente necessario e, quindi, un interesse di sicurezza non negoziabile. Ma a seguito della crisi del 2017, il Qatar ha imparato che rafforzare i propri rapporti internazionali e coltivare l’immagine di attore diplomatico responsabile e rispettoso delle norme di un ordine internazionale basato su regole precise, sono aspetti essenziali per restare

nelle grazie di partner globali affidabili. Rispetto agli europei, il Qatar ha apprezzato il rifiuto di aderire alla posizione saudita ed emiratina nel 2017, anche se si sarebbe aspettato che questa posizione europea avesse conseguenze più significative sulla crisi stessa. Doha ha anche investito molte energie allo scopo di migliorare le proprie relazioni con gli Stati Uniti in generale e con il Partito Democratico in particolare.

Dunque il Qatar ritiene che promuovere il dialogo regionale sulla sicurezza sotto l'egida dell'Europa e degli Stati Uniti, e addirittura offrirsi come piattaforma negoziale, sia una mossa strategicamente valida e politicamente conveniente. In ultima analisi, Doha sarà favorevole a un dialogo regionale che sia trasparente e, soprattutto, che non diventi uno strumento contro la Turchia, visto che Ankara è ormai un alleato strategico chiave per il Paese. Difatti una delle poche linee rosse che potrebbero spingere Doha al sabotaggio – discreto – di un dialogo tra monarchie del Golfo e Iran, sarebbe proprio la sensazione che questo forum diventi un club anti-turco.

## UNA STRATEGIA EUROPEA PER PORTARE LE MONARCHIE DEL GOLFO AL DIALOGO CON L'IRAN

### Principi guida

Sulla base di questa analisi, un'efficace strategia europea per convincere gli Stati del Golfo a impegnarsi diplomaticamente con l'Iran richiederà di gestire pragmaticamente le differenze all'interno del CCG e di affrontare senza esitazione, frontalmente, le difficili questioni di geopolitica sicurezza che dettano le rispettive posizioni.

Qatar, Kuwait e Oman sono favorevoli, in linea di massima, a un dialogo regionale con l'Iran. Tra i Falchi, gli Emirati Arabi Uniti stanno mostrando una rinnovata flessibilità alla luce del ridimensionamento del ruolo degli Stati Uniti e dei rischi che un'eventuale escalation potrebbe comportare. Il Bahrein, dal canto suo, gravita nell'orbita di Riad e Abu Dhabi, e ci si può aspettare che segua il loro esempio. Più di qualsiasi altro Stato del CCG, è l'Arabia Saudita a nutrire le maggiori riserve su un processo di sicurezza regionale che comprenda anche l'Iran. I recenti commenti di Re Salman sottolineano il livello di preoccupazione di Riad e la profonda sfiducia saudita. Il fatto che il principe ereditario saudita e il primo ministro israeliano si siano incontrati di recente per discutere dell'Iran potrebbe indicare che il regno stia ancora valutando opzioni per sabotare tentativi di apertura verso Teheran.

Né gli Stati Uniti né l'Europa possono ignorare le preoccupazioni saudite se vogliono rilanciare il JCPOA in maniera sostenibile e raggiungere una duratura stabilità regionale. In virtù di ciò e della consapevolezza che non si può definire un'architettura di sicurezza regionale senza Riad, gli europei devono ora intensificare i propri sforzi per incoraggiare l'Arabia Saudita a prendere più seriamente in considerazione questo processo. L'impegno di sensibilizzazione dovrà sottolineare che, oltre a un JCPOA rinvigorito, questa opzione rappresenta la migliore garanzia di sicurezza per il regno, dato che la campagna di massima pressione ha portato solo a un irrigidimento da parte dell'Iran su posizioni ancora più aggressive e a una presa di mira diretta degli interessi sauditi. Questo richiederà che gli europei prendano atto delle preoccupazioni saudite e sappiano suggerire misure concrete per contribuire a mitigare i rischi dell'espansionismo regionale iraniano.

Ma gli europei dovrebbero anche inquadrare la questione come opportunità per Riad di assumere una posizione politica meno controversa in Occidente. Infatti, a seguito di una serie di azioni aggressive e sconsiderate tra cui la guerra nello Yemen, il presunto rapimento del primo ministro libanese Saad Hariri e l'uccisione del giornalista Jamal Khashoggi, il principe Muhammad bin Salman è diventato una specie di paria internazionale. Sia gli Stati Uniti che l'Europa hanno preso le distanze dal regno e, dato il maggiore disagio all'interno del Partito Democratico nei confronti delle politiche saudite, la vittoria di Biden accelererà ulteriormente questa tendenza. Gli europei dovrebbero sfruttare questa leva per spingere attivamente il regno a impegnarsi in modo costruttivo in un processo di sicurezza regionale, qualora l'Iran possa essere persuaso ad adottare lo stesso approccio.

In questa fase, sarà essenziale ridurre la dipendenza dai modelli di deterrenza internazionalizzata che sono attualmente all'esame a Riad e Abu Dhabi. I leader del CCG definiscono abitualmente la sicurezza del Golfo come un problema internazionale e invitano attivamente le potenze globali a

intervenire per proteggere le rotte marittime e le infrastrutture più critiche, un approccio che ha subito un'accelerazione a seguito del disimpegno americano dalla regione. Tuttavia, l'internazionalizzazione dell'equilibrio militare nel Golfo non può che nuocere agli interessi europei. Da un lato, gli Stati del Golfo non considerano gli europei come i principali garanti della sicurezza e dunque l'internazionalizzazione spingerebbe l'Europa ancora più ai margini, a vantaggio della Russia e della Cina. Dall'altro, è probabile che questo percorso generi ulteriori incertezze e insicurezze, con possibili incidenti ed escalation dietro l'angolo. Gli europei dovrebbero quindi fare due cose: innanzitutto cercare di mostrarsi in grado di garantire un livello minimo di sicurezza in modo autonomo, e nello stesso tempo screditare l'efficacia e la sostenibilità di questi nuovi schemi di deterrenza se non accompagnati dalla diplomazia.

Gli europei dovranno anche riconoscere che le relazioni tra le monarchie del Golfo e l'Iran rappresentano solo la metà del quadro di sicurezza regionale, e l'altra metà è rappresentata dalle diverse posizioni sull'Islam politico. Da un lato, le crescenti preoccupazioni degli EAU riguardo alle assertive politiche regionali della Turchia (in particolare in Libia, Siria e Corno d'Africa) hanno dato la possibilità agli Emirati Arabi Uniti di adottare un approccio più pragmatico nei confronti dell'Iran, che è ora considerato una minaccia minore. Dall'altro, il rafforzamento dei legami tra Turchia, Qatar e Iran potrebbe aumentare l'ostilità verso questo asse e rendere ancora più difficile gestire le tensioni tra Iran e Stati del CCG. Gli europei dovranno tenere in debita considerazione queste dinamiche nella loro azione strategica. Ciò potrebbe comportare il sostegno al parziale coinvolgimento della Turchia in discussioni multilaterali meno politicizzate su, ad esempio, temi di *soft security* come le questioni economiche e ambientali. Un approccio inclusivo nei confronti della Turchia potrebbe, al momento opportuno, impedire ad Ankara di sabotare gli sforzi di dialogo, e potrebbe anche alleviare le preoccupazioni del Qatar riguardo al fatto che il dialogo tra il CCG e l'Iran venga utilizzato per isolare il suo alleato turco. Una limitata partecipazione turca potrebbe anche contribuire ad affrontare le preoccupazioni degli Emirati riguardo ad un potenziale allineamento turco-iraniano e scoraggiare l'Arabia Saudita dal cercare un'alleanza tattica con la Turchia e il Qatar contro l'Iran. Questa potrebbe essere la dinamica in gioco nella limitata svolta bilaterale raggiunta da Arabia Saudita e Qatar tra dicembre 2020 e gennaio 2021, quando i Paesi hanno concordato un quadro provvisorio e un periodo di prova che potrebbe portare a una distensione.

Nel frattempo, gli europei non dovrebbero dimenticare il ruolo dei Paesi che condividono idee più affini, ovvero l'Oman e il Kuwait. Gli "Hedgers" condividono molti punti di vista con gli europei, ma temono che l'Europa non sia in grado di esercitare un'influenza sufficiente sugli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita o l'Iran per avviare un processo credibile e sostenibile[11]. Oman e Kuwait sono

riluttanti a guidare qualsiasi iniziativa diplomatica, nel timore che le potenze globali non li difendano dalle ripercussioni regionali che potrebbero conseguire. Se l'Europa riuscisse a offrire a entrambi i Paesi maggiori garanzie in relazione alle loro principali debolezze socio-economiche e politiche, così da renderli meno vulnerabili alle pressioni dei loro vicini più prossimi, essi potrebbero diventare facilitatori più convinti. Entrambi hanno reti ampie all'interno dell'Iran, dell'Iraq, dello Yemen, dell'Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti che potrebbero molto favorire il processo di de-escalation. Fondamentalmente, il Kuwait possiede una comprovata esperienza nell'influenzare i decisori sauditi, considerato che il defunto Emiro Sabah aveva un legame diretto con Re Salman. Il principe Muhammad bin Salman ha mostrato interesse a coltivare un rapporto simile con la nuova leadership kuwaitiana, in particolare con l'influente principe ereditario Mishaal al-Ahmad al-Sabah. L'Oman, nel frattempo, rimane l'unico membro del CCG di cui l'Iran si fida, a dispetto di alcune decisioni del nuovo leader, il sultano Haitham bin Tariq, come il pensionamento dell'ex ministro degli esteri Yusuf bin Alawi che era particolarmente vicino ai suoi omologhi iraniani.

Qualsiasi tentativo di avviare un nuovo processo dovrà, ovviamente, affrontare una moltitudine di potenziali ostacoli, senza escludere possibili delusioni. La politica interna in Arabia Saudita e in Iran avrà inevitabilmente un impatto sulla rispettiva volontà di impegnarsi. Sarebbe inconcepibile, ad esempio, che il principe Muhammad bin Salman entri in trattative con l'Iran se la crisi economica alimentata dal COVID-19 e il crollo dei prezzi del petrolio scatenassero una nuova fase di ostilità tra la leadership saudita e gli sciiti sauditi nella Provincia orientale. La volontà dell'Iran di fare concessioni ai sauditi nell'ambito di un dialogo regionale dipenderà anche dalle rinnovate relazioni con gli Stati Uniti e l'amministrazione Biden. Allo stesso tempo, le più ampie tensioni regionali legate alla Turchia, così come la rivalità tra Iran e Israele, potrebbero facilmente interferire in qualsiasi tentativo di dialogo regionale, anche se sostenuto dagli Stati Uniti e dall'Europa. Pur nella consapevolezza delle immense sfide che tale processo potrebbe affrontare, che riflettono la natura profondamente radicata del conflitto, gli europei dovrebbero considerare il cambiamento delle condizioni regionali e le elezioni americane come un'occasione di apertura per far avanzare il processo di sicurezza del Golfo necessario per stabilizzare la regione.

## Attuare una nuova strategia europea

Avviare un processo di sicurezza regionale nel Golfo è l'unica opzione sostenibile per disinnescare le tensioni radicate che negli ultimi dieci anni hanno danneggiato interessi europei di rilievo, tra questi la sicurezza di rotte terrestri e marittime critiche, la stabilità del mercato globale dell'energia, l'attuazione del JCPOA e la mancata risoluzione di diverse crisi regionali in Yemen, Siria, Iraq, Libano



e Corno d’Africa.

Gli europei si presentano al tavolo con dei precedenti poco incoraggianti. Spesso i leader del CCG percepiscono l’UE e i principali Stati membri non come imparziali bensì come schierati con l’Iran, soprattutto a causa dei loro sforzi per salvare il JCPOA. Inoltre le monarchie del Golfo percepiscono una certa mancanza di unità e un ruolo scarsamente significativo in materia di sicurezza regionale. Tuttavia gli europei si trovano in una posizione migliore rispetto ad altri attori globali come la Russia o la Cina, verso i quali persiste una generale diffidenza, per svolgere un ruolo diplomatico cruciale. Il peso diplomatico e la capacità di svolgere il ruolo di onesto intermediario saranno essenziali nel tentativo di allentare le tensioni nel Golfo. Su questa base, l’Europa dovrebbe ora cercare di fare leva sulle preoccupazioni delle monarchie del Golfo in merito alla situazione della sicurezza regionale e al ruolo sempre più defilato degli Stati Uniti per assicurarsi il loro sostegno a rinnovati sforzi diplomatici con l’Iran. L’impegno dell’Europa sarà principalmente diplomatico, ma dovrebbe comprendere anche un maggiore coinvolgimento in ambito di sicurezza, ad esempio attraverso un più significativo impegno a garantire la sicurezza marittima attraverso l’espansione della missione EMASoH. Inoltre gli europei dovrebbero garantire sostegno alle misure di rafforzamento della fiducia, nel tentativo di spianare la strada a colloqui multilaterali sulle questioni di *soft security*. Nell’insieme, queste misure mirerebbero a sostenere un processo che potrebbe portare a un nuovo accordo Rouhani-Nayef tra tutti gli attori del Golfo. Quest’ accordo si baserebbe su principi condivisi che regolano le relazioni interstatali, come la non-interferenza (direttamente o attraverso intermediari locali), il rispetto dell’integrità territoriale di ogni Stato e l’impegno a risolvere le controversie senza l’uso della forza. Sarà un processo difficile e complicato e per perseguire questo approccio gli europei dovrebbero intraprendere i seguenti passi.

## Cavalcare l’onda dell’elezione di Biden

L’elezione di Biden potrebbe dare nuovo slancio agli sforzi diplomatici, dato il dichiarato desiderio del neo-eletto presidente americano di rilanciare il JCPOA e l’enfasi posta su un dialogo concreto che contribuisca a ridurre le tensioni regionali. Gli europei dovrebbero trovare rapidamente un’intesa con l’amministrazione Biden per raggiungere tale obiettivo, consapevoli del fatto che la nuova Casa Bianca sarà comunque maggiormente concentrata sulle sfide interne, almeno all’inizio.

Se da un lato sia Riad che Abu Dhabi vogliono evitare un’escalation a tutto campo, dall’altro potrebbero essere tentati di usare questa fase per rafforzare le rispettive posizioni in vista di futuri negoziati, ma esiste il rischio reale che possano sbagliare i calcoli relativamente alla reazione dell’Iran.

In questo contesto, gli europei dovrebbero intensificare senza esitazione gli sforzi diplomatici per scongiurare un'escalation che potrebbe compromettere seriamente le possibilità di un futuro dialogo.

Data l'importanza del JCPOA nell'attenuare le preoccupazioni sulla proliferazione internazionale, gli europei daranno comprensibilmente priorità alla stabilizzazione dell'accordo nucleare una volta che Biden entrerà in carica. Chiaramente, tuttavia, questo approccio dovrebbe essere accompagnato da un importante sforzo degli Stati Uniti e dell'Europa inteso a trovare un terreno comune con i Falchi, in particolare con l'Arabia Saudita, in modo da scongiurare eventuali brutte sorprese. In parte si tratterà di garantire un certo grado di trasparenza e di consultazione con questi attori in tempo reale, mentre gli Stati Uniti e l'Europa cercano di stabilizzare l'accordo nucleare. Tuttavia, sarà anche assolutamente necessario compiere sforzi diplomatici importanti su altre questioni rilevanti che riguardano le monarchie del Golfo. Gli E3+1 (Germania, Francia, Regno Unito e UE) devono dimostrare in maniera convincente che non appena tutte le parti torneranno a onorare i rispettivi impegni nell'ambito del JCPOA, una spinta transatlantica tenterà di portare l'Iran ad affrontare le questioni che più preoccupano gli Stati del CCG in materia di sicurezza regionale[12]. A tal fine, gli europei dovrebbero preparare il terreno per garantire la presenza dell'Iran e dei Paesi del CCG al tavolo dei negoziati, evitando il veto incrociato nei negoziati nucleari regionali e futuri con l'Iran anche oltre il JCPOA e procedendo invece su binari paralleli che potrebbero permettere di trovare punti di contatto nell'ambito di un numero crescente di negoziati. Questo fornirebbe importanti rassicurazioni agli Stati del CCG.

## Affermare la leadership europea negli sforzi di dialogo regionale

Tale contesto richiederà un maggiore sforzo europeo e la volontà di impegnarsi in questioni di sicurezza regionale e geopolitica in relazione non solo alle monarchie del Golfo ma anche all'Iran, con il quale i principali Stati europei mantengono aperti i canali di comunicazione. Lavorando a stretto contatto con gli Stati Uniti ma assumendo la guida dell'iniziativa, allo scopo di promuovere un dialogo regionale sulla sicurezza, varie coalizioni europee (costituite da singoli Stati nonché dall'UE) dovrebbero impegnarsi in maggiori sforzi diplomatici, che potrebbero trovare l'appoggio del Segretario Generale delle Nazioni Unite, in virtù del mandato conferitogli dalla Risoluzione 598 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che ha posto fine alla guerra Iran-Iraq e auspicava un dialogo regionale.

Nel quadro attuale, colloqui multilaterali affollati risulterebbero caotici e inefficaci e non farebbero che ampliare le linee di faglia già in essere. Per superare questi ostacoli, compresi quelli creati dalle

tensioni all'interno del CCG, gli europei dovranno agire con cautela destreggiandosi tra i vari attori coinvolti. Sarebbe opportuno lavorare prima su base bilaterale, sfruttando il bilateralismo coordinato, per poi allargare gradualmente la conversazione, e passare solo infine a un processo multilaterale più ampio, che dovrebbe includere il CCG in quanto organizzazione.

Nell'ambito di questi iniziative, gli europei dovranno dimostrare al CCG un chiaro impegno a esercitare pressioni sull'Iran affinché si applichi in modo significativo sui temi più sensibili per le monarchie, ma questo accadrà solo se Teheran potrà contare su uno sforzo europeo volto a incoraggiare gli Stati del CCG a sostenere il JCPOA. La posizione europea in tal senso fa ben sperare, soprattutto alla luce del dialogo esistente con tutti gli Stati chiave, ma deve esserci la disponibilità a usare questa influenza in modo costruttivo cercando di trarre vantaggio dalla stanchezza di un conflitto che sta fiaccando ormai sia l'Iran che gli Stati del CCG.

Per il CCG, i temi sensibili con l'Iran sono i timori nei confronti dell'espansionismo di Teheran, specialmente nella Penisola arabica. Queste preoccupazioni si ridurrebbero notevolmente se l'Iran prendesse le distanze da Hezbollah al-Hejaz e dalle Brigate al-Ashtar e rinunciasse pubblicamente alle precedenti rivendicazioni di sovranità sul Bahrein. Su questo dovrebbe incentrarsi lo sforzo europeo nei confronti di Teheran.

Ma è la guerra nello Yemen, questione cruciale per l'Arabia Saudita, che potrebbe rivelarsi particolarmente promettente nelle fasi iniziali. Vari segnali indicano che i principali attori regionali sarebbero ansiosi di trovare una soluzione al conflitto e lo stesso Biden si è impegnato a porre fine al sostegno degli Stati Uniti allo sforzo bellico saudita. Si tratta di un'arena in cui potrebbe essere particolarmente utile intensificare gli sforzi diplomatici europei e dove i progressi potrebbero aprire la porta a un dialogo più ampio sulla sicurezza. Il gruppo europeo dovrebbe cercare di utilizzare i propri canali con l'Iran, possibilmente in coordinamento con l'Oman, per fare pressione affinché Teheran smetta di armare gli Houthi, aprendo la strada a negoziati davvero significativi. Tutto ciò dovrebbero accompagnarsi a una chiara campagna di sensibilizzazione verso l'Arabia Saudita incentrata sulla necessità di una soluzione politica inclusiva per lo Yemen.

## Maggiore ruolo europeo nella sicurezza della Penisola Arabica

Il ruolo delle potenze esterne come fondamentali garanti della sicurezza del Golfo è parte integrante del pensiero strategico delle monarchie del Golfo. Ora che l'impegno degli Stati Uniti è sempre più in discussione, gli europei dovrebbero cercare di rafforzare la propria posizione in modo mirato ma

efficace. Non si tratta di sostituire gli Stati Uniti, impresa che sarebbe non solo impossibile dato il carattere limitato delle risorse europee e la mancanza di una effettiva volontà politica in tal senso, ma anche poco auspicabile. In ultima battuta, saranno gli accordi politici non gli strumenti militari a garantire la sicurezza del Golfo e una maggiore stabilità regionale.

Ma per ora resta impensabile che gli europei si pongano come interlocutori credibili in materia di sicurezza del Golfo senza avere un ruolo nella sicurezza del Golfo. E' necessario mostrare maggiore attenzione alle preoccupazioni del CCG ed esprimere la volontà di svolgere un ruolo più attivo a sostegno dell'architettura securitaria emergente. Questo sforzo dovrà chiaramente essere guidato dal Regno Unito e dalla Francia, data la rispettiva presenza militare in tutta la regione, ma altri Stati europei possono contribuire.

In questo contesto, gli europei dovrebbero concentrarsi sulla sicurezza marittima, ambito in cui le loro capacità sono apprezzate dai Paesi del CCG e settore fondamentale per gli interessi europei. La missione EMASoH, lanciata nel 2019, è sostenuta da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo offre un utile modello, da potenziare. Nello specifico, la missione EMASoH gode del coinvolgimento diplomatico di vari Paesi su entrambe le sponde del Golfo, una dinamica che potrebbe permettere agli europei di far progredire le loro ambizioni di mediazione. La maggior parte delle monarchie del CCG vede positivamente EMASoH: Abu Dhabi e Riad ritengono che la presenza di mezzi militari europei agisca da deterrente per l'IRGC, che difficilmente scatenerrebbe un'escalation contro gli Stati europei. Gli europei dovrebbero prendere in considerazione l'espansione della presenza navale al di là delle due fregate attuali, nonché il potenziamento delle attività di sorveglianza aerea, dato che gli attacchi con i droni sono una delle principali preoccupazioni del CCG. Un'EMASoH rafforzata aumenterebbe la credibilità degli europei permettendo di avviare seri colloqui sulla sicurezza marittima tra i paesi del CCG e l'Iran nell'ambito del percorso diplomatico della missione. La definizione di regole d'ingaggio concordate nelle acque del Golfo rappresenterebbe un passo importante verso negoziati politici più complessi. Il dialogo potrebbe poi anche evolvere permettendo di affrontare la questione del diritto di navigazione nelle acque territoriali di spazi contesi, come le isole di Abu Musa e la Grande e Piccola Tunb.

Al di là delle questioni marittime, le monarchie del Golfo sono poi seriamente preoccupate dalla capacità dell'Iran di sferrare attacchi diretti, motivo per cui si concentrano sull'esigenza di ridimensionare il programma balistico iraniano. Si tratta di una questione molto difficile da affrontare, data la riluttanza dell'Iran a rinunciare a potenziare le proprie capacità missilistiche di fronte alla superiorità militare che l'Occidente garantisce ai vicini del CCG. Invece che inondare di armi la regione, gli europei dovrebbero cercare alternative non militari per affrontare le

preoccupazioni del CCG, ad esempio aiutando i paesi del CCG a migliorare le capacità di difesa cyber contro attacchi missilistici e i droni.

## Sostenere misure volte a rafforzare la fiducia

Sia in ambito politico che securitario, gli europei potrebbero imprimere slancio a futuri progressi dedicando maggiore attenzione a misure più *soft* volte a rafforzare la fiducia tra gli attori regionali, settore in cui hanno un'esperienza significativa. E' fondamentale però tenere presente che queste misure, da sole, non possono portare a svolte geopolitiche. Non si potrà evitare di affrontare le annose questioni geopolitiche e di sicurezza al centro delle tensioni nel Golfo che, se non risolte, pregiudicheranno qualsiasi forma di dialogo. Le misure di costruzione della fiducia possono però essere un utile complemento e sono considerate tali anche dagli attori della regione. In particolare, un dialogo strutturato secondo principi ben precisi potrebbe contribuire in maniera determinante a costruire una comprensione reciproca – fondata su un'analisi condivisa, canali di comunicazione funzionanti e, infine, un consenso – tra gli *stakeholder* regionali su questioni secondarie ma essenziali sul lungo periodo.

Con il sostegno del Kuwait e dell'Oman, gli europei dovrebbero offrirsi di ospitare forum regionali sul modello di quelli tenuti dall'OSCE per discutere questioni di interesse comune per l'Iran e gli Stati del CCG, tra cui: la sicurezza idrica, lo sviluppo economico, il traffico di droga e di esseri umani, la pirateria, la cooperazione nel settore sanitario alla luce del COVID-19 e l'ambiente. Questi forum potrebbero attingere a precedenti storici come la Convenzione regionale del Kuwait per la cooperazione sulla protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, una conferenza mediata dall'ONU (sulla base di un protocollo del 1978 in forza fino al 1993) che ha portato intorno allo stesso tavolo il CCG, l'Iraq e l'Iran allo scopo di valutare iniziative per preservare l'ecosistema marino condiviso. Il *know-how* tecnico e politico europeo in questi settori sono molto apprezzati nella regione, tant'è che i membri del CCG collaborano già con enti europei pubblici e privati in progetti correlati, come dimostrano le attività della Rete per l'energia pulita UE-CCG e il Dialogo UE-CCG sulla diversificazione economica. Vista la natura meno delicata di queste tematiche, le discussioni potrebbero iniziare direttamente in un quadro multilaterale più ampio che coinvolga, a seconda della questione in discussione, Egitto, Iraq, Turchia e, in futuro, Yemen. L'inclusione dell'Iraq potrebbe contribuire a promuovere migliori relazioni tra questo Paese e il CCG, un aspetto di grande interesse per le monarchie. L'iniziativa potrebbe poi beneficiare molto dal sostegno attivo delle diverse agenzie tecniche dedicate delle Nazioni Unite.

Un filone speciale dei colloqui *soft* riguarderebbe la diplomazia religiosa. Se, da un lato, gli europei dovrebbero indubbiamente astenersi dall'interferire in questioni intra-musulmane, dall'altro potrebbero incoraggiare le istituzioni religiose con sede in Europa ad ampliare il dialogo interreligioso. In questo settore, sia il Vaticano che la Chiesa anglicana, che hanno canali di comunicazione funzionanti rispettivamente con l'Iran e il CCG, godono di una particolare e incontestabile legittimità e credibilità. Papa Francesco ha dimostrato un vivo interesse per il dialogo interreligioso quando l'anno scorso, ad Abu Dhabi, ha firmato il Documento sulla Fraternità umana mediato dagli Emirati Arabi Uniti con lo sceicco Ahmed el Tayeb, Grand Imam di Al-Azhar. Il dialogo interreligioso in generale è diventato molto più interessante per l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti, l'Oman e il Bahrein, che fanno a gara per dimostrare la loro propensione all'inclusione religiosa. Un forum sponsorizzato da Vaticano e Canterbury fornirebbe un prestigioso contesto multilaterale per i religiosi sauditi e iraniani dove impegnarsi pubblicamente e suggellare un riconoscimento reciproco. Questo potrebbe avvenire attraverso i canali bilaterali esistenti per l'*Hajj* (pellegrinaggio religioso dei musulmani a La Mecca), che hanno resistito anche in momenti di intense tensioni politiche. Tale passo contribuirebbe a raffreddare il discorso settario che è alla base di gran parte dell'animosità nel Golfo.

Su tutti questi temi, gli europei dovrebbero continuare a sostenere il dialogo sui cosiddetti Track 1.5 e Track 2 (ovvero i colloqui tra rappresentanti semi-ufficiali e rappresentanti della società civile) tra l'Iran e le monarchie del Golfo, molti dei quali gestiti da think tank europei. Questi colloqui non produrranno progressi di alto livello geopolitico, ma contriscono a rafforzare legami interpersonali e offrono piattaforme fondamentali per un dialogo al di là della propaganda e della retorica dello scontro.

## CONCLUSIONE

L'insediamento del nuovo presidente americano potrebbe segnare l'inizio di un'apertura capace di far progredire la tanto necessaria architettura di sicurezza regionale in Medio Oriente. Vi è una crescente consapevolezza, nelle principali capitali del Golfo, che il disimpegno regionale degli Stati Uniti richiede una riflessione sulle questioni di sicurezza a livello locale. Se avviato nella giusta direzione, questo cambiamento potrebbe portare finalmente a creare un dialogo pragmatico con l'Iran. Si tratta di un'opportunità da non perdere per l'Europa. Gli europei dovrebbero esplorare le loro potenzialità come attori di sicurezza, sfruttare i propri canali politici e la possibilità l'accesso a Teheran, per

tentare di assumere un ruolo di primo piano che faciliti un nuovo dialogo sulla sicurezza nel Golfo.

## NOTA SULL'AUTRICE

**Cinzia Bianco** è Visiting Fellow presso lo European Council of Foreign Relations, dove si occupa di questioni politiche, di sicurezza ed economiche nel Golfo nonché delle relazioni della regione con l'Europa. Ha conseguito un Master in studi mediorientali presso il King's College di Londra e un Dottorato di ricerca in studi sul Golfo presso l'Università di Exeter. Tra il 2013 e il 2014 è stata Research Fellow nell'ambito di Sharaka, un progetto della Commissione Europea sulle relazioni UE-CCG. Tra le sue precedenti pubblicazioni per l'ECFR ricordiamo "A Gulf apart: How Europe can gain influence with the Gulf Cooperation Council".

## RINGRAZIAMENTI

L'autrice desidera ringraziare Julien Barnes-Dacey e Ellie Geranmayeh per il contributo intellettuale alla presente analisi e Kristian Ulrichsen e Robert Philpot per l'editing. Le idee espresse da molti di coloro che scrivono sul tema della de-escalation nel Golfo hanno fornito una preziosa fonte di ispirazione – tra questi Christian Koch e Adnan Tabatabai, Tarja Cronberg e i saggi "Fostering a New Security Architecture in the Middle East." Altrettanto fondamentali nella formulazione di questa analisi e delle relative proposte politiche sono stati i numerosi e lunghi scambi con funzionari ed esperti in Europa e presso le monarchie del Golfo, che l'autrice ringrazia per averle dedicato il loro tempo.

---

[1] Gregory Gause, "Threats and Threat Perceptions in the Persian Gulf Region", *Middle East Policy* 14.2 (2007): 119-124.

[2] Jonathan Fulton and Li-Chen Sim (eds), *External Powers and the Gulf Monarchies* (London: Routledge, 2018).

[3] Gawdat Bahgat, Anoushiravan Ehteshami, and Neil Quilliam, *Security and Bilateral Issues between Iran and its Arab Neighbours* (Cambridge: Palgrave Macmillan, 2017).

[4] Intervista dell'autrice con uno stratega saudita incentrata sull'Iran, Riad, 28 ottobre 2019.

Intervista dell'autrice con un funzionario del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale degli Emirati, intervista telefonica, 24 agosto 2020. Intervista dell'autrice con un membro del Bahraini Shura Council, Londra, 24 gennaio 2020.

[5] Intervista di persona di ECFR con un alto funzionario saudita, gennaio 2020.

[6] Intervista dell'autrice con un alto funzionario degli Emirati, Zoom, 14 settembre 2020.

[7] Intervista di persona dell'autrice con un funzionario del governo del Kuwait, Kuwait City, 11 dicembre 2018; intervista dell'autrice con un diplomatico kuwaitiano, Webex, 28 settembre 2020.

[8] Intervista telefonica dell'autrice con un funzionario del governo e membro della famiglia reale dell'Oman, 31 gennaio 2020; intervista dell'autrice con un consulente senior presso il Ministero degli Affari Esteri dell'Oman, Zoom, 1° settembre 2020.

[9] David Roberts, *Qatar: Securing the Global Ambitions of a City-state* (London: Hurst, 2017).

[10] Tali espressioni sono state spesso utilizzate da vari esperti che hanno partecipato alla conferenza "Toward a New Gulf Security Regime: Abandoning Zero-Sum Approaches" organizzata dal Centro Studi del Golfo dell'Università del Qatar e dal Centro Studi di Al Jazeera, che si è svolta a Doha il 19 e 20 gennaio 2020.

[11] Intervista telefonica dell'autrice con un funzionario kuwaitiano presso il Ministero degli Affari Esteri, 24 settembre 2020; intervista dell'autrice con un rappresentante diplomatico dell'Oman in Europa, Zoom, 23 settembre 2020.

[12] Commenti di un alto funzionario degli Emirati durante un evento di ECFR, ottobre 2020.



## ABOUT ECFR

The European Council on Foreign Relations (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy. ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- A pan-European Council. ECFR has brought together a distinguished Council of over two hundred Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU’s member states and candidate countries – which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR’s activities within their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Lykke Friis, and Norbert Röttgen.
- A physical presence in the main EU member states. ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- Developing contagious ideas that get people talking. ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and “friends of ECFR” gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by the Open Society Foundations and other generous foundations, individuals and corporate entities. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions. [ecfr.eu](http://ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations. © ECFR January 2021. ISBN: 978-1-913347-70-3. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, London W1W 5PA, United Kingdom.