Gulf Cooperation Council: equilibri e crepe sulla crisi ucraina

Sebbene le operazioni militari in Ucraina non coinvolgono direttamente gli stati del GCC – Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, EAU – né rappresentino una minaccia diretta alla stabilità regionale, ci sono numerosi impatti secondari: la perturbazione dei mercati energetici, le alterazioni economico-finanziarie causate dalle sanzioni internazionali alla Russia e nuovi punti di tensione nei rapporti con l'amministrazione Biden. Vi è una rinnovata attenzione sull'equilibrio tra l'integrazione politica e di sicurezza, la storicamente solida rete statunitense di partenariati nell'area e la rapida crescita dei collegamenti economici, energetici e di investimenti con Russia e Cina.

La situazione in Ucraina rappresenta un dilemma per tutti i paesi del Golfo¹ che di recente avevano rafforzato le loro relazioni con la Russia, alcuni anche con ingenti acquisti di armamenti². Inoltre, l'OPEC+, che riunisce i paesi membri dell'OPEC e altri dieci paesi produttori di petrolio tra cui la Russia³, non resisterebbe a lungo all'esclusione di Mosca dal sistema Swift. I grandi acquirenti di petrolio russo, come Shell e TotalEnergies, hanno affermato che elimineranno gradualmente il petrolio di origine russa dalle loro reti di acquisizione⁴. Mosca è uno dei primi tre produttori mondiali di petrolio – con Stati Uniti e Arabia Saudita: secondo l'*International Energy Agency* solo l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti potrebbero produrre sostanzialmente più greggio per compensare una carenza russa⁵. Il ricatto energetico da parte di Mosca potrebbe rivelarsi un incentivo per i paesi occidentali a ridurre più rapidamente il consumo di combustibili fossili.

Sull'annessione della Crimea nel 2014 gli stati del Golfo non si erano schierati, esprimendo un generale sostegno alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'integrità territoriale⁶. Sulla crisi ucraina invece gli stati del GCC hanno preso posizioni diverse, dimostrando mancanza di compattezza nonostante la riconciliazione al vertice di Al Ula del gennaio 2021. Alcuni rimangono rigorosamente neutrali, altri tentano di mantenere equidistanza da Russia e Occidente, altri hanno scelto di schierarsi, in parte come conseguenza del proprio pregresso storico⁷. Questa differenza di posizioni può essere plausibilmente collegata ai cambiamenti negli equilibri regionali e all'architettura di sicurezza del Medio Oriente a partire dal 2011. A causa delle complessità politico-securitarie della posizione russa negli affari mediorientali, in particolare dall'intervento in Siria nel 2015, ciascuno degli stati del GCC ha perseguito una politica diversa riguardo le azioni di Mosca in Europa orientale.

Gli aspetti economico-finanziari giocano un ruolo rilevante: molti dei fondi sovrani con sede nel Golfo hanno un'esposizione significativa sugli investimenti in Russia, spesso in collaborazione con il *Russian Direct Investment Fund* e hanno già subito cali significativi del loro valore a causa delle sanzioni economiche applicate a Mosca.

¹ A. Yasser, "Répercussions. Quels pays arabes seront les gagnants et les perdants de l'invasion russe en Ukraine?", *Courrier International*, 28/02/2022; <https://www.courrierinternational.com/article/repercussions-quels-pays-arabes-seront-les-gagnants-et-les-perdants-de-linvasion-russe-en>.

² A. Gatopoulos, "UAE arms deals: What weapons is the Gulf state buying and why?", *AlJazeera*, 9 Feb 2022; <https://www.aljazeera.com/features/2022/2/9/uae-arms-deals-what-weapons-is-the-gulf-state-buying-and-why>.

³ S. Reed, "OPEC and Russia are set to meet as the war continues to roil the oil market.", *The New York Times*, March 30, 2022; <https://www.nytimes.com/2022/03/30/business/opec-russia-ukraine.html>.

⁴ J. Kollwe, J. Jolly, "Shell to halt buying Russian oil and gas and Unilever to stop sales in Russia", *The Guardian*, 8 March 2022; <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/08/shell-to-halt-buying-russian-oil-and-gas-and-close-all-service-stations-in-country>.

⁵ International Energy Agency, "Russia's War on Ukraine. Analysing the impacts of Russia's invasion of Ukraine on global energy markets"; <https://www.iea.org/topics/russia-s-war-on-ukraine>.

⁶ United Nations General Assembly, "Territorial integrity of Ukraine", A/RES 68/262, 1st April, 2014; https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262.

⁷ Gulf International Forum, "Gulf States' Perspectives on the Russo-Ukrainian Conflict", February 28, 2022; <https://gulrif.org/gulf-states-perspectives-on-the-russo-ukrainian-conflict/>.

Il Bahrain e l'Oman hanno in gran parte cercato di mantenere un basso profilo; il Kuwait e il Qatar hanno preso posizioni che si allineano più strettamente con l'Ucraina; l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti hanno adottato posizioni che si avvicinano cautamente alla Russia; anche se contrapposto al GCC è da notare la posizione più complessa dell'Iran.

Il **Bahrain** non ha espresso una posizione chiara sul conflitto russo-ucraino⁸ ma, probabilmente a causa della sua stretta collaborazione in materia di sicurezza con gli Stati Uniti, ha tenuto un atteggiamento amichevole con Washington e, per estensione, con le Nazioni Unite. Per l'*élite* politica del Bahrain Mosca è un *partner* politico e commerciale vitale e le preoccupazioni per la disputa Russia-Ucraina non sono considerate un ostacolo. Le relazioni bilaterali con Mosca riflettono il desiderio di sviluppare cooperazione su commercio ed energia poiché Manama vuole espandere le sue relazioni internazionali con tutte le principali potenze, quindi cercherà di mantenere una posizione neutrale.

Il Sultanato dell'**Oman** ha assunto una posizione relativamente neutrale esprimendo comunque preoccupazione per l'*escalation* militare⁹. Muscat è nota per le sue politiche di neutralità e la lunga e consolidata tradizione di negoziatore: la diplomazia omanita è rimasta concentrata su questioni di interesse regionale, come evidenziato dalla buona riuscita dei negoziati britannico-iraniani per garantire il rilascio a marzo di due cittadini britannici detenuti per anni in Iran¹⁰. Allo stesso tempo, le considerazioni economiche hanno probabilmente un ruolo: sebbene l'Oman sia un esportatore di energia relativamente minore rispetto ai suoi vicini, le entrate petrolifere hanno continuato a crescere durante la crisi. L'aumento delle entrate causerà inflazione nei paesi importatori di beni, ma il governo ripagherà i debiti e il livello di credito del Sultanato – ultimamente un problema crescente¹¹ - aumenterà.

Al contrario, la posizione del **Kuwait** sull'intervento russo è stata molto chiara¹², non sorprendente considerando la sua esperienza storica¹³. Il 24 febbraio Kuwait City ha sottolineato l'importanza di rispettare l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina e ha categoricamente rifiutato l'uso, la minaccia dell'uso o l'esibizione della forza nella conduzione delle relazioni tra i paesi. Vi è un parallelo implicito tra l'esperienza dell'Ucraina nel febbraio 2022 e quella del Kuwait nell'agosto 1990, vicenda chiusasi definitivamente solo a gennaio 2022 con il termine del pagamento delle riparazioni di guerra da parte dell'Iraq per gli ingenti danni causati da quell'invasione¹⁴. Da rilevare che, in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a suo tempo l'Unione Sovietica svolse un ruolo importante nell'adozione di risoluzioni che chiedevano all'Iraq di ritirare immediatamente le sue truppe dal Kuwait e riconoscerne l'indipendenza e la sovranità: tutti gli stati membri del GCC apprezzarono la posizione di principio dell'URSS. In quel periodo L'Arabia Saudita ripristinò i contatti diplomatici con Mosca e facilitò l'instaurazione di relazioni con il Bahrain. Durante il periodo della Guerra Fredda altri stati del Golfo rimasero più nettamente nel blocco occidentale, mentre il Kuwait, con il quale l'URSS aveva già concluso un accordo per stabilire

⁸ A. Hamad, "Bahrain's King, Russia's Putin discuss conflict in Ukraine", Al Arabiya News, 15 March 2022; <https://english.alarabiya.net/News/gulf/2022/03/15/Bahrain-s-King-Russia-s-Putin-discuss-diplomatic-solutions-for-Ukraine-conflict>.

⁹ Muscat Daily, "Oman following Ukraine crisis with concern: HM", 3 March 2022; <https://www.muscatdaily.com/2022/03/03/oman-following-ukraine-crisis-with-concern-hm/>.

¹⁰ D. Shivaram, "Iran releases 2 British Iranian citizens from prison", NPR, March 16, 2022; <https://www.npr.org/2022/03/16/1086884152/iran-prisoners-released-nazanin-naghari-ratcliffe?msclkid=1b9ac2c2b3fc11ecbcbd5428063ea18&t=1649065716124>.

¹¹ Reuters, "Oman asks IMF technical assistance for debt strategy, fiscal framework", July 6, 2021; <https://www.reuters.com/world/middle-east/oman-asks-imf-technical-assistance-debt-strategy-fiscal-framework-imf-2021-07-06/>.

¹² G. Cafiero, "Analysis: Gulf states cautiously navigate war on Ukraine", AlJazeera, 4 March 2022; <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/4/analysis-gulf-states-cautiously-navigate-war-on-ukraine>.

¹³ K. C. Ulrichsen, "The GCC and the Russia-Ukraine Crisis", Arab Center Washington DC, 22 March, 2022; <https://arabcenterdc.org/resource/the-gcc-and-the-russia-ukraine-crisis/>.

¹⁴ S. Nebehay, "Iraq pays last chunk of \$52.4 billion Gulf War reparations – UN", Reuters, February 9, 2022; <https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-pays-last-chunk-524-billion-gulf-war-reparations-un-2022-02-09/>.

relazioni diplomatiche nel 1963, rimase il più ricettivo agli interessi di Mosca rispetto agli altri stati del GCC.

Il **Qatar** supporta l'integrità territoriale dell'Ucraina¹⁵ avendo anche un'esperienza recente di pressioni da parte degli stati vicini più grandi, sebbene il blocco iniziato a giugno 2017 imposto dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti (oltre a Bahrain ed Egitto) non si sia trasformato in un'azione militare come inizialmente temuto.

Entrambi i principi ereditari di Arabia Saudita, Mohammad bin Salman, e degli EAU, Mohammad bin Zayed, con Washington hanno diverse criticità da affrontare: la loro vicinanza all'ex presidente Trump e alla sua cerchia ristretta, il rifiuto statunitense di inserire i ribelli yemeniti Houthi nella lista delle organizzazioni terroristiche, la ripresa dei negoziati con l'Iran e, nel caso di Mohammed bin Salman, per l'*affaire* Khashoggi del 2018.

L'**Arabia Saudita** è il paese che si trova in maggiore difficoltà nel mantenere un equilibrio tra Russia e Occidente. Finora Riyadh è stata attenta a non prendere posizione, nemmeno indirettamente, mantenendo però un certo distacco con Washington a causa del peggioramento degli ultimi anni. Ha ricordato la necessità di preservare l'accordo di produzione tra i paesi riuniti nell'accordo OPEC+ e ha rifiutato l'invito del presidente Biden ad estrarre più petrolio dopo l'inizio delle operazioni russe in Ucraina¹⁶. Uno dei vincitori al termine della vicenda ucraina potrebbe essere proprio l'Arabia Saudita che potrà beneficiare di un calo della concorrenza per la sua affidabile fornitura di petrolio. I tempi dell'*oil-for-protection arrangement*, concluso nel 1945 tra l'allora re saudita Abdul Aziz bin Saud e il presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt, sembrano comunque ormai lontani per la diminuzione di interesse statunitense nell'area.

Per gli **Emirati Arabi Uniti**, l'equilibrio è complicato dal fatto che il 1° gennaio 2022 il paese ha iniziato il periodo di due anni come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹⁷. Per Abu Dhabi era molto importante ottenere il seggio, coerentemente con la proiezione di *soft power* e influenza internazionale, ma la questa elezione ha messo gli EAU in una posizione in cui devono prendere decisioni che altri stati del Golfo possono invece evitare. L'astensione degli Emirati¹⁸ – con Cina e India - sui due voti del Consiglio di Sicurezza del 25 e 27 febbraio (condanna dell'invasione dell'Ucraina e convocazione di una sessione di emergenza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite) ha contribuito ad esporre a critiche gli Emirati. Sebbene gli EAU in seguito si siano uniti agli altri cinque stati del Golfo votando a favore di una risoluzione dell'Assemblea Generale che condanna l'invasione, le astensioni al Consiglio di sicurezza hanno causato attriti con i funzionari statunitensi. Abu Dhabi ha calcolato i potenziali vantaggi derivanti da un attento bilanciamento della propria posizione tra le due parti. Il 2020 ha visto un aumento del fatturato commerciale negli scambi tra l'Emirato e Mosca del 77,64% rispetto al 2019. Allo stesso tempo, gli EAU e la Russia sono geo-politicamente in sintonia: entrambe le parti in Libia hanno lavorato a sostegno di Khalifa Haftar e in Siria¹⁹ hanno appoggiato Bashar al-Assad ma in un'ottica meramente opportunistica²⁰. La holding Mubadala degli Emirati ha effettuato il suo più grande investimento in Russia nel dicembre 2021, acquistando l'1,9% di Sibur, la più grande azienda petrolchimica della Russia. Gli Emirati hanno mantenuto un forte interesse nella costruzione

¹⁵ Middle East Eye, "Russia-Ukraine war: Qatar supports Ukraine's territorial integrity", 28 February 2022; <https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-qatar-supports-territorial-integrity>.

¹⁶ BBC News, "Ukraine conflict: Petrol at fresh record as oil and gas prices soar", 7 March 2022; <https://www.bbc.com/news/business-60642786#:~:text=Petrol%20prices%20have%20hit%20another,day%20delivery%20more%20than%20doubled>.

¹⁷ Middle East Monitor, "UAE joins four others to take seat at UN Security Council", January 5, 2022; <https://www.middleeastmonitor.com/20220105-uae-joins-four-others-to-take-seat-at-the-un-security-council/>.

¹⁸ A. B. Atwan, "The Gulf states and Ukraine: Why are Washington's Arab allies tilting in different directions?", The Cradle, March 02, 2022; <https://thecradle.co/Article/columns/7435>.

¹⁹ J. Hoffman, "Washington's Blank Check for the United Arab Emirates Must End", Foreign Policy, November 3, 2021; <https://foreignpolicy.com/2021/11/03/us-uae-relationship-arms-sales-human-rights-biden/>.

²⁰ C. Bianco, "Balance of power: Gulf states, Russia, and European energy security", European Council on Foreign Relations, 16 March 2022; <https://ecfr.eu/article/balance-of-power-gulf-states-russia-and-european-energy-security/>.

e nel rafforzamento delle relazioni, inclusa l'offerta di investimenti, con le regioni russe che ospitano popolazioni musulmane, in particolare Cecenia, Tatarstan, Inguscezia e Bashkortostan. Mosca e Abu Dhabi sono alleate anche come conseguenza delle loro politiche petrolifere nell'OPEC+.

La posizione dell'Iran è complessa²¹ a causa dei colloqui in corso a Vienna sulla ri-attivazione del JCPOA, *Joint Comprehensive Plan of Action*, voluta dal Presidente Biden a seguito del ritiro di Washington dall'accordo sul nucleare nel maggio 2018. La richiesta del ministro degli Esteri russo Lavrov di garanzie scritte americane che le sanzioni alla Russia per le operazioni in Ucraina non avrebbero influito sui legami commerciali e la cooperazione tra Russia e Iran ha ricevuto una fredda accoglienza a Teheran²². L'Iran si è astenuto dal voto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della risoluzione di condanna della Russia, approvato da un'ampia maggioranza di 141 paesi. L'idea che Iran e Russia siano estremamente vicini sembra richiedere una riconsiderazione, non solo per quanto riguarda l'accordo nucleare. Se il JCPOA dovesse essere finalizzato, l'Iran potrebbe averne vantaggi economici immediati poiché l'Occidente dovrà compensare le mancate importazioni russe di petrolio e gas.

Il tradizionale stretto allineamento tra il GCC e Washington ha visto notevoli trasformazioni negli ultimi anni, poiché le politiche di ogni nuova amministrazione hanno ridimensionato il coinvolgimento degli Stati Uniti nella regione, incoraggiando ulteriori collaborazioni tra Mosca e il GCC²³. I sauditi e gli emiratini hanno altri motivi per non assecondare le richieste occidentali: sono preoccupati per l'intensificazione degli attacchi missilistici di questi anni ad opera del gruppo ribelle yemenita Houthi. Sin dall'attacco del settembre 2019 alle strutture di Saudi Aramco ritengono che Washington non stia rispondendo come si sarebbero aspettati²⁴. L'Arabia Saudita ha recentemente avvertito che non si riterrebbe responsabile se questi incidenti incidessero sulle esportazioni di petrolio²⁵. Riyadh e Abu Dhabi sono anche scettici sugli sforzi di Washington per ripristinare il JCPOA con l'Iran e, quindi, consentire a Teheran di vendere più petrolio.

L'impatto principale della crisi in corso non sarà solo sull'energia e sulla sicurezza internazionale: ci saranno conseguenze sul settore turistico e sul commercio. Può essere prematuro parlare di un Golfo post-americano nell'equilibrio regionale, tuttavia la crisi in Ucraina ha accelerato il processo di deriva geopolitica tra gli interessi statunitensi e quelli dei suoi partner nel Golfo, o almeno alcuni di essi²⁶. Nel 2019, i leader sauditi ed emiratini rimasero sconcertati quando l'allora presidente Trump scelse di non rispondere agli attacchi attribuiti all'Iran a diversi obiettivi infrastrutturali energetici e fece una chiara distinzione tra gli interessi dei paesi del Golfo e quelli degli Stati Uniti. La mancata risposta a quegli attacchi ha incentivato i leader di entrambi i paesi ad ampliare la loro gamma di partenariati politici e strategici, incluso, nel caso degli Emirati, Israele con gli Accordi di Abramo²⁷, e il loro rifiuto di schierarsi tra la Russia (o la Cina) e gli Stati Uniti potrebbe essere una logica estensione di quella tendenza.

²¹ N. Gajewski, "As the world shuns Russia over its invasion of Ukraine, Iran strengthens its ties with Moscow", Atlantic Council, March 7, 2022; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/as-the-world-shuns-russia-over-its-invasion-of-ukraine-iran-strengthens-its-ties-with-moscow%E2%80%9C%E2%80%9C/>.

²² Z. Bar'el, "Russia's Ukraine Invasion Pushes the U.S. and Iran Together", Haaretz, March 9, 2022; <https://www.haaretz.com/israel-news/russia-pushes-to-tie-nuclear-deal-to-ukraine-peace-iran-has-other-plans-1.10655332>.

²³ S. Kerr, S. Al-Atrush, A. England, "Gulf states' neutrality on Ukraine reflects deeper Russian ties", Financial Times, February 28, 2022; <https://www.ft.com/content/5e3b0998-705f-46c4-8010-9972b3c8a847>.

²⁴ Arab Center for Research and Policy Studies, "Unpacking the Saudi/US Response to the Aramco Attacks", 24 September 2019; <https://www.dohainstitute.org/en/PoliticalStudies/Pages/Iran-Saudi-Crisis-Aramco-Attacks-and-Potential-Escalation.aspx>.

²⁵ S. Al Atrush, "Saudi Arabia 'will not bear responsibility' for global oil shortages", Financial Times, March 21, 2022; <https://www.ft.com/content/e84a0a90-58b2-42e3-ab0c-540255e4ad6b>.

²⁶ France24, "From 'puppets' to players: Ukraine war reveals shift for US's Gulf allies", 10/03/2022; <https://www.france24.com/en/live-news/20220310-from-puppets-to-players-ukraine-war-reveals-shift-for-us-s-gulf-allies>.

²⁷ B. Lynfield, "Israel's Rewarding Road to Normalization", Foreign Policy, January 31, 2022; <https://foreignpolicy.com/2022/01/31/israel-abraham-accords-normalization-middle-east/>.