CIPMO
Centro Italiano
per la Pace in Medio Oriente

Cattedra del Mediterraneo 2006

Iraq. Quale Stato dopo la Exit Strategy

Lorenzo Cremonesi - Vittorio E. Parsi - Riccardo Redaelli

Martedì 16 Maggio 2006

Università degli Studi di Milano Bicocca, ore 10,30
Sala Conferenze, Palazzo Turati - Milano, ore 17,00

Documentazione

Galleria Vittorio Emanuele, 11/12 – 20121 Milano
Tel. +39 02 866147 - +39 02 866 109 – Fax. +39 02 866 200 – C.F. 97083700159
Sito Web: www.cipmo.org E-mail: cipmo@cipmo.org

Segue

La documentazione contiene:

- **Il comunicato stampa**
- **Il profilo dei relatori**
- **Approfondimenti:**

Afghanistan e Iraq: il completamento formale del processo istituzionale

di Riccardo Redaelli

The 'New Iraq' between political evolution and fears of disintegration

di Riccardo Redaelli

Italia obiettivo speciale

di Vittorio Emanuele Parsi

Uscire dall'Iraq senza far vincere al-Zarqawi

di Vittorio Emanuele Parsi

Sintomi di una crisi pesante

di Vittorio Emanuele Parsi

Comunicato stampa

"Iraq. Quale stato dopo la Exit Strategy"

Conferenza pubblica, martedì 16 Maggio:

Università degli Studi di Milano Bicocca**, Edificio U7, aula 02, via Bicocca degli Arcimboldi 8,* ***ore 10.30
e
Camera di Commercio, Palazzo Turati**, Sala Conferenze, via Meravigli 9/B, 1° piano,* ***ore 17.00

Milano, 15 maggio 2006 – Domani, Lorenzo Cremonesi, Vittorio Emanuele Parsi e Riccardo Redaelli discuteranno in due incontri pubblici, del ciclo di Conferenze "Cattedra del Mediterraneo", promosso dal CIPMO con il supporto del Comune di Milano, dell'attuale situazione in Iraq.

Quale che sia il giudizio sulla guerra in Iraq, è indubbio che la coalizione guidata da Bush ha compiuto un'enorme quantità di errori. Oggi il 'nuovo Iraq' fatica a superare la violenta polarizzazione etno-religiosa, e a sconfiggere il terrorismo jihadista e l'insorgenza sunnita, e ciò frena la ripresa del settore energetico e l'indispensabile ricostruzione economica.

Inoltre, sottolinea il **Prof. Redaelli**, "i costi economici e umani di questo sanguinoso dopoguerra rendono sempre più arduo trovare le giuste contromisure militari per combattere la militanza jihadista: una repressione troppo pesante accentuerebbe infatti la radicalizzazione delle divisioni etno-religiose interne, oltre a provocare pesanti contraccolpi sulla credibilità del nuovo governo di Baghdad; una strategia più "morbida", o affidata primariamente alle nuove forze di sicurezza irachene, non sembra ancora dare garanzie di riuscita".

I relatori:

Lorenzo Cremonesi, Giornalista e corrispondente de *Il Corriere della Sera*, si occupa da 25 anni di questioni mediorientali. Ha scritto diversi libri, fra cui *Bagdad Café*, Feltrinelli, 2003.
Vittorio Emanuele Parsi, Docente di Relazioni Internazionali all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e di Domestic Political Regime and International Influence presso l'Université Saint Joseph di Beirut. Insegna inoltre all'Università della Svizzera Italiana a Lugano. Editorialista del quotidiano *Avvenire*.
Riccardo Redaelli, Docente di Storia e Istituzioni dei Paesi afro-asiatici all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e di Culture e Civiltà dell'Asia centrale e meridionale all'Università degli Studi di Milano - Bicocca. Direttore del Middle East Program del Landau Network - Centro Volta di Como.

Il perché di questo incontro:

L'evento fa parte del ciclo di conferenze intitolato **Cattedra del Mediterraneo**, che si propone di integrare la presenza degli esperti partecipanti al tradizionale ciclo "Nodi Mediterranei" con lo svolgimento di attività didattiche ordinarie da realizzare in alcuni dei principali atenei milanesi, in modo da diffondere l'interesse sulle tematiche mediorientali e mediterranee, e promuovere la collaborazione e l'interscambio tra le diverse sedi universitarie,per dar vita a un Sistema Universitario Milanese.
Hanno finora aderito: Facoltà di Scienze Politiche e Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, Facoltà di Scienze linguistiche e Facoltà di Letterature straniere dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, e Facoltà di Scienze politiche e Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano.
Questo Ciclo di conferenze è realizzato con il supporto del Comune di Milano e della Provincia di Milano

Il **CIPMO** è riconosciuto dal Ministero degli Affari Esteri quale Ente Internazionalistico di interesse nazionale, e sostenuto dal Comune di Milano, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Milano, che ne hanno promosso la nascita. Esso è impegnato favorire il dialogo israelo-arabo-palestinese e a creare canali permanenti di contatto e cooperazione fra i diversi Paesi, religioni e civiltà dell'area Euromediterranea.

Per ulteriori informazioni:
Veronica Trevisan,

Ufficio stampa CIPMO
Tel. 02 866.147 – 340 6801998, e-mail: cipmo@cipmo.org - www.cipmo.org

Breve profilo dei relatori:

Lorenzo Cremonesi, da trent'anni segue le vicende mediorientali come inviato. Si è formato alla scuola cruenta della Gerusalemme in fermento per gli scontri tra israeliani e palestinesi. Dal 1984 al 2000 è stato corrispondente da Gerusalemme del "Corriere della Sera". Ha dato la sua testimonianza da molti punti caldi del pianeta: Libano, Afghanistan, ex Jugoslavia, Iraq. Dal 1991 ha avuto modo di andare più volte in Iraq dove ha soggiornato a lungo tra l'autunno 2002 e il maggio 2003. Autore de *Le origini del sionismo e la nascita del kibbuts (1881-1920*) (Giuntina, 1985), *Bagdad Café* (Feltrinelli 2003).

Vittorio Emanuele Parsi, E' Professore di Relazioni Internazionali all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove è anche docente di Sistemi Politici Comparati. E' professore a contratto nell'Università della Svizzera Italiana a Lugano e, nell'ambito di un progetto TEMPUS-MEDA, insegna Domestic Political Regime and International Influence presso l'Université Saint Joseph di Beirut.
E' direttore di due master universitari (di primo livello) – Insitutions and public Policies e Global Politics presso l'ASERI (Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.
E' coordinatore europeo del progetto TEMPUS/TACIS EU.
Dal 1998 è editorialista del quotidiano "Avvenire" e dal 2004 del "Giornale del Popolo" (Lugano, CH).

Riccardo Redaelli, direttore del Middle East Program del Landau Network – Centro Volta di Como. Docente di " Storia e Istituzioni dei Paesi afro-asiatici" all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, di "Culture e Civiltà dell'Asia centrale e meridionale" all'Università degli Studi di Milano- Bicocca e di "Storia dei Paesi islamici" all'Università degli Studi l'Orientale di Napoli. E' inoltre ricercatore associato all'ISPI.

Approfondimenti:

Afghanistan e Iraq: il completamento formale del processo istituzionale

di Riccardo Redaelli

1. Introduzione

Afghanistan e Iraq sono da anni i due paesi simbolo della politica internazionale attuata dall'Amministrazione Bush dopo l'11/9. A distanza di anni dagli interventi militari che ne hanno abbattuto gli oppressivi regimi, l'agenda politica interna di questi paesi e il quadro di sicurezza regionale sono tuttavia lungi dall'essere stabilizzati, e pongono in luce con evidenza i limiti e le difficoltà che la società internazionale si trova a dover affrontare nel gestire il difficile passaggio dalla fase di abbattimento militare di un regime a quella di ricostruzione (o costruzione *ex novo*) di un nuovo sistema istituzionale che coniughi elementi politico-sociali tradizionali con i principi di rappresentanza democratica delle diverse comunità etno-religiose o culturali di un dato paese.

In Afghanistan, il 2005 ha rappresentato l'anno di conclusione – sia pure con sensibile ritardo – di quel lungo processo politico-istituzionale teso a dare piena legittimità al governo del presidente Karzai, grazie alle elezioni politiche generali per eleggere il nuovo parlamento dell'autunno. Il successo di questo "percorso politico" non deve però trarre in inganno: l'Afghanistan è ancora un paese insicuro e instabile – come testimoniato dalle lentezze della ricostruzione e dall'abbandono di molte ONG internazionali – in cui i vecchi signori della guerra, capi talibani e grandi trafficanti di droga (la cui produzione ha toccato negli ultimi anni livelli record) godono di una sostanziale impunità e sono ancora capaci di condizionare pesantemente il paese, in particolare nelle sue aree periferiche.

Anche in Iraq, il processo di trasformazione istituzionale - con l'adozione di una contestata nuova costituzione e con le prossime elezioni politiche – sta giungendo al suo compimento. Proprio nel corso del 2005, si sono avute le elezioni per l'Assemblea nazionale costituente, la promulgazione della nuova costituzione, la sua ratifica attraverso un incerto referendum nazionale nel corso del mese di ottobre e infine le nuove elezioni politiche del dicembre. Ma in Iraq, più ancora che in Afghanistan, il quadro di sicurezza resta estremamente precario, con il dilagare della criminalità comune e delle tensioni etnico-settarie che si aggiungono ai colpi inferti dal terrorismo jihadista e dalla cd. insorgenza sunnita.

I costi economici e umani di questo sanguinoso dopoguerra rendono sempre più arduo trovare le giuste contromisure militari per combattere la militanza jihadista: una repressione troppo pesante accentuerebbe infatti la radicalizzazione delle divisioni etno-religiose interne, oltre a provocare pesanti contraccolpi sulla credibilità del nuovo governo di Baghdad; una strategia più "morbida", o affidata primariamente alle nuove forze di sicurezza irachene, non sembra ancora dare garanzie di riuscita.

In ogni caso, l'Iraq affronta in condizioni di sicurezza molto precarie mesi decisivi per decidere il proprio futuro come realtà statuale unitaria, con un percorso comune e condiviso da tutte le principali comunità etno-religiose irachene.

2. L'Afghanistan

Come già ricordato, il 2005 ha rappresentato il compimento formale del lungo processo di stabilizzazione istituzionale e democratizzazione del paese, avviato con la conferenza di Bonn di fine 2001.

Dopo essere state più volte rinviate, il 18 settembre 2005 si sono tenute le elezioni politiche generali per la Camera Bassa (detta *wolesi jirga*). Così come avvenuto per le elezioni presidenziali del 2004 – che avevano visto la vittoria annunciata del presidente provvisorio Hamid Karzai – anche per queste elezioni le violenze politiche e i disordini sono stati estremamente contenuti. Una dimostrazione di forza delle strutture di sicurezza afgane e del contingente internazionale, come pure di relativa debolezza delle forze residue dei Taliban e jihadiste che si oppongono al nuovo sistema politico.

Tuttavia rispetto alle presidenziali vi è stata una partecipazione popolare al voto molto minore (53 per centro contro il 70, con punte negative del 30 per cento nel sud del paese)[1]. Questa minore affluenza ha diverse spiegazioni. Parte dell'elettorato ha, per esempio, avuto difficoltà a comprendere i meccanismi elettorali: molto più facile era infatti votare per un personaggio conosciuto e che già occupava la carica di presidente come Karzai, altro scegliere fra centinaia di candidati. A Kabul vi erano ad esempio circa 400 candidati; dato che la percentuale di analfabetismo è altissima nel paese, questo ha comportato enormi difficoltà nel rendere chiaramente identificabile la scelta.

Ma altri fattori hanno avuto un ruolo ben maggiore nel ridurre la partecipazione al voto. Fra tutti, la decisione del maggio 2005 di adottare un sistema di voto basato sul principio maggioritario e che escludeva di fatto i partiti politici organizzati: le schede elettorali infatti non potevano riportare le affiliazioni partitiche singoli candidati. Una decisione del presidente Karzai avversata dalla maggior parte della comunità occidentale, con la significativa esclusione degli Stati Uniti, che l'hanno difesa con vigore. Per i sostenitori di questa mossa, limitare il ruolo dei partiti significava ridurre il pericolo del fazionalismo in uno stato – come quello afgano – ancora molto fragile e frammentato. Ma secondo altri, proprio l'aver impedito la nascita di forze politiche bene organizzate ha favorito la frammentazione del Parlamento e ridotto, almeno in parte, il sostegno popolare al sistema politico, soprattutto nelle aree urbane[2].

In ogni caso, l'entrata in parlamento di molti indipendenti non riconducibili a una specifica formazione politica rafforza ancor più la figura del presidente, già dotata di ampli poteri, rendendo la camera bassa manovrabile e ricattabile dal governo. In più, la debolezza dei partiti ha giovato ai capi tribali tradizionale e agli ex "signori della guerra", il cui potere – soprattutto nelle regioni periferiche del paese – è lungi dall'essere ridotto (a dimostrazione della inefficacia della norma legislativa voluta da Karzai che impedisce l'elezione di capi di milizie private).

Un altro fattore che ha condizionato le consultazioni politiche del settembre 2005 è stata la definizione dei collegi. Nella primavera 2005, era stato deciso che ogni provincia avrebbe espresso un numero di seggi percentualmente pari alla propria forza demografica. Il problema era che venticinque anni di guerra civile e di anarchia, oltre che di spostamenti e migrazioni di milioni di abitanti, avevano reso del tutto aleatorie le stime sulla consistenza della popolazione. Oltretutto, data la relativa omogeneità etnica di alcune province, l'assegnazione dei seggi diveniva una questione particolarmente delicata, dato che una stima errata poteva sovra-rappresentare o sotto-rappresentare una certa minoranza etnica. Poiché il nuovo censimento che sta faticosamente completando non sarà pronto prima del 2007, per queste elezioni si è ricorso a delle stime. Il

[1] Camelia Entekhabi-Fard e Claudio Franco, *Afghanistan parliamentary election turnout lower than expected*, in "Erusasianet" (www.eurasianet.org).

[2] International Crisis Group (ICG), *Political Parties in Afghanistan*, Asia Briefing n.39, 2 giugno 2005 (www.icg.org).

risultato è stato una serie di recriminazioni e proteste, particolarmente forti fra le minoranze hazara e uzbeka.

Il voto ha poi evidenziato come il settarismo etnico è ancora fortissimo: tutti i principali capi politici hanno cercato di creare alleanze mono-etniche nel tentativo di concentrare i voti delle proprie comunità etniche e tribali in un solo raggruppamento. Fra i candidati più votati, vi sono così stati potenti esponenti tribali e capi delle vecchie milizie, come il leader hazara (la minoranza sciita stanziata nel massiccio centrale afgano) Hajji Muhammad Mohaqeq, che è risultato il più votato in assoluto, il potente "signore della guerra" tajiko Muhammad Yusun Qanooni. Fra i pashtun – il gruppo tribale più importante politicamente e militarmente, da qui proveniva la quasi totalità dei Taliban – si notano molti ex capi di queste milizie islamico-radicali, come Mullah Abdul Salam e altri. Questo re-inserimento dei capi taliban meno compromessi con il passato regime è del resto stato voluto proprio da Karzai, sia nel tentativo di pacificare le zone meridionali e orientali, tradizionali roccaforti di quel movimento radicale, sia per non indebolire troppo il proprio gruppo etnico, quello dei pashtun.

Se si guarda alla scomposizione etnica della camera bassa del nuovo parlamento, la predominanza del voto per linee di affiliazione etnica diventa evidentissima: circa i 44 per cento dei suoi membri è infatti di etnia pashtun, il 27 per cento di etnia tajika, il 10 hazara e circa l'8 per cento uzbeko. Un dato che mostra la pervasività dei tradizionali meccanismi di rappresentanza tribale e la difficoltà che il sistema politico afgano dovrà affrontare ancora per lunghi anni, al di là della forma istituzionale con cui si riveste[3].

Un discorso simile vale anche per la condizione femminile: Karzai si è battuto per inserire nella costituzione una norma che garantisca alle donne afgane un quarto dei seggi della *wolesi jirga*. Tuttavia, la semplice presenza formale di un gran numero di deputate donne non significa che in Afghanistan sia in fase di superamento il tradizionale impasto di tradizioni tribali oppressive e di lettura dogmatica e integralista dei precetti islamici, ben esemplificato dall'estremismo repressivo dei Taliban. Se sono stati eliminate formalmente molte delle norme che umiliavano la componente femminile della popolazione afgana, molto più difficile sarà superare queste tradizioni consolidate, soprattutto nelle zone tribali e fra i pashtun rurali.

Difficoltà ancora maggiori incontrerà il governo nei suoi programmi di riduzione delle violenze nelle zone periferiche e di lotta alla produzione e al traffico di oppio. Dopo il record della produzione di oppio del 2004[4], nel 2005 vi è stata una riduzione solo marginale della produzione, stimata fra il 2-3 per cento, nonostante le politiche di lotta alla coltivazione messe in atto delle forze internazionali (coordinate dalla Gran Bretagna) e dallo stesso governo di Kabul. L'economia del paese si stima essere dipendente da questi traffici per circa il 60 per cento del totale; una somma enorme che condiziona tutti gli aspetti della vita del paese, e contribuisce al dilagare della violenza (con migliaia di morti nel paese, soprattutto nelle regioni del sud e sud-est ove è più forte il confronto fra militanti islamisti e le forze militari di *Enduring Freedom*) e della dipendenza dall'eroina (si stimano vi siano nel paese quasi un milione di tossicodipendenti, su una popolazione di circa 22 milioni[5]).

Violenze e instabilità che sono state accentuate dalle tensioni inter- e infra-tribali e che rendono di fatto ancora dipendente dall'appoggio internazionale il governo di Kabul; un sostegno che è a un tempo finanziario e militare. Senza l'aiuto finanziario esterno, il governo Karzai non sarebbe in grado di proseguire nella lenta politica di ricostruzione e stabilizzazione del paese. Senza il sostegno militare, è facile prevedere che il paese rischierebbe un nuovo periodo di anarchia e frammentazione. Ma se fra gli stessi afgani quasi nessuno contesta la presenza delle forze ISAF - il contingente internazionale, che assicura da anni la stabilità di Kabul e, più recentemente, di altre aree provinciali - diversa è la percezione del ruolo e dell'importanza della presenza delle truppe

[3] Per i dettagli dei risultati elettorali, rimando al sito del *Joint Electoral Management Body* afgano: http://www.results.jemb.org.

[4] Cfr. Elisa Giunchi, *L'Afghanistan verso la democrazia?*, in Corrado Molteni, Francesco Montessoro e Michelgulglielmo Torri (a cura di), *Asia Major 2004. Multilateralismo e democrazia in Asia*, Milano, Cspe-Bruno Mondadori, pp.50-51.

[5] UN-IRIN News, 2 dicembre 2005 (ww.irinnews.org). Si vedano anche le analisi e le stime in: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Summary Findings of Opium Trends in Afghanistan*, 2005 (www.unodc.org).

statunitensi, impegnate nell'operazione *Enduring Freedom* di lotta ad *al-Qa'ida* e alle forze talibane.

Lo stesso Karzai ha manifestato più volte la propria contrarietà ai metodi di lotta statunitensi, i quali prevedono spesso bombardamenti aerei – che causano morti fra i civili – e l'uso delle violenze negli interrogatori (nelle basi di Bagram o a Guantanamo), non disgiunti da episodi di tortura. Questi metodi hanno provocato un diffuso anti-americanismo, rafforzato nel corso dell'anno dalle notizie diffuse di ripetuti atti di profanazione di copie del Corano da parte di soldati statunitensi (notizie smentite dal Pentagono, ma che contribuiscono ad alimentare l'idea di una ostilità preconcetta degli Stati Uniti contro la religione islamica).

Evidentemente, sarà Washington a decidere i tempi e i modi di una ulteriore riduzione delle proprie truppe nel paese[6]. Lo stesso segretario alla difesa, Donald Rumsfeld, ha detto di prevedere una riduzione del 20 per cento degli effetti statunitensi durante il 2006, considerate anche le differenti priorità strategiche e le difficoltà in Iraq. Tuttavia è da escludere che gli Stati Uniti possano disimpegnarsi dal paese, dato che il controllo delle basi militari loro concesse dall'Afghanistan risulta strategicamente rilevante per la loro politica verso tutta l'area medio-asiatica.

3. L'Iraq

Ancor più che per l'Afghanistan, il 2005 è stato un anno cruciale per il processo di ricostruzione istituzionale dell'Iraq. Nel corso dell'anno, infatti, si sono avute: nel gennaio, le elezioni dell'Assemblea nazionale che doveva redigere la costituzione, la formazione di un nuovo governo in sostituzione del governo provvisorio di Ayad Allawi, la promulgazione della controversa nuova costituzione nel mese di agosto, la sua approvazione popolare tramite un referendum il 15 ottobre e infine le nuove elezioni politiche del 15 dicembre.

Una serie di passaggi delicatissimi e cruciali compiuti "a rotta di collo", sempre in lotta con il tempo, componendo a fatica agende politiche diversissime e superando le obiezioni e le resistenze della minoranza sunnita (in alcuni casi di strettissima misura, come per la ratifica del referendum, rimasta incerta per settimane). E tutto ciò in un contesto di sicurezza interna deteriorato e altamente instabile. A due anni di distanza dalla caduta del regime di Saddam Hussein il paese è infatti tutt'altro che pacificato e stabilizzato, per lo meno nelle regioni centrali del cosiddetto "triangolo sunnita": sono quotidiani gli attentati contro le truppe della coalizione internazionale e contro le forze militari e di polizia irachene; i rapimenti di esponenti dell'amministrazione, di giornalisti o lavoratori stranieri; le violenze settarie etno-religiose; il dilagare della criminalità comune e della corruzione degli apparati amministrativi, giudiziari e di sicurezza del nuovo Iraq.

Un contesto difficilissimo, che rende incerto il cammino della nuova democrazia irachena e che rende evidenti tutti gli errori politici e strategici dell'Amministrazione Bush nel gestire la guerra contro Saddam e il dopo-guerra. Le perdite di soldati statunitensi sono continuate per tutto l'anno, superando le 2.000 unità nell'autunno (oltre a circa 15 mila feriti)[7]. A queste cifre vanno aggiunte le alte perdite fra la polizia e le forze armate irachene. Altissimo anche il numero di vittime civili, stimato in almeno 28-31 mila persone (con più di 40 mila feriti gravi).

Numeri molto più alti di quanto preventivato, che hanno scosso la fiducia degli elettori statunitensi, e costretto Washington a modificare ad affrettare il dispiegamento operativo dei soldati e dei poliziotti iracheni, come pure a fare concessioni politiche maggiori di quanto voluto al nuovo governo - e in particolare al cartello elettorale sciita - in tema di autonomia politica e governativa, di elaborazione dei dettami costituzionali come pure di politica regionale.

Ma per quante critiche possano essere fatte al nuovo Iraq e alla situazione politica e militare, rimane in ogni caso il fatto straordinario di un percorso politico che – nel giro di nemmeno dodici

[6] Cf. Caroline P. Wadhams, *Afghanistan: Four Years after the Invasion: Progress, Problems, and Prospects for the Future*, Center for American Progress, "National Security Report", 4 ottobre 2005 (www.americanprogress.org).
[7] Per un dettaglio delle perdite statunitensi rimando ad Anthony Cordesman, *US and Coaliton Casualties and Costs of War in Iraq*, CSIS – Burke Chair Report, 21 ottobre 2005 (www.csis.org).

mesi – ha portato il paese a due elezioni generali, un referendum e all'elaborazione di una carta costituzionale da parte di comunità e gruppi politici portatori di istanze fortemente divergenti e contrapposte.

Le elezioni del 30 gennaio 2005 sono state il primo passo di questo processo. Organizzate in fretta, con scarsa supervisione da parte internazionale, nel timore di attentati terroristici e attacchi da parte delle forze della guerriglia, boicottate dalla minoranza sunnita, esse "sono state un successo, così come era possibile esserlo in quelle circostanze"[8]. Come da previsioni, l'alleanza elettorale sciita, fortemente voluta dal grande *ayatollah* 'Ali al-Sistani, ha ottenuto la maggioranza assoluta, sia pur molto risicata, aggiudicandosi 140 seggi sul totale di 270. Il raggruppamento elettorale curdo, che univa i due maggiori partiti storicamente rivali del Partito democratico del Kurdistan (Pdk) e dell'Unione patriottica del Kurdistan (Upk) oltre a formazioni minori, ne ha ottenuti 70. Solo 45 al raggruppamento politico del premier provvisorio Allawi, sostenuto dagli Stati Uniti e fautore di una politica secolare, filo-occidentale e di apertura alle richieste della minoranza sunnita. La percentuale dei votanti è stata di circa il 58%, un dato ritenuto molto positivo.

Le trattative per formare un governo di unità nazionale si sono protratte per mesi, dando poi vita al governo dello sciita al-Ja'fari, leader del partito *Da'wa* – che si è rivelato un primo ministro abbastanza debole – mentre la presidenza della repubblica è stata occupata dal curdo Jalal Talabani, guida storica dell'Upk. I ritardi per la formazione del governo hanno poi provocato una contrazione dei tempi – già strettissimi – per l'elaborazione della carta costituzionale, il cui testo doveva essere pronto per il mese di agosto. Il dibattito si è subito focalizzato su alcuni temi cruciali: la ripartizione delle rendite petrolifere, la natura "federale" del paese e il ruolo della *shari'a*, la Legge religiosa islamica, quale fonte giuridica primaria.

Il risultato è stato una soluzione di compromesso, con diverse norme criticate e di dubbia interpretazione, raggiunta più per le pressioni internazionali – e in particolare di Washington – che per un vero accordo fra le parti. Per attenuare l'ostilità dei sunniti, l'Assemblea Nazionale ha dapprima accolto alcuni rappresentanti sunniti nei lavori dell'Assemblea per garantire la rappresentanza di questa minoranza; successivamente ha deciso che la costituzione sarebbe stata emendabile dal nuovo parlamento durante i primi sei mesi del 2006.

Del resto, "soluzioni politiche di compromesso sono spesso raggiunte fra partiti che condividono una massa critica di interessi comuni, i quali forniscono loro gli incentivi per superare le reciproche divergenze. Questo non è il caso dell'Iraq, la cui economia disastrata e la cui società devastata hanno isolato comunità e regioni, lasciando pochi legami di mutua dipendenza e di benefici comuni"[9]. L'unico modo per non arrivare a una rottura con i delegati curdi è stata quella di accettare una futura struttura statuale in cui province e regioni (formate dall'unione di almeno tre province omogenee) possiedono una larga autonomia decisionale. Non essendo possibile evitare ciò, l'alleanza sciita ha deciso di profittare di questi meccanismi, decidendo di creare in futuro una regione sciita al sud, che goda degli stessi privilegi di quella curda al nord. Corollario di questo ampio federalismo, è stata la controversa ripartizione dei proventi del petrolio. Diversi articoli costituzionali, pur garantendo la sovranità nazionale sopra le ricchezze del sottosuolo, distingue fra giacimenti e impianti di sfruttamento esistenti e giacimenti e impianti futuri. I primi continueranno a essere amministrati dal governo centrale, i secondi dalle province e dalle regioni. In realtà, è assolutamente poco chiaro il destino di molti impianti petroliferi esistenti ma che necessitano di profondi investimenti: essi saranno considerati come nuovi e affidati alle province? E quali su risorse potrà contare il governo centrale in prospettiva? Infine, profondi dissensi ha creato il dibattito sul ruolo della *shari'a*. Esponenti sunniti e molti dei membri sciiti dell'Assemblea nazionale propendevano per fare della Legge religiosa islamica la fonte unica del diritto. Dopo contrasti e pressioni, si è deciso di adottare una formula più blanda e ambigua[10].

In realtà è evidente che il modo di applicare le norme costituzionali varierà a seconda dei futuri rapporti di forza, e in modo differente da provincia a provincia. Nel mese di ottobre, la

[8] Marina Ottaway, *Iraq: Without Consensus, Democracy Is Not the Answer*, "Ceip Policy Brief", n.36, marzo 2005, p.1.
[9] Sami Zubaida, *Iraq's constitution on the edge*, in "OpenDemocracy", 22 agosto 2005 (www.openDemocracy.net).
[10] Cfr. l'articolo molto critico di Ibrahim al-Marashi, *Iraq Constitutional Debite*, in "Meria – The Middle East Review of International Affaire", IX (2005), n.3 (http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue3/jv9no3a8. html).

costituzione è stata oggetto di un referendum confermativo, dagli esiti molto incerti. Per settimane si è temuto che il risultato fosse negativo, dato che sarebbe bastato il voto negativo a maggioranza qualificata in tre province su diciotto per rigettare il testo. Al di là del risultato, con la costituzione approvata con uno stretto margine, quanto non è forse stato messo sufficientemente in risalto è stata la dinamica del processo politico avvenuto in Iraq.

Mentre a gennaio la stragrande maggioranza dei sunniti si è astenuta dal partecipare al voto, non sentendosi rappresentata dal nuovo sistema politico, nel mese di ottobre centinaia di migliaia di elettori sunniti hanno votato contro la costituzione. Essi erano quindi "dentro il sistema", pur manifestando la propria contrarietà. Gia nel mese di settembre, circa l'87 per cento degli elettori dell'area di Baghdad avevano manifestato il loro desiderio di partecipare al referendum: un esempio evidente di rafforzamento del nuovo sistema istituzionale. In qualche modo, sembra stia avvenendo lo stesso processo di inclusione occorso nel corso del 2004 con gli sciiti radicali legati al leader estremista Muqtada al-Sadr e al suo "esercito del *Mahdi*". Da elemento esterno al sistema e violento, al-Sadr è divenuto parte – pur in modo radicalmente islamista – del dibattito politico.

Le elezioni del 15 dicembre hanno consolidato questo processo: il voto di molti elettori sunniti ha permesso a questa minoranza di ottenere 44 seggi (pur lamentando brogli e manipolazioni), oltre ai 25 ottenuti dall'ex premier Allawi con una lista sciita-sunnita di indirizzo laico-secolarizzante. L'alleanza sciita ha ottenuto 128 seggi e 53 i curdi.

Certo, il processo di stabilizzazione del nuovo sistema politico è lungi dall'essere concluso. In particolare, sono evidenti le pulsioni dei curdi verso uno stato bi-nazionale[11], il risentimento della minoranza sunnita, il rafforzamento di un settarismo etnico-religioso che in passato era molto più debole, le contraddizioni del blocco sciita legato a una visione a un tempo democratica e fortemente legata alla *shari'a*. A ciò vanno aggiunti i problemi della lenta ricostruzione del paese, la crisi di sicurezza e la violenza della guerriglia, il radicarsi del terrorismo jihadista nel paese come conseguenza dell'invasione del 2003, il dilagare della corruzione, etc.

L'Iraq come stato unitario e liberale avrà un futuro solo se tutte le fazioni etno-religiose del paese saranno disposte a cercare di comporre le proprie differenti agende in un quadro comune. Incoraggia il sorprendente sondaggio di fine 2005, il quale mostra come gli iracheni siano ottimisti circa il proprio futuro, e convinti che il 2006 porti loro maggiori soddisfazioni dell'anno appena trascorso[12]. Un ottimismo non condiviso da molti in Occidente.

[11] Cfr. Ofra Bengio, *Iraq after the elections: towards a bi-national state?,* "TelAviv Notes", n.158, 23 gennaio 2006.
[12] Cfr. John Simpson, *Danger cannot dent Iraqi optimism*, "BBC News", 12 dicembre 2005 (www.bbcnews.org). Circa il 70 per cento del campione ritiene che il 2006 sarà migliore del precedente.

The 'New Iraq' between political evolution and fears of disintegration

di Riccardo Redaelli

Introduction

Three years after the invasion of Iraq, the war against Saddam Hussein's regime is still a sensitive issue, which emotionally and ideologically divides Western politicians and analysts as well as public opinion. Similarly, the debate over its consequences and over all the difficulties of the post war period is vivid and occasionally fierce.

The US-led coalition undoubtedly made several military, political as well as social mistakes and took wrong decisions, which contributed to the creation of that security vacuum which today represents the most dangerous problem for the new Iraq.

However, whatever our personal opinions regarding the reasons for the conflict and our view on the post-war management position, it is a fact that there we are looking at a country which is certainly facing many troubles and perils, but which is now acting within a democratic institutional framework, and with a new constitution written by an elected body. A country which has held a popular referendum on the proposed constitution, and new democratic political elections, where different parties with different ideologies and programs have confronted each other. The very fact that for several weeks nobody could guarantee the results of the October referendum on the constitution testifies that democracy is sowing its seeds in the country's political culture.

However, there are many bloody threats and political dangers to this process. For some of these - such as terrorist attacks or criminal violence – the international community can and should play a role, as it has done up to now. But for some others – such as the rising polarisation along sectarian, religious and ethnic lines, the selfish attitude of each principal community in defining the roles and powers of the provincial, regional and federal powers, and so on – the Iraqis should find their own way to peacefully resolve their disputes, also in order to strengthen the pacification process.

2. The extremely difficult post-war period: missed opportunities and increasing dangers

The invasion of Iraq in the spring of 2003, although leading to the fall of Saddam Hussein's Ba'athist regime, left in its wake a series of problems which the occupying forces in the country have difficulty in resolving. These problems had been clearly envisaged by analysts and research centres in the months leading up to the conflict, and relate to a number of both regional and Iraqi internal factors, as well as the Anglo-American military intervention itself [13].

As has been pointed out: "The reconstruction of Iraq is not doomed to fail, but the Bush Administration does not yet have a strategy that is likely to succeed. The progress made so far is an insufficient basis for a durable solution to Iraqi's problems […] U.S. policy often focuses on the wrong problems and employs the wrong solutions […]"[14].

[13] Riccardo Redaelli, *Iraq: i confusi perché di una guerra*, in "Giornale di Storia Contemporanea", VI, 2003, n.1.

[14] Kenneth M. Pollack *et al.*, *A Switch in Time. A New Strategy for America in Iraq*, Analysis Paper N.7, The Saban Center for Middle East Policy, February 2006, p.IX.

Segue

The creation of a security vacuum, which neither the new institutional structures nor the Coalition Forces have ever been able to fill satisfactorily, is remarkably serious. In particular, there is the connection that has been forged between the Ba'athist resistance, the Sunni insurgency and international Islamic terrorist groups. Paradoxically, the Anglo-American intervention in Iraq has created precisely what it was hoped to avoid by military means, that is to say, a convergence of "secular and fundamentalist Muslim radicals". This is an alliance, which "…could provide new sanctuaries to radical Islamists while creating operational links between ideologically opposed terrorist groups. It could also pave the way for admission of secular enemies of the United States into groups that operate through their network of mosques and seminaries …"[15]. The increasing violence of groups led by the Jordanian al-Zarqawi – linked to *al-Qa'ida*, although now entirely autonomous in organising its operations – has shown how the Sunni zone (the so-called "Sunni triangle", with Falluja as its urban point of reference) is open to the spread of the most extreme form of *jihad*-style terrorism, and has intensified the problems of territorial control faced by the international forces. This situation of increasing violence is accompanied – and has been exacerbated by – the social and economic effects of the fall of the Ba'athist regime. The disappearance of Saddam and the removal of numerous governing and administrative figures threw the country into chaos, a chaos from which many parts of the country are finding it difficult to emerge.

During 2004, the need to assist the passage of power from the *Coalition Provisional Authority* (CPA) to the provisional government of Iyad Allawi inspired a more prudent strategy of territorial control in an attempt – in truth, not very successful – to prevent the heavy repressive attacks against the guerrilla strongholds in the Sunni area from further exacerbating the ethnic-religious factionalism which was causing splits to emerge between the different components, as did in fact occur[16]. This attempt resulted in a series of orders and counter orders for the coalition forces and confused and counter-productive policies. After trying to suppress the revolt in Falluja in the spring of 2004, the CPA decided to suspend the attack, favouring a return to power of ex-Ba'athists and entrusting public order to the inefficient Iraqi police and military who were poorly trained, inadequately armed and often corrupt.

All such factors were, obviously, perceived as a "victory" for the extremists and led to an increase in violence and insurrection, and in the number of areas completely beyond control. At the same time, Baghdad became the target of increasingly frequent terrorist attacks (often by suicide bombers), the disorder reaching such a degree of intensity that there was the risk that the general elections of January 2005 would be jeopardised[17]. Thus, there was yet another change in strategy, with the aim of bringing the major cities back under the control of Allawi's provisional government and the Coalition Forces. This was to be achieved through a number of attacks launched against the traditional Sunni strongholds following the US elections of November 2004. The results of these military attacks, however, were disappointing, as shown by the number of attacks carried out by terrorist groups and the insurgency. US military losses continued throughout the year, totalling over 2000 by the autumn (apart from around 15,000 wounded)[18]. To these figures we must add the heavy losses sustained by the Iraqi police and armed forces, as well as the extremely high number of civilian victims, estimated at 28 – 31,000, with more than 40,000 seriously wounded.

These figures are far higher than predicted and shook the confidence of American voters, forcing Washington to change and speed up its operational deployment of Iraqi soldiers and policemen. It also meant giving greater concessions to the new government – and, in particular, to

[15] H. Haqqani, *Islam's Weakened Moderates*, in *From Victory to Susses. Afterwar Policy in Iraq*, Foreign Policy and Carnegie Endowment Special Report, Washington, July 2003, p. 61

[16] N. Blanford, *The Spectre of Sectarian and Ethnic Unrest in Iraq*, in "Middle East Report Online", 7 January 2004; Michiel Leezenberg, *Iraqi Kurdistan: contours of a post-civil war society*, and Toby Dodge, *Iraqi transition: from regime change to state* collapse, in "Third World Quarterly", XXVI (2005), n.4-5.

[17] Cf. Andrea Plebani, *The Iraqi Challenge. Political troubles, insurgency and economic trends*, spec. Par. 2.1. in this volume.

[18] For details on US casualties, see Anthony Cordesman, *US and Coaliton Casualties and Costs of War in Iraq*, CSIS – Burke Chair Report, 21 October 2005 (www.csis.org).

the Shi'a ranks – in terms of political and government autonomy and the formulation of constitutional dictates as well as regional policy.

The hope that the general elections of January 2005 would lead to a stabilisation of the country was, in any case, destroyed, as we will see later. On the one hand, the elections represented a success for the coalition and legitimised the new government but, on the other, due to the Sunni boycott, they failed to provide representation for all of the groupings present in the country.

The difficulty of finding a political balance between the different Iraqi components and growing ethnic sectarianism reveal Iraq's fundamental problem, which derives from the very nature of the country's creation as a modern state after the end of the First World War. Despite changes in the regime and situation, the country has never had a strong sense of national identity capable of uniting its different groups. It is precisely because of the state's fragile nature that Iraq's institutions were "colonised" by the so-called *shadow state,* as Charles Tripp defines it. That is to say, the complex network of interests, privileges and clan-tribal ties which has for so long represented the true source of power in Iraq[19].

2005: the crucial year

As already noted, 2005 was a crucial year for institutional reconstruction in Iraq. Over the course of this year, in fact, we had: in January, the election of the National Assembly which was to draw up the constitution, the problematic formation of a new government to replace the provisional one of Ayad Allawi, the promulgation of the controversial new constitution in August, its adoption by popular referendum on 15 October and, lastly, the new general elections of 15 December.

These vitally important steps were taken in a continuing race against time, formulating a variety of political agendas in the face of difficulties and overcoming the objections and resistance of the Sunni minority, in some cases by a very narrow margin as in the case of the referendum to ratify the constitution, the outcome of which was not certain for weeks. All of this, as we have said, occurred against a background of deteriorating and highly instable internal security. The country is far from peace or stability, at least in those central regions known as the "Sunni triangle": attacks on troops of the International Coalition and Iraqi police and armed forces, the kidnapping of exponents of the administration, and foreign journalists and workers, ethnic-religious sectarian violence, the spread of common crimes, and corruption in the administration, the judiciary and security apparatus of the new Iraq are the order of the day.

This extremely uncertain and difficult situation has made Iraq's path towards democracy even more uncertain and has highlighted all of the political and strategic errors made in the management of the post-war phase. However, notwithstanding all the criticisms that can be directed against this new Iraq and the current political and military situation, it is still astounding to consider the political developments which, in less than a year, have led the country to two general elections, a referendum and the drawing up of a constitutional charter by communities and political groupings of widely differing and contrasting positions. In al-Marashi's definition: "…It could be said that Iraq is pursuing democracy at a microwave oven's pace… Indeed the end result of this process is a constitution that emerged from this "microwave". The document was written under "coerced consensus", with Arab Shi'a and Kurds, excluding Arab Sunni in the drafting commission from crucial negotiations in the process and leaving many controversial and crucial issues unspecified for the sake of passing an upcoming referendum…"[20].

[19] Charles Tripp, *After Saddam*, in «Survival», XLIV (2002), n.4, pp. 27-28.

[20] Ibrahim al-Marashi, *Iraq Constitutional* ***Debate***, in "Meria – The Middle East Review of International Affaire", IX (2005), n.3 (http://meria.idc.ac.il), pp.1-2.

Segue

The elections of 30 January 2005 were the first step in this process. Organised in a hurry, with little international supervision, against a background of terrorist attacks by guerrilla forces and boycotted by the Sunni minority, they "…were as successful as they could possibly have been under these circumstances"[21]. As predicted, the Shi'a alliance desired by the *ayatollah* 'Ali al-Sistani obtained an absolute, if narrow, majority, winning 140 out of a total of 270 seats. The Kurdish electoral group, combining the two historical rivals, the Democratic Party of Kurdistan (DPK) and the Patriotic Union of Kurdistan (PUK) as well as other, smaller groups, won 70 seats. Only 45 seats went to the former premier, Allawi, whose secular, pro-western group had the backing of the United States and was prepared to consider the requests of the Sunni minority. Approximately 58% of the electorate voted, a figure considered a positive sign.

Difficult and exhausting negotiations between parties and power groups continued for months in an attempt to avoid the formation of a government that would stress rather than reduce divisions. The result was the provisional government of Ibrahim al-Ja'fari, Shi'a leader of the *Da'wa* party, who was nominated in April 2005 and revealed himself to be rather a weak Prime Minister. The Presidency, instead, went to the Kurd, Jalal Talabani, historical leader of the Patriotic Union of Kurdistan (PUK). This compromise made it possible to bring a number of Sunni representatives into the National Assembly, thus involving this community in the difficult task of drawing up a new constitution.

Delays in forming the government left even less time for writing the constitution charter, which should have been ready for August. Debate immediately concentrated on certain crucial topics: the division and allocation of oil revenues, the "federal" nature of the country and the role of the *shari'a*, Islamic religious law, as a primary juridical element.

The outcome was a compromise, with various norms being criticised and open to dubious interpretation, reached more as a result of international pressure – especially that exercised by Washington – than of any true agreement between the parties involved. To reduce Sunni opposition, the National Assembly first invited a number of Sunni figures to be involved in the Assembly's work, so as to guarantee that this minority be represented. It was then decided that the constitution could be amended by the new parliament during the first six months of 2006.

After all, ".. political solutions through compromise are often reached between parties sharing a critical mass of mutual interests that give them incentives to resolve their differences. This is not the case in Iraq, whose shattered economy and devastated society have isolated communities and regions, leaving few bonds of mutual dependence and benefits in common benefits.."[22]. The only way of avoiding a conflict with the Kurdish delegates was to agree to a future state structure in which provinces and regions (each uniting at least three homogenous provinces) enjoy a large degree of autonomy in terms of decision-making. Unable to avoid this, the Shi'a alliance decided to exploit the situation, deciding that it will, in the future, create a Shi'a region in the south that will benefit from the same privileges as the Kurdish region in the north[23].

A corollary to this federalism is the controversial allocation of oil revenues. Various articles of the constitution, whilst guaranteeing national sovereignty over natural resources, distinguish between existing and future, future oil fields and plants[24]. The former will continue to be administered by the central government, whilst new fields will come under the control of the provinces and regions. In reality, the future of numerous existing oilfields, which require massive investments, is far from clear: will these be considered as "new" and administered by the provinces? Lastly, the role of the *shari'a* has provoked heated debate. Sunni exponents and many of the Shi'a members of the National Assembly proposed making Islamic religious law the sole source of

[21] Marina Ottaway, *Iraq: Without Consensus, Democracy Is Not the Answer*, "Ceip Policy Brief", n.36, March 2005, p.1.

[22] Sami Zubaida, *Iraq's constitution on the edge*, in "OpenDemocracy", 22 August 2005 (www.openDemocracy.net).

[23] Cf. Marina Ottaway, *Back from the Brink: A Strategy for Iraq*, "Ceip Policy Brief", n.43, November 2005, pp.3-4.

[24] See the article **by** Franco Zallio, ##### in this volume.

jurisprudence. Following disagreement and pressure, it was decided to adopt a more ambiguous and bland formula, with the Kurds accepting Shi'a demands for a greater emphasis on Islam in the constitution, in exchange for even greater autonomy in the northern provinces.

One of the strongest and most widespread criticisms is related to the fact that the constitution itself clearly seems to contain "the seeds of Iraq's fragmentation" and will result in an even more marked polarisation of the country's population along ethnic-sectarian lines. However, although such criticisms are well founded, it should be stressed that "..if an ethnic or sectarian faction of Iraq's society would seek to break away from Iraq, it would do so whether or not a constitution allowed it. The constitution provides an alternative for these parties to avoid the option of complete independence and seek autonomy through a legal framework, thus keeping Iraq intact…"[25].

In fact, it is clear that the way in which constitutional norms are applied will depend on future balances of power, and will vary from province to province. The effective unity of the country will depend almost exclusively on the various communities' willingness to implement shared rules and regulations within the different regions.

Good or bad as it may be, however, the constitution was approved by a referendum in October 2005, the outcome of which remained uncertain for days. It only needed a majority in three of the eighteen provinces to vote no for the constitution to be rejected. What is important here is not so much the result itself, with the constitution being approved by a narrow margin, as the dynamics of the political process under way in Iraq, which has probably not received the attention it merits.

Whilst the vast majority of Sunni abstained from voting in the National Assembly elections, believing they were not represented by the new political system, hundreds of thousands of Sunni voted in October against the constitution. They were, therefore, acting "within" the system even though they were demonstrating their disapproval. They participated in a political process to which they had felt themselves entirely extraneous only a few months earlier, in itself indicative of an objective institutional success. Already in September, roughly 87% of the electorate in the Baghdad area had indicated that they wanted to participate in the referendum, a clear sign that the new institutional system was growing stronger. It would seem that, in some manner, the same process of inclusion is under way that occurred during 2004, with the radical Shi'a followers of the extremist leader Muqtada al-Sadr and his "*Mahdi* Army". From a violent element outside the system, al-Sadr has become part of the political debate, albeit in a radical Islamist manner.

The elections of 15 December further consolidated this process. The votes of numerous Sunni enabled this minority to win 44 seats (although they complained of gerrymandering and manipulations), apart from the 25 won by former premier Allawi with his secular Shi'a-Sunni formation. The Shi'a alliance won 128 seats, and the Kurds 53.

There is no doubt that the new political system is still far from being stabilised. In particular, we have Kurdish moves towards a bi-national state[26], resentment amongst the Sunni minority, growing ethnic-religious sectarianism which used to be far weaker, and the contradictions in the Shi'a block, tied to a vision that is democratic and closely linked to the *shari'a* at one and the same time. In addition there are problems connected with the country's slow process of reconstruction, the security crisis and guerrilla violence, the spread of *jihad* terrorism as a consequence of the 2003 invasion, growing corruption, the inadequate trained Iraqi security forces and their domination by Shi'a and Kurds [27], and so on.

---

[25] Ibrahim al-Marashi, *Iraq's imperfect constitution is still a victory*, "Bitterlemons-international – Middle East Roundtable", Ed.39, vol.3, 27 October 2005 (www.bitterlemons-international.org).

[26] Cf. Ofra Bengio, *Iraq after the elections: towards a bi-national state?*, "TelAviv Notes", n.158, 23 January 2006.

[27] Notwithstanding all the delays and the disappointing performance of the Iraqi national security forces, it should be noted that data reports indicate a continuous rise in the Iraqi forces who fight alongside the coalition forces. At the end of 2005, Special Police Forces totalled 28 battalions capable of combat operations (there were only 13 last spring). Operational Army combat battalions totalled 88 versus 69 in February, and the total number of Iraqi forces is of some 192,000 trained and equipped personnel. There has also been an

Segue

Furthermore, the December 2005 elections also increased ethnic-political sectarianism: …in the end 91% of the Iraqi voters decided for ethno-religious based parties"[28], an extremely dangerous situation that is also reflected in the formation and increase of ethnic-religious militias linked to the various parties and coalitions. It has been noted that: "…the United States exacerbated these problems by employing explicit quotas for the different denominations, allowing identity to become the dominant force in politics early on, and reaching out to many of the worst of the sectarian groups to serve in the new occupation-sponsored authorities"[29].

These political errors must be added to those already noted, and to the slowness and inefficiency of the reconstruction process[30]. Above all, there appears to be no clear idea of what an autonomous, sovereign Iraq actually means, or what the Bush administration's objectives are today in the country, after the fundamental failure of its previsions for the post-war period: limit its role for assisting in the adoption of a formal constitution and legitimate government by means of general elections, whatever the policy adopted, so as to justify the war and the US military presence in Iraq; or struggle against the fragmentation of the country and growing *jihad* terrorism in the region by adopting less unilateral and more credible policies; or make a real attempt to turn Iraq into a truly democratic nation that can be an example for the entire region, in full respect of all minorities and civil liberties; or prepare for the worst, maintain a few strategically important military bases and let the country drift as it will.

The United States still does not have a clear policy in relation to what has been called the "Shi'a revival" that came in the wake of Saddam Hussein's fall. They back extremist Sunni countries in the region, such as Saudi Arabia, and have always mistrusted the Shi'a element, today far less radical or anti-western than the Sunni factor: "…the United States walks a thin line in dealing with the sectarian dimension of its occupation of Iraq and must be mindful that this issue extends far beyond Iraqi politics. Today, Sunni militancy and Wahhabi activism, not Shi'a revolutionary fervour, pose the greatest danger to U.S. interests …"[31]. From this perspective, Washington's policy in the region – and, in particular, with regard to Iran – adds further coals to the fire of instability: should there be a confrontation between Tehran and Washington over the nuclear question, the consequences for Iraqi stability would be dire, given the ties that Iran has with many militia and political forces in the country. At the same time, the growing role of the Shi'a in central government and the fear of Teheran exercising a "benign hegemony" underscore the concerns of Arab countries, and especially the Arab Gulf monarchies which often include large Shi'a communities that find themselves discriminated against politically[32].

Conclusions

In brief, the picture is extremely gloomy and uncertain and the difficulties encountered at the start of 2006 in trying to form a new government, together with the increase in ethnic-religious violence make this very clear. For many commentators, Iraq has already fallen victim to a "communal civil war"[33]'. In any case, "…rather than predict the demise of Iraq, urgent steps should

---

evident increase in their combat capability, and they are, consequently, conducting more missions. This means that – notwithstanding all the attacks – Iraq now has more autonomous security forces. This does not mean that it has reached the necessary 'critical mass', but that with the support of the coalition, the new government will progressively take over more security duties, reducing the perception of 'being an occupied land' shared by some groups. However, if the national army excludes Sunnis, this would make any constitutional deal irrelevant, as the two main communities would hold real military and political power.

[28] Cf. Walter Posch, *Institute Report off the Conference 'Federal Aspects of the Iraqi Constitution'*, February 2006.

[29] Kenneth M. Pollack *et al.*, *A Switch in Time ..*, op cit., p.54.

[30] See Andrea Plebani, *The Iraqi challenge…*, par. 3 in this volume.

[31] Vali Nasr, *Regional Implications of Shi'a Revival in Iraq*, in «The Washington Quarterly», vol. 27, n. 3, 2004, p. 19.

[32] Cf. James A. Russel, *Strategy, Security, and War in Iraq: The United States and the Gulf in the 21st Century*, in "Cambridge Review of International Afairs", XVIII (2005), n.2, pp.283-301.

[33] "…Understanding the war in Iraq as a communal civil war cannot guarantee success, but without this understanding failure is far too likely". Stephen Biddle, *Seeing Baghdad, Thinking Saigon*, in "Foreign Affairs", March/April 2006, p.###.

be taken to prevent it. It is the interest of neither the Sunnis nor the Shiites that Iraq fall apart, and this common perspective can form the basis for an agreement…"[34]. It is, therefore, essential that the international community help in adopting security, political and economic measures that favour a progressive decrease in of internal tensions, at the same time preventing the outbreak of other regional crises (for example, with Iran or Syria). To this end, attempts must be made to render the occupation of the Sunni triangle by foreign troops less evident, to assist the reintegration into political life of the less radical Sunni groupings who have not been compromised so greatly by *jihad* terrorism and to revise the most contentious points in the constitution, especially those relating to the allocation of oil revenues, etc.

It is, however, certain that Iraq will have a future as a united and liberal state only is all of the ethnic-religious factions are willing to try to settle their differences for the common good. The survey conducted at the end of 2005 gives reason for hope, indicating that Iraqis are optimistic about their future and are convinced that 2006 will give greater satisfaction that the year that has just ended[35], an optimism shared by only a few in the west.

[34] International Crisis Group (ICG), *The Next Iraqi War? Sectarianism and civil Conflict*, Midlde East Report n.52, 27 February 2006, p.32.

[35] Cf. John Simpson, *Danger cannot dent Iraqi optimism*, "BBC News", 12 December 2005 (www.bbcnews.org). Around 70% of the people interviewed said their lives were good, while only 29% said they were bad: "…Pretty extraordinary, you might think, given the daily headlines and the television pictures". The majority of the Iraqi people are so worried that Iraq might fall apart, that they would prefer a strong government to take control.

Italia obiettivo speciale

di Vittorio Emanuele Parsi

Ancora morti italiani. Ancora soldati assassinati mentre e perché forniscono l'indispensabile protezione al difficile processo di transizione alla democrazia, che resta la sola speranza di sconfiggere il terrorismo, tanto in Afghanistan quanto in Iraq. L'attentato di ieri ricorda a tutti come il terrorismo qaedista, dei suoi affiliati e dei suoi emulatori, non sia un semplice prodotto della guerra irachena. Il "fronte afgano" nella lotta al terrorismo è stato aperto in conseguenza dell'11 settembre, e l'impegno della comunità internazionale nei confronti dell'Afghanistan resterebbe il medesimo anche se domani, d'incanto, dovesse cessare ogni presenza militare in Iraq. Mentre il contingente italiano è stato inviato in Iraq solo dopo la caduta del regime di Saddam Hussein, e nel frattempo ben tre risoluzioni dell'Onu sono intervenute a sostenere la necessità di assistere, anche militarmente, le nuove istituzioni irachene. Allo stesso tempo, però, è doveroso riconoscere che la campagna irachena si è rivelata essere una pericolosa diversione nei confronti della "war on terror", fornendo a Benladen e ai gruppi che a lui si richiamano un nuovo fronte e un surplus di legittimazione.

Ne è risultato che le nostre truppe si trovano con la stessa missione (rendere possibile l'avvio della transizione alla democrazia), in due teatri dove la "lettura politica" della loro presenza è diversa. Chi, a una settimana dagli attentati di Nasiriyah, ha deciso di colpire gli italiani in Afghanistan vuole spingere a suon di bombe le autorità italiane a un ritiro generalizzato, cercando di insinuare la tesi di una sovraesposizione dell'Italia nella lotta la terrorismo, la cui velenosità è tanto più pericolosa quanto più durerà la nostra delicata fase di passaggio politica e istituzionale (governo e presidenza)

Fin qui la specificità "italiana" della strage. Ma c'è poi un aspetto più generale che va considerato. Appena il 4 di maggio l'ex primo ministro talebano Gulbuddin Hekmatyar aveva dichiarato tramite al-Jazeera di porsi sotto la guida di Benladen e al-Zawahiri per la sua "guerra santa" contro la presenza occidentale in Afghanistan. Ha così ribadito che il collegamento tra cellule della galassia terroristica e "fonti ideologiche" della sua ispirazione avviene ormai "per linee esterne", senza necessità di alcun legame operativo diretto. Ma non solo. Hekmatyar ha voluto anche rivendicare la centralità dell'Afghanistan nella strategia qaedista, che non è tanto una centralità militare, quanto una centralità legata alla purezza ideologica della sua ispirazione (il fondamentalismo sunnita) nei confronti di quanto avviene in Iraq: dove i luogotenenti (come al-Zarqawi) sembrano volersi autonomizzare dai leader storici. Ma, soprattutto, dove la prevalente composizione sciita della popolazione rischia di fornire troppo spazio al detestato regime di Teheran per due vie non necessariamente opposte: sia attraverso la sua influenza sulle nuove istituzioni irachene sia attraverso il sostegno ai gruppi insorgenti legati ad al Sadr.

Non è un caso che tanto l'Iran quanto al-Qaeda stiano cercando di aumentare la propria penetrazione in Palestina e nelle sue immediate retrovie (Sinai): l'uno offrendo la propria interessata assistenza finanziaria ad Hamas e alzando il tono delle minacce contro Israele, l'altra infiltrandosi nei Territori e cercando di aprire così il "terzo (decisivo) fronte". Ovvero quello in cui la bandiera della "lotta ai crociati" e della "liberazione di Gerusalemme" sia di nuovo impugnabile con veemenza, come all'indomani dell'11 settembre.

Sabato 06 maggio 2006

Fonte: *www.avvenire.it*

Come inquadrare i tempi del ritiro del contingente italiano

Uscire dall'Iraq senza far vincere al-Zarqawi

di Vittorio Emanuele Parsi

Come elaborare una *exit strategy* dall'Iraq che sia compatibile con una *global strategy* contro il terrorismo? È all'interno della ricerca di un difficile equilibrio tra queste due esigenze, che presentano punti di attrito e anche di possibile contraddizione, che deve essere pensato il calendario del ritiro del contingente militare italiano dall'Iraq. Sappiamo che il termine entro il quale dovrebbe essere completato può variare tra la fine dell'estate e la fine dell'anno. Al di là della scadenza ultima, però, su un punto l'attuale primo ministro e il suo successore concordano: che un tale ritiro dovrà avvenire in maniera coordinata con il governo iracheno. È un'importante e apprezzabile convergenza, che riconosce il grande lavoro svolto in questi anni dalle nostre truppe e rende onore a chi, per compiere il proprio dovere, ha sacrificato la vita. Per quanto numericamente non paragonabile a quella americana o britannica, la presenza italiana in Iraq è stata e resta importante per il suo significato politico. Decisa dopo la caduta del regime di Saddam Hussein e, legittimata da due risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu, la partecipazione italiana alle forze della coalizione è stata contrassegnata dall'obiettivo di contribuire al quadro della sicurezza postbellica dell'Iraq, al cui interno si sta svolgendo il processo di ricostruzione istituzionale del Paese. I tremendi fatti di questi giorni ci ricordano come l'Iraq sia ancora ben lontano dall'avere raggiunto un livello di pacificazione minimamente accettabile. Ma lo sdegno e la commozione per questi medesimi atti tremendi non deve farci dimenticare una semplice realtà: senza la presenza delle forze della coalizione in Iraq non ci sarebbe oggi nessuna Costituzione, né si sarebbe svolta nessuna delle tre consultazioni elettorali degli ultimi diciotto mesi. A rendere tutto questo possibile hanno concorso le truppe italiane, che nel frattempo si sono dedicate con dedizione e vigore alla ricostruzione delle forze di polizia del nuovo Iraq, condizione irrinunciabile per la sopravvivenza di qualunque governo e premessa di qualsiasi *exit strategy*. La presenza militare occidentale, d'altro canto, è stata uno dei fattori decisivi che hanno consentito ai qaedisti di eleggere l'Iraq a fronte principale della loro offensiva contro l'Occidente e contro i regimi arabi la cui esistenza è un oggettivo ostacolo sul cammino della realizzazione del "nuovo califfato". In Iraq sono emerse platealmente i limiti di leadership americana, anzitutto nei confronti delle democrazie alleate. Si è evidenziata la difficoltà di elaborare una strategia globale nella lotta al terrorismo che riesca a trovare interlocutori all'interno dei Paesi arabi e a fare breccia nelle opinioni pubbliche musulmane. Si è palesata la stessa sostanziale impossibilità per l'Occidente di sconfiggere sul piano prevalentemente militare quel fenomeno composito che, per pura comodità di sintesi, definiamo "terrorismo di matrice fondamentalista". Uscire dall'Iraq senza che ciò possa trasformarsi in un successo di al-Zarqawi. Trovare nuovi interlocutori nel mondo arabo, senza "bruciare" chi, a costo di rischi personali e politici enormi, ha già accettato di esserlo per lottare contro il nemico comune. Così inquadrati, i tempi del ritiro del contingente italiano assumono una rilevanza che trascende il dibattito politico italiano, e si comprende meglio il ruolo del nostro contingente, determinato, più che dalla sua numerosità, dall'importanza del lavoro svolto e da portare a termine.

Domenica 30 aprile 2006

Fonte: *www.avvenire.it*

Negli Usa di George W. Bush

Sintomi di una crisi pesante

di Vittorio Emanuele Parsi

Crisi di leadership: a livello interno e internazionale. È questo il dato che emerge, impietoso, non solo dalla lettura dei sondaggi sulla popolarità di George W. Bush presso i cittadini americani (a poco più di sei mesi dalle elezioni di mid-term), ma anche dalle difficoltà che gli Stati Uniti incontrano nel trovare partner alla propria azione di governance mondiale. La strategia riassumibile nella frase: «non c'è nulla che produce consenso come il successo», sta rivelando tutta la sua fragilità. Perché, quando il successo non arriva, persino gli alleati più fidati tendono a defilarsi.

Altro che «bandwagoning» (cioè saltar sul carro del vincitore): gli Usa oggi incontrano difficoltà perfino a mantenere nella propria scia amici di vecchia data. La loro incontrastata supremazia politica e militare non riesce a trasformarsi in una leadership in grado di produrre autentica egemonia, cioè quella capacità di persuadere gli altri che gli obiettivi della comunità internazionale, o per lo meno della sua componente democratica, coincidono con quelli americani. È un paradosso. Ma i quasi dieci anni di crisi dell'economia europea, caratterizzati anche dalla crescente difficoltà incontrata da Bruxelles nel proporsi come «focus» parallelo a Washington, hanno coinciso con la graduale perdita di leadership da parte degli Usa. La guerra irachena, le modalità con cui è stata intrapresa e condotta, le difficoltà che ha incontrato l'America nel rimpiazzare il regime tirannico di Saddam con qualcosa d'altro, hanno senz'altro avuto un ruolo rilevante nell'appannare la primazia americana. Ma, forse, altrettanto rilevante è stato il constatare che, anche nei confronti dell'Iran, Washington sembra incapace di elaborare strategie intermedie tra la minaccia di una pesantissima punizione (pur quando essa appaia difficilmente attuabile) e il puro e semplice appeasement.

Dall'unica superpotenza globale il mondo si attende qualcosa di più, di più fantasioso e di più efficace, che l'evocazione continua di una possibile apocalisse: poco importa se scatenata da un Iran nucleare, o da chi voglia impedire la possibilità di un Iran nucleare.

Sul piano interno, gli elettori americani, che pure si erano stretti intorno al loro presidente dopo l'11 settembre 2001, si domandano sempre più inquieti se il prezzo dell'assenza di nuovi attentati debba necessariamente consistere nella perdita del ruolo americano nel mondo, nei rischi di limitazione del «self rule» individuale (il vero cardine della libertà americana) e nell'idea che la «non trasparenza» possa essere una delle costanti del rapporto tra l'amministrazione e i cittadini. A noi, smaliziati europei, stanchi interpreti di un'idea di cittadinanza che nei secoli è stata troppe volte impiegata contro i suoi stessi detentori, tutto ciò potrà perfino apparire naïf. Ma dimentichiamo che l'idea della libertà politica degli americani ha una radice essenzialmente religiosa, e come tale è un valore intriso di verità.

Non per caso Bush, in vista delle prossime elezioni, ha scaricato i suoi collaboratori maggiormente compromessi con i sospetti che l'amministrazione abbia deliberatamente mentito al popolo su una serie di questioni: a partire dalla minaccia alla sicurezza nazionale americana rappresentata dal regime di Saddam Hussein. Basterà tutto ciò per riconquistare la fiducia di un popolo sempre più stanco e turbato quotidianamente dai «body bags» che arrivano dall'Iraq? Lo sapremo entro novembre. Ma lo scetticismo sembra forte.

Domenica 23 aprile 2006

Fonte: *www.avvenire.it*