



Di Giuseppe Dentice

Settembre 2022

La nuova normalità in Medio Oriente due anni dopo gli Accordi di Abramo

La nuova normalità in Medio Oriente due anni dopo gli Accordi di Abramo

Settembre 2022

Di Giuseppe Dentice

Esplora tutti gli argomenti dei nostri report

-  Africa
-  Americhe
-  Asia e Pacifico
-  Difesa e Sicurezza
-  Europa
-  Geoeconomia
-  Medio Oriente e Nord Africa
-  Russia e Caucaso
-  Terrorismo e Radicalizzazione
-  Conflict Prevention
-  Xiáng

I INDICE

Executive Summary	4
Gli Accordi di Abramo e i suoi impatti bilaterali	6
Dopo gli Accordi di Abramo: cosa è cambiato per l'area MENA?	11
Sfide e limiti degli Accordi di Abramo	18
Prospettive per una nuova “normalità” mediorientale	29

| EXECUTIVE SUMMARY

Gli Accordi di Abramo hanno rappresentato una tappa importante nel riequilibrio degli allineamenti mediorientali iniziati dalle Primavere Arabe del 2011. L'intesa, che ha coinvolto in prima linea Israele e due attori importanti nelle dinamiche dell'area Golfo come Emirati Arabi Uniti e Bahrain (esperienza poi allargata anche al Marocco), ha certificato il lento ma costante avvicinamento di interessi tra Tel Aviv e mondo arabo come un momento non più rinviabile in Medio Oriente.

Israele ed EAU, in particolar modo, hanno portato a termine un processo di avvicinamento iniziato sin dai primi anni Duemila, promuovendo, un'intesa dall'alto valore strategico che ha mirato a costruire un'idea di Medio Oriente differente rispetto al passato. Altresì, gli Accordi di Abramo, fortemente sostenuti dall'Amministrazione Trump e al momento mantenuti pressoché intatti anche dalla Presidenza Biden, sono nelle loro intenzioni pienamente rispondenti alle volontà statunitensi di ripiegare dal Medio Oriente per rinforzare i propri asset strategici verso la regione dell'Indo-Pacifico, come già avanzato dall'allora inquilino della Casa Bianca, Barack Obama, nel 2008. Non a caso, il progetto così promosso rappresenta l'ennesimo tentativo (su spinta americana) mirato a introdurre un elemento di stabilità nell'area MENA.

Ciononostante, gli Accordi di Abramo presentano ancora numerosi limiti a causa di una diversità di intenti e interessi da parte dei contraenti che impediscono di dare vita ad un'architettura politica e di sicurezza mediorientale. Infatti,

nel progetto non si intravede un'idea comune che possa spostare gli equilibri in funzione di una vera e propria cooperazione rafforzata regionale non solo in chiave securitaria, ma anche e, soprattutto, con finalità politiche ed economiche. A ciò si aggiungano gli obiettivi più sottesi del progetto, nel quale si tenta di contenere – se non addirittura eliminare – tutte le minacce (vere e presunte) portate dagli attori regionali inquadrati come forze anti-sistema (Iran in primis). Allo stesso tempo, il progetto non cerca di affrontare alla radice, per lo più per motivi di opportunità, quello che è stato il tema per definizione caratterizzante l'intera storia del Medio Oriente: la questione israelo-palestinese.

Proprio sulla base di questi elementi critici, gli Accordi di Abramo rappresentano una grande scommessa politica nella quale però si faticano a intravedere elementi di reale portata stabilizzatrice a livello tanto bilaterale quanto multilaterale.

GLI ACCORDI DI ABRAMO E I SUOI IMPATTI BILATERALI

Il 15 settembre 2020, Israele, Emirati Arabi Uniti (EAU) e Bahrain hanno firmato a Washington, alla presenza dell'allora Presidente degli Stati Uniti Donald Trump, un impegno formale volto a normalizzare i rispettivi rapporti bilaterali. La dichiarazione ha segnato l'avvio di un processo (in parte) nuovo e *in fieri* nella storia delle relazioni del Medio Oriente. Un'operazione politica partita sin dai primi anni Duemila attraverso i contatti clandestini che Israele e alcuni Paesi arabi del Golfo (in particolar modo EAU e Arabia Saudita) hanno intrattenuto per affrontare i temi maggiormente divisivi a livello regionale: dossier iraniano e questione palestinese. L'impostazione ricercata nella formulazione degli Accordi di Abramo, da un lato, ha reso palesi e ufficiali alcune relazioni informali tra i Paesi arabi e lo Stato di Israele, dall'altro, ha il potenziale per creare delle condizioni uniche tra le parti contraenti (e gli attori non coinvolti ma indirettamente interessati al processo) per impostare una sorta di minima agenda politica regionale – comunque non esente da personalismi e obiettivi unilaterali. Grazie alle intese firmate a Washington, le parti hanno assunto tutta una serie di impegni formali e vincolanti: un regolare scambio di Ambasciatori, l'apertura delle rispettive rappresentanze diplomatiche, visite politiche di alto profilo e una ricerca pronunciata per la costruzione di relazioni proficue di natura economico-commerciale (e securitaria). In questa prospettiva, i contraenti hanno stipulato accordi e protocolli bilaterali su temi quali il commercio internazionale e marittimo, sicurezza, turismo, tecnologia e

telecomunicazioni, agricoltura, intelligence, difesa, salute ed energia. Inevitabilmente a far la parte del leone è stata l'intesa tra Emirati Arabi Uniti e Israele. Dalla normalizzazione dei rapporti diplomatici, gli scambi commerciali, soprattutto, hanno registrato una crescita senza precedenti, con il commercio bilaterale annuale che ha raggiunto 1,2 miliardi di dollari nel 2021. Si prevede che gli scambi economici tra i due Paesi superino i 10 miliardi di dollari nel prossimo quinquennio grazie anche alla firma del Comprehensive Economic Partnership Agreement, firmato a Dubai il 31 maggio 2022 alla presenza dei rispettivi Ministri dell'Economia. L'accordo di libero scambio mira ad agevolare gli scambi commerciali, aprire nuovi spazi di mercato, diversificare l'export di più settori merceologici e facilitare le opportunità di investimento riducendo significativamente le tariffe e altre barriere economiche. Sebbene il commercio bilaterale sia cresciuto del 13% in un solo anno e le prospettive rimangono positive anche negli anni a venire, vede tuttavia uno squilibrio nel flusso di cassa con circa il 60% degli investimenti, servizi o attività in movimento da Israele verso EAU. Ciò significa che soprattutto da parte emiratina esistono ancora diversi vincoli che hanno impedito un pieno sviluppo del rapporto economico ma che grazie all'entrata in vigore dell'accordo di libero scambio potrebbe risolversi – o quantomeno in parte attenuarsi.

Parallelamente al dialogo economico, le parti hanno cercato di approfondire il piano politico delle intese, tentando di allargare il relativo calcolo strategico anche rispetto al contesto regionale vigente. Sebbene tali accordi abbiano, quindi, creato le condizioni per una cooperazione senza precedenti tra EAU e Israele, le differenze nei loro interessi strategici sono rimaste inalterate e hanno in parte rallentato

“
L'impostazione e ricercata nella formulazione degli Accordi di Abramo ha reso palesi e ufficiali alcune relazioni informali tra i Paesi arabi e lo Stato di Israele, e ha il potenziale per creare delle condizioni uniche tra le parti contraenti

lo slancio iniziale. A cominciare dal piano puramente bilaterale, dal quale Israele nutre grandi speranze di approfondimento della sua capacità strategica grazie alla cooperazione militare e di sicurezza con gli EAU, senza però voler condividere pienamente le proprie conoscenze e competenze tecniche e tecnologiche in più campi in modo da non perdere quel vantaggio guadagnato negli anni nei confronti delle controparti arabe. Discorso egualmente simile anche per ciò che concerne il piano regionale del progetto, nel quale si riscontrano posizioni distanti e molto sfumate, su diversi dossier, a cominciare dal nucleare iraniano, a causa di fattori domestici e internazionali molteplici. Ad esempio, Tel Aviv punta ad un innalzamento del livello di scontro e non nasconde una sua insofferenza ad una distensione nelle relazioni regionali e/o ad un re-engagement internazionale iraniano effetto delle trattative sul nucleare in corso a Vienna, mentre il partner emiratino – in linea con il clima di de-escalation ricercato anche in seno al Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC) nei confronti di Teheran – valuta attentamente ogni posizione che possa esporre il Paese a rischi e/o a minacce domestiche di tenuta sociale ed economica, nonché di sicurezza nazionale che possano provenire dall'altra parte del Golfo Persico. Distanze simili si riscontrano anche nella questione palestinese, dove il livello di partecipazione e coinvolgimento, anche emotivo, nella parte emiratina è decisamente differente e più disomogeneo rispetto a quanto possa emergere nel versante israeliano.

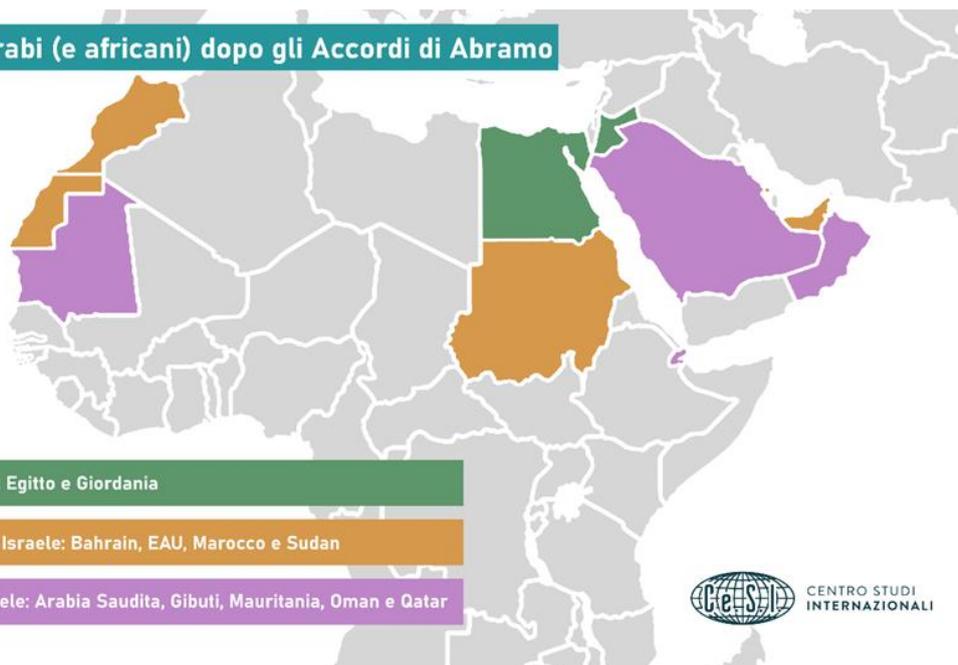
Seppur non coinvolto direttamente, il regno saudita è stato parte attiva in questo processo, grazie anche al “placet” concesso a Bahrain ed EAU negli Accordi di Abramo. Al contempo, Riyadh ha cercato di sfruttare il suo maggior ascendente nei confronti di Manama in modo da poter

influenzare le dinamiche del progetto, cercando così di definire delle tappe più o meno lunghe di avvicinamento tra il Paese leader del mondo arabo-islamico e Israele. Tuttavia, questo passo dovrà essere ben gestito visti i riflessi che la questione potrebbe avere sul piano interno saudita in termini politici e di opinione pubblica. La società, così come la leadership saudita (almeno quella legata alla nomenclatura delle generazioni più anziane) rimangono ancora fortemente incardinate su un forte senso antisraeliano a causa del durevole sostegno alla causa palestinese. Sebbene allo stato attuale, gli al-Saud non sembrano interessati a compiere un passo diplomatico così importante in tempi brevi, è chiaro che la prospettiva potrà presto o tardi assumere una nuova rilevanza. A favorire tale sviluppo è l'emergere di una leva più giovane e meno ideologizzata nella leadership saudita che punta a porsi alla testa di questo processo di riforma del sistema mediorientale con il chiaro intento di esercitare pressioni multiple nei confronti dell'Iran nell'intera area MENA allargata. In questa prospettiva, sarà cruciale il ruolo che assumerà nelle dinamiche di potere domestiche il Principe Ereditario, Mohammed bin Salman, de facto l'uomo forte del Regno.

In conclusione, resta da capire quali e quanti vincoli diventeranno un ostacolo per una piena attuazione degli accordi. Altresì sarà importante comprendere in che modo le differenze esistenti saranno un freno irrimovibile a qualsiasi avanzamento anche in chiave multilaterale.

**LA NUOVA NORMALITÀ IN MEDIO ORIENTE DUE ANNI DOPO
GLI ACCORDI DI ABRAMO
SETTEMBRE 2022**

Israele e i Paesi arabi (e africani) dopo gli Accordi di Abramo



Accordi di pace con Israele: Egitto e Giordania

Relazioni normalizzate con Israele: Bahrain, EAU, Marocco e Sudan

Fasi di distensione con Israele: Arabia Saudita, Gibuti, Mauritania, Oman e Qatar



DOPO GLI ACCORDI DI ABRAMO: COSA È CAMBIATO PER L'AREA MENA?

Gli Accordi di Abramo – almeno nelle intenzioni dei contraenti – sembrerebbero innanzitutto aver creato le basi per la costruzione di uno schema di regionalismo di ampia natura che punti a dare nuova forma e sostanza all'area MENA. Sebbene il processo sia lungo e necessiti di diverso tempo prima di trovare una sua più adeguata conformazione, nell'immediato ha visto per lo più l'emergere di quegli aspetti politici (come i fora informali rappresentati dal Negev Summit o dall'I2U2, o dagli accordi di cooperazione trilaterale Israele, EAU e Giordania) più funzionali ad indirizzare il processo verso un piano più complesso e articolato. Vediamo nello specifico come le intese hanno intaccato in maniera diretta i rapporti di forza vigenti nella regione.

COME SI INSERISCE UN'IMMAGINE?

Le intese così strutturate da un punto di vista politico e strategico non hanno prodotto stravolgimenti, né hanno generato sviluppi inattesi o del tutto imprevedibili. Al netto delle difficoltà e delle complessità ancora esistenti rappresentate da due dei principali dossier di caratura regionale (il tema del nucleare iraniano e la questione israelo-palestinese), il maggiore rilievo delle intese è dato da un fattore psicologico che ha cambiato in parte la narrazione pubblica e diplomatica del rapporto tra israeliani e popoli arabi, soprattutto a livello di leadership. Un effetto sicuramente positivo che ha contribuito ad allontanare

“
Le intese così
strutturate da
un punto di
vista politico e
strategico non
hanno
prodotto
stravolgimenti
, né hanno
generato
sviluppi
inattesi o del
tutto
imprevedibili

l’immaginario classico (e per certi versi stereotipato) di contrapposizione tra arabi e israeliani andato in scena sin dalla caduta dell’Impero Ottomano e aggravato dalle guerre arabo-israelo-palestinesi del Novecento. Ad ogni modo, gli Accordi di Abramo si sono mostrati, soprattutto, come un avvicinamento tra le leadership, che ha presentato un cambio di paradigma. Ciò ha permesso ai singoli Stati arabi dell’area MENA, con gli EAU in testa, di rivalutare la gerarchia di interessi che aveva precedentemente guidato il processo decisionale e di perseguire il proprio interesse nazionale anche a scapito delle necessità palestinesi. Una dinamica già nota in passato con Egitto e Giordania, rispettivamente coinvolti con gli Accordi di Camp David (1978-1979) e con la firma del Trattato di pace israelo-giordano (1994).

Una tendenza che era emersa già all’indomani dell’intesa tra Paesi 5+1 e Iran sull’accordo nucleare iraniano (luglio 2015), allorquando le relazioni informali tra Israele e Stati arabi e africani puntavano a trasformarsi da un piano informale ad uno ufficiale. Si spiegano anche attraverso questo filtro interpretativo, gli accordi di normalizzazione dei rapporti tra Israele con Sudan (23 ottobre 2020) e Marocco (10 dicembre 2020). Tuttavia queste due intese presentano differenze importanti. Pur rientrando nell’ombrello degli Accordi di Abramo, l’intesa raggiunta tra Tel Aviv e Rabat rappresenta qualcosa di diverso. Innanzitutto per la formula tripolare dell’accordo che allarga la questione direttamente anche agli Stati Uniti. Il Marocco, infatti, avrebbe normalizzato gradualmente le relazioni con Israele soltanto se gli Stati Uniti avessero riconosciuto le rivendicazioni marocchine verso il Sahara Occidentale. A muovere, invece, l’interesse sudanese è stato per lo più una chiara opportunità di migliorare il suo status politico ed economico anche a livello

internazionale. L'intesa andata in scena tra israeliani e sudanesi risponde ad esigenze primariamente di carattere politico e strategico, nel quale sono soprattutto i secondi a guadagnarci fattivamente. Dall'accettazione di questo passo simbolico e politico così importante è dipesa una certa riabilitazione della reputazione internazionale del Sudan. Un passaggio che è giunto grazie alla sua estromissione dalla black list USA degli Stati finanziatori del terrorismo globale, permettendo così al Paese africano di poter avere accesso a investimenti e flussi di denaro internazionali prima vietati. Sempre in questa prospettiva, Sudan e Israele si sono impegnati formalmente nell'apertura delle rispettive Ambasciate, ma il lavoro verso questa direzione potrebbe essere ancora lungo e accidentato. Nonostante le peculiari evoluzioni delle intese, questi fatti hanno dimostrato come il trend già emerso alcuni anni prima andasse soprattutto nella direzione immaginata da Tel Aviv e dalle principali potenze arabe di fortificare e costruire uno schema di allineamenti e convergenze tattiche nella regione allargata in funzione anti-iraniana.

Altresì è bene precisare che gli schemi instaurati con gli Accordi di Abramo non cancellano in toto i problemi pregressi o i limiti esistenti in termini relazionali. Come negli accordi di pace con Egitto e Giordania, ad una vicinanza di obiettivi e interessi tra élites israeliane e arabe del Golfo corrisponde una equivalente distanza psicologica tra le differenti società poco interessate a intrattenere rapporti di vicinanza con Israele. Infatti, se in termini di opinione pubblica tale evento è stato abbondantemente sostenuto dalla società israeliana, le controparti emiratine, bahreinite e marocchine non hanno espresso un medesimo grado di coinvolgimento o di consenso verso gli Accordi di Abramo.

Ciò significa che una convergenza di interessi a livello di leadership non comporta una eliminazione completa della sfiducia reciproca ancora esistente (anche) a livello decisionale, ma spiega invece quanto il processo di normalizzazione abbia comunque avuto un impatto ampio e profondo soprattutto dentro l'area MENA e nelle relazioni esistenti all'interno del mondo arabo sul tema in questione.

“
La normalizzazione dei rapporti tra israeliani, emiratini e ha messo fine a oltre 15 anni di ambiguità strategica

In questa ottica, quindi, la normalizzazione dei rapporti tra israeliani, emiratini e bahreiniti – mentre un discorso a parte meritano Marocco e Sudan – ha messo fine a oltre 15 anni di ambiguità strategica regolarizzando delle relazioni informali ben strutturate. Uno slancio voluto e ricercato da tutti gli interessati e volto a dare nuova forma e sostanza in primis ai rapporti bilaterali, uniti da convergenze e interessi comuni, e di riflesso a quelli tra Israele e Paesi arabi. Una condizione in parte avvertita anche dallo stesso Bahrain, preoccupato di poter rimanere schiacciato nel cono d'ombra saudita e intenzionato a ricercare spazi di manovra in parte autonomi. Sebbene l'allineamento tra Israele ed EAU abbia rafforzato le capacità (potenziali) di deterrenza (politica e militare) di entrambi gli attori nei confronti dell'Iran, è anche evidente che questa azione potrebbe allargare le maglie della competizione intra-Golfo in materia di leadership regionale. Il nuovo asse israelo-emiratino ha contribuito, infatti, a rafforzare il posizionamento mediorientale degli Emirati Arabi Uniti, con una maggiore autonomia decisionale e operativa di Abu Dhabi anche rispetto al partner saudita.

Ciononostante, mancano ancora quei passaggi fondamentali di carattere politico che possano elevare le relazioni e quantificare in pieno il salto di qualità. Ad oggi, i temi relativi alla questione palestinese (seppur in maniera solo formale e

meno dirimente del passato) e al contrasto all'Iran rappresentano fattori solo in parte divisivi e accomunati da una differente percezione delle minacce e dalle valutazioni dei problemi ad essi connessi. L'intento dei contraenti gli accordi è, quindi, di favorire uno sviluppo più adeguato ai tempi della diplomazia nell'affrontare i dossier più caldi, con ripercussioni considerevoli soprattutto in termini di stabilità e sicurezza mediorientale e internazionale.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

È altresì innegabile che il processo in corso abbia una rilevanza ed un impatto molto più ampio che si estende ben al di fuori della regione mediorientale, toccando in maniera diretta anche la competizione geopolitica tra Stati Uniti e Cina, in particolar modo nel quadrante mediterraneo e afroasiatico. Se, infatti, gli Stati Uniti agiscono in Asia tout court in un'ottica di contenimento delle aspirazioni cinesi, Pechino viceversa guarda a Occidente e nella fattispecie all'area MENA per ampliare la sua profondità strategica, nell'ottica di ribattere direttamente gli interessi di Washington nelle aree storicamente appannaggio del suo leverage geopolitico. Non è un caso, infatti, che l'impianto multidimensionale degli Accordi di Abramo in un certo qual modo volesse essere la risposta degli Stati Uniti alla partita globale apertamente lanciata dalla Cina con la Belt and Road Initiative. Una competizione geo-strategica che investiva il Medio Oriente allargato e, soprattutto, alcuni dei suoi attori cardine, come Israele, Paesi arabi del Golfo ed Egitto, tutti rientranti nella sfera di interessi economici e infrastrutturali cinesi.

Sebbene ufficialmente gli Accordi di Abramo siano stati accolti con moderata attenzione da Pechino, soprattutto

“
È altresì
innegabile che
il processo in
corso abbia
una rilevanza
ed un impatto
molto più
ampio che si
estende ben al
di fuori della
regione
mediorientale

intravedendo in esso un meccanismo utile a ridurre le tensioni in Medio Oriente e a favorire un'espansione della sua rete di affari commerciali, esso è stato tuttavia percepito come un chiaro strumento in grado di impattare l'agenda globale cinese, la quale passa anche attraverso la regione MENA. Anche in questa prospettiva, Pechino ha mostrato di recente grande interesse ad assumere un moderato onere politico nelle dinamiche di area, proponendosi come possibile nuovo honest broker al posto degli Stati Uniti nella questione israelo-palestinese, la sfida più ampia e simbolicamente impattante della regione al pari del dossier iraniano. Pur rimanendo fedele al principio cardine di non interferenza negli affari interni, Pechino ha iniziato a guardare all'evoluzione dei rapporti nell'area MENA come ad una preziosa possibilità per trovare nuovi spazi di manovra con cui rafforzare il proprio ruolo internazionale. Ecco dunque emergere una sovra-estensione (ed una integrazione al contempo) del tutto coerente degli Accordi di Abramo con la strategia globale USA, nella quale si presenta il complesso delle intese tra Israele e mondo arabo-musulmano come una dimensione più propriamente internazionale della competizione sino-statunitense. Infatti, i pacchetti economici e militari promessi dall'Amministrazione Trump alle parti contraenti gli accordi rispondevano essenzialmente alla volontà assertiva dell'allora inquilino della Casa Bianca di spostare il baricentro del confronto con la Cina su una scala globale, incentrando le attenzioni e lo scontro anche in alcuni scenari principali come il Medio Oriente e ponendo in Israele il campo di battaglia prediletto di questa contrapposizione. Inoltre, gli stessi contraenti, così come i Paesi intercettati dalla competizione geopolitica sino-americana rappresentano delle pedine fondamentali di questo gioco, nel

quale Washington e Pechino mostrano i muscoli nel tentativo di fiaccare il competitor attraverso uno sfruttamento funzionale del ruolo regionale del client di turno. Di converso, l'accordo venticinquennale firmato tra Cina e Iran (aprile 2021) vuole mostrarsi come un chiaro esempio del crescente coinvolgimento di Pechino nella regione, ma anche come una risposta concreta ai tentativi USA di ingabbiare la strategia cinese nell'area. Un confronto oggi nuovamente rilanciato anche in Afghanistan con il forte attivismo di Pechino in sostituzione parziale al ruolo giocato per vent'anni da Washington nel Paese centro-asiatico.

Pertanto, gli Accordi di Abramo e lo schema di normalizzazione promosso dagli USA nella regione allargata può essere anche interpretato all'interno del contesto di competizione globale con la Cina e la sua ricerca assennata di risorse e infrastrutture tra Mediterraneo, Asia Occidentale e Africa Orientale.

SFIDE E LIMITI DEGLI ACCORDI DI ABRAMO

Al di là degli aspetti peculiari delle singole relazioni bilaterali e della volontà complessiva dei contraenti di migliorare la qualità dei rapporti anche in chiave di cooperazione (politica) multilaterale, lo schema proposto dagli Accordi di Abramo mostra sfide e limiti differenti, che si legano in maniera inequivocabile ai principali dossier di politica estera mediorientale (e internazionale). Ancora una volta, quindi, emerge una ricerca di interazione e cooperazione regionale che nasce su basi fragili, tanto da costringere gli attori coinvolti a ricercare una costante “mossa del cavallo” nel tentativo di aggirare quei persistenti elementi di instabilità all’interno del caotico sistema regionale. Nello specifico, analizziamo alcuni di questi elementi.

COME SI INSERISCE UN’IMMAGINE?

Questo schema ha risposto in pieno ad uno dei target storici di Washington in Medio Oriente: convincere i Paesi arabi a stabilire legami ufficiali e stabili con Israele. Due anni dopo le intese firmate a Washington, gli accordi hanno quindi avuto un impatto significativo, interessando ogni singola dimensione, dalla geopolitica al commercio estero, dalla geo-economia agli aspetti più propriamente strategici di varia natura. Elementi tutti che riflettono anche le mutevoli dinamiche in corso dentro e fuori la regione e che vede coinvolte le grand strategy degli attori internazionali. In altre parole, il processo di normalizzazione ha favorito una maggiore interdipendenza tra Israele e mondo arabo (e

“
**Nell’ottica USA,
questo
sviluppo
potrebbe
essere
compensato
attraverso un
allargamento il
più ampio
possibile della
lista dei
contraenti gli
Accordi di
Abramo**

africano), permettendo agli stessi USA di mantenere inalterate le politiche di retrenchment portate avanti da Obama, Trump e anche Biden verso la regione MENA. Una visione che confermerebbe ancora una volta la perdita di centralità dell’area nella visione globale statunitense, fornendo però ai partner tutti (o quasi) gli strumenti necessari in materia di sicurezza e difesa utili a garantirgli un artificioso equilibrio di potenza auto-sufficiente.

Nell’ottica USA, questo sviluppo potrebbe essere compensato attraverso un allargamento il più ampio possibile della lista dei contraenti gli Accordi di Abramo, in modo da favorire le basi per la creazione di un sistema di mutua sicurezza in funzione anti-iraniana. Non a caso, l’idea trumpiana di sostenere anche militarmente un allineamento del genere era vista da tutte le parti come un incentivo al processo di normalizzazione, nonché come una forma di garanzia araba e israeliana della volontà USA di mantenere un impegno politico, economico e militare nel contesto mediorientale. In questa ottica, tutti i contraenti (e in particolare gli israeliani) hanno mostrato interesse e convenienza a rimanere legati al progetto nella misura in cui questo soddisfacesse un determinato loro interesse prioritario, come è per l’appunto il contenimento dell’influenza iraniana nel Medio Oriente allargato. Una prospettiva in parte ripresa anche dall’Amministrazione Biden, ma seguendo un approccio differente. L’attuale corso politico statunitense ha messo in chiaro fin da subito quanto il progetto degli Accordi di Abramo dovesse correre parallelamente ad altre iniziative di de-escalation regionale, in modo da garantire un reale equilibrio di potenza e impedendo fughe in avanti dell’attore egemone (o potenzialmente tale) di turno. Se la Presidenza Trump è stata la forza trainante degli Accordi di Abramo,

fondata su considerazioni economiche e di sicurezza nazionale alla cui base vi era la comune percezione di minaccia portata dall'Iran nei confronti di Stati Uniti, Israele e gli Stati del Golfo, l'Amministrazione Biden ha mostrato comunque un chiaro disinteresse nel farsi coinvolgere direttamente nelle dinamiche mediorientali che potrebbero costringere Washington a rimanere in maniera indefinita nella regione e a non accelerare il disimpegno militare e politico dall'area in favore del ribilanciamento verso l'Asia indo-pacifica in funzione anti-cinese. Una volta in carica, Biden ha promesso il suo personale sostegno all'avanzamento degli accordi arabo-israeliani, ma quel supporto è rimasto tiepido e non corroborato da azioni decisive. Neanche la partecipazione del Segretario di Stato Antony Blinken al Negev Summit (22 marzo) o il viaggio mediorientale del Presidente USA (13-16 luglio) sono riusciti a dare nuovo slancio agli Accordi di Abramo. Di fatto, l'approccio bideniano ha suscitato molti timori in Israele e tra i Paesi del Golfo, che temono che gli Stati Uniti non forniranno loro alcun ombrello difensivo in caso di una ripresa dell'assertività iraniana o garanzie politiche nel contrastare il possibile reinserimento di Teheran nella legittimità internazionale nel caso di firma del nuovo accordo sul nucleare iraniano.

Oltre a impellenze dettate da altri fattori (rischi di recessione economica negli USA, crisi russo-ucraina e effetti sociali della pandemia da Covid-19), presumibilmente lo scarso entusiasmo dell'Amministrazione Biden è derivato da considerazioni di varia natura (politiche, economiche, strategiche e di sicurezza) legate alle crepe lasciate in eredità dal suo predecessore proprio in materia di Iran e Palestina. In questa prospettiva, l'attuale Presidenza ha puntato a portare

“
La Casa Bianca è conscia che lanciare troppi segnali di freddezza o distacco sarebbe pericoloso perché minerebbe lo status relazionale con i partner d'area

avanti un dialogo multilaterale con tutti gli attori cardine di area nel tentativo di ricomporre il quadro regionale fratturato e allo stesso tempo per creare una serie di pesi e contrappesi politici in grado di impedire nuove escalation militari. A differenza dello scontro frontale sintetizzato dalla “massima pressione” trumpiana, l'Amministrazione Biden ha preferito stressare la sua attenzione verso una strategia in parte in discontinuità che ha posto la diplomazia al centro dell'agenda politica. Un approccio meno assertivo nel quale si è puntato a definire in maniera più coerente delle priorità strategiche, cercando un engagement indiretto su più temi di contrapposizione mediorientale con le principali potenze di area. Al contempo, però, la Casa Bianca è conscia che lanciare troppi segnali di freddezza o distacco sarebbe pericoloso perché minerebbe lo status relazionale con i partner d'area (Israele ed EAU su tutti), lasciando sempre più spazio alla costruzione di rapporti asimmetrici che acuirebbero il già marcato senso di sfiducia esistente a livello multilaterale e garantirebbero una sorta di “via libera” nel perseguire interessi autonomi rispetto anche agli obiettivi strategici statunitensi.

IL DOSSIER IRANIANO

Anche in occasione del summit di Jeddah (16 luglio) tra USA e rappresentanti del Gulf Cooperation Council (GCC), allargato ad Egitto, Giordania ed Iraq nel formato insolito GCC+3, è stato ribadito come l'Iran rappresenti la minaccia più concreta e di primaria importanza per la regione, sottolineando come il ritorno alle trattative del JCPOA rappresenti l'occasione migliore per gli attori coinvolti. Ciononostante, i negoziati in corso a Vienna sono in stallo e ogni giorno cresce il timore di una possibile rottura tra le parti, con un conseguente aumento delle capacità offensive e

nucleari di Teheran, una maggiore esposizione a fragilità e violenze, nonché un'alterazione su larga scala dei complicati meccanismi di distensione che si sono innescati a fatica in Medio Oriente e Nord Africa dal gennaio 2021, ossia dopo la fine del blocco arabo del Golfo nei confronti del Qatar.

Di converso, nella prospettiva iraniana, una situazione del genere aumenterebbe il timore di una maggiore collaborazione in materia di sicurezza e intelligence da parte dell'asse arabo-israeliano. Ciò nonostante, la posizione ondivaga assunta da Abu Dhabi nei confronti di Teheran negli ultimi tempi e spostata sempre più su un certo grado di revisione tattica dei rapporti bilaterali – come dimostrato anche dalla decisione emiratina di re-inviare in Iran il suo Ambasciatore, Saif Mohammed al-Zaabi, sei anni dopo il downgrade relazionale. Anche in ragione di ciò, l'interesse primario di Teheran potrebbe vergere essenzialmente nel creare un cuneo profondo per minare l'implicito carattere anti-iraniano e militare emerso dagli Accordi di Abramo al fine di creare uno spazio tale di interessi divergenti tra Israele e partner arabi del Golfo. Una distanza nella quale possano crescere le differenti visioni al punto da divenire inconciliabili. Se Tel Aviv teme per la sua sicurezza nazionale e per il lancio di missili balistici dal territorio iraniano o per le azioni clandestine verso i suoi cittadini all'estero portate dai proxies iraniani (come accaduto negli ultimi mesi in Turchia), la minaccia maggiore tra le cancellerie del Golfo risiede nella percepita (e sovrastimata) capacità di mobilitazione iraniana nel coinvolgere ampie fasce di popolazione sciita all'interno dei territori arabi. Di fatto, il timore della gran parte dei membri del GCC è che Teheran possa fomentare una rivolta o una rivoluzione contro le istituzioni politiche e religiose di qualsiasi Stato arabo del

“
L'obiettivo di fondo dell'asse arabo-israeliano è stato mirato al rafforzamento della stabilità regionale attraverso un'azione diplomatica forte nei principali scenari operativi

Golfo che ospita una qualche minoranza iraniana o sciita nei suoi territori.

Ecco perché l'asse arabo-israeliano ha mosso attentamente le proprie pedine attraverso un'accorta diplomazia multilaterale nel tentativo di rendere il più possibile coeso il contesto regionale, cercando al contempo di favorire una minore conflittualità intra-araba e sunnita. Uno schema mirato essenzialmente a rendere l'Iran isolato e incapace di muoversi in senso divisivo. Uno scenario pubblicamente non ancora emerso – soprattutto nel fianco arabo – ma in realtà emerso con toni apparentemente sfocati in diversi contesti di fora informali (Negev Summit, vertice di Jeddah o l'I2U2).

Come più volte ribadito in questo lavoro, l'obiettivo di fondo dell'asse arabo-israeliano è stato mirato al rafforzamento della stabilità regionale attraverso un'azione diplomatica forte nei principali scenari operativi (Siria, Iraq, Libano e Yemen) nei quali Teheran è presente in funzione anti-araba e anti-israeliana. Allo stesso tempo, però, sul piano arabo (che include anche una rinata sintonia tra le monarchie del Golfo e la Turchia) si è percepita la necessità di mantenere un canale di dialogo non più clandestino con Israele con un interesse diretto e convergente mirato a contenere le azioni dell'Iran nell'intero quadrante allargato (comprendente quindi il Mediterraneo, l'Africa Orientale, il Mar Rosso e l'Oceano Indiano Occidentale, il Caucaso Meridionale e l'Asia Centrale).

LA DIMENSIONE SECURITARIA E I NUOVI EQUILIBRI REGIONALI

In questo senso, quindi, il successo o meno di qualsiasi iniziativa di stabilizzazione regionale dipenderà soprattutto

dal passaggio relativo al fattore iraniano. Di fatto, i tavoli negoziali attivati a Vienna (aprile 2021) e Baghdad (gennaio 2021), nei quali si affrontano rispettivamente sotto prospettive differenti la questione JCPOA e dell'influenza di Teheran nell'area hanno riflessi molteplici che intaccano direttamente lo schema stabilito dagli Accordi di Abramo. Non a caso, una possibile de-escalation tra Riyadh e Teheran, sostenuta da Washington, potrebbe esser vista in maniera negativa da Tel Aviv, che intravede in tali iniziative dei plausibili contraccolpi alle sue ambizioni regionali favorendo di fatto un reinserimento della Repubblica Islamica nella piena legittimità mediorientale. Lo scenario distensivo creerebbe una nuova equazione che per Israele potrebbe essere una condizione non favorevole nel suo processo di normalizzazione dei rapporti con i Paesi arabi.

Un contesto al quale però difficilmente potrebbe opporsi (al pari di Riyadh e Abu Dhabi), data la dipendenza e l'importanza politica e di sicurezza del rapporto, seppur meno saldo che in passato, con Washington. Quel che però potrebbero ottenere in cambio Israele e Paesi arabi del Golfo da una siffatta situazione di ricomposizione del quadro regionale è una maggiore assicurazione – e non solo di intenti – da parte degli USA nel fronteggiare tutte le minacce percepite come tali nella regione allargata, intravedendo in questo un sistema in grado di mantenere intatto l'impianto securitario e pronto ad intervenire in tempi anche rapidi contro quelle situazioni reputate di prossimo pericolo per l'area MENA. In questa prospettiva, può essere letta la decisione del Pentagono del gennaio 2021 di trasferire Israele dallo US European Command (USEUCOM) allo US Central Command (USCENTCOM). Una scelta volta a dare continuità strategica ai disegni di costruzione di un sistema di sicurezza

“
**Potrebbe
essere
egualmente
utile la
creazione di
un’unità
regionale
multinazionale,
dedicata alla
risposta rapida
in Medio
Oriente sul
modello di
quella NATO**

collettivo, slegando da esso l’impianto politico ed economico che invece potrebbe essere conservato dagli Accordi di Abramo. Al contempo, potrebbe essere egualmente utile la creazione di un’unità regionale multinazionale, dedicata alla risposta rapida in Medio Oriente sul modello di quella NATO.

Un progetto antico che tuttavia è fallito più volte nei decenni passati a causa delle differenti percezioni di sicurezza e interessi tra gli USA e i suoi partner d’area MENA. In tempi recenti il progetto è tornato ad essere ricercato da almeno un decennio, ma è solo dal maggio 2017 con la proposta dell’allora Presidente Trump di creare un’Alleanza Strategica per il Medio Oriente (MESA) che il tema ha conosciuto una certa rilevanza. La Casa Bianca, che ai tempi aveva un rapporto molto più forte con sauditi e israeliani rispetto all’Amministrazione Biden, pensava al MESA nell’ottica del disimpegno militare USA dalla regione, con il compito di garantire sostegno economico e militare ai partner che avrebbero dovuto lavorare alla costruzione di uno “scudo” di sicurezza anti-Iran. Quel progetto, però, non ha mai conosciuto alcuno sviluppo a causa dei motivi sopramenzionati. Ciononostante, questo meccanismo, anche grazie alla cornice degli Accordi di Abramo, potrebbe essere esattamente il tipo di approccio deterrente che potrebbe tenere unito tra loro i Paesi arabi e Israele che hanno una comune visione di contenimento nei confronti dell’Iran. In tal senso, questo tipo di risposta potrebbe essere accettata da tutte le parti, al di là o meno della firma di un nuovo JCPOA a Vienna, in quanto lascerebbe la leadership del processo agli Stati Uniti.

Diversamente, un ritorno alle tensioni su ampia scala regionale potrebbe giovare a Israele per serrare i ranghi

dell'anti-iranismo, influenzare le trattative di Vienna e Baghdad e implicitamente tornare allo schema di profonda assertività tra blocco arabo-israeliano e Teheran, mantenendo le questioni palestinesi comunque in un angolo, in quanto non suscettibili di impattare in modo significativo nei processi in corso. Rimane, però, quest'ultima una prospettiva poco plausibile allo stato attuale, considerando il contesto generalizzato di de-escalation e la volontà israeliana nel conservare una certa autonomia strategica nella contrapposizione all'Iran, anche rispetto ai recenti toni più "concilianti" degli USA e dei partner arabi.

LA QUESTIONE PALESTINESE

“Gli Accordi di Abramo non mirano a risolvere il conflitto israelo-palestinese, né pretendono di farlo”. È stato il refrain costante, nonché una delle principali tesi sostenute dai promotori degli Accordi di Abramo. Una scelta lessicale e psicologica veritiera che, in un certo senso, puntava a sorvolare ciò che effettivamente divide gli attori, mostrando invece grande enfasi su quel che accomuna e avvicina in termini di interessi, anche trasversali. In questa logica, le Monarchie del Golfo hanno raggiunto un equilibrio con Israele per eludere volutamente l'elemento più divisivo della storia contemporanea del Medio Oriente, ossia la questione del riconoscimento di uno Stato per i palestinesi. Entrambe le fazioni hanno, quindi, pensato di eliminare il problema alla radice sostenendone implicitamente il suo superamento, nella convinzione che una dissociazione del conflitto israelo-palestinese dalle relazioni arabo-israeliane, ricentrate invece sul contenimento mediorientale dell'Iran, potesse creare un effetto domino anche verso altri Paesi che non sono coinvolti direttamente nelle dinamiche con Israele. Mosse da tale assunto, le parti però non hanno tenuto conto –

“
La
normalizzazione
non potrà
sostituire una
risoluzione
della questione
palestinese

presumibilmente per errata valutazione – di una possibile ripresa in termini di forte intensità delle tensioni riconducibili al campo palestinese. Infatti, gli eventi accaduti a Gerusalemme Est (10 maggio 2021) e una fase di protratta instabilità a Gaza e in Cisgiordania (aprile e agosto 2022) hanno dimostrato che le convergenze in Medio Oriente rimangono più tattiche che strategiche, in quanto espressione di equilibri mutevoli.

Di conseguenza, se l'attuale processo di normalizzazione non ha impedito o promosso dei concreti progressi in merito alla questione palestinese, è altresì vero che lo stesso non ha di fatto conosciuto un vero e proprio deragliamento o raffreddamento nelle relazioni arabo-israeliane. In altre parole, la normalizzazione tra Israele e mondo arabo non solo ha posto la questione palestinese in un limbo indefinito di incertezze e prospettive fosche, ma soprattutto ha eliminato in maniera più o meno consapevole l'unica condizione necessaria – ossia il riconoscimento di una statualità per i palestinesi – per portare avanti un certo processo di normalizzazione delle relazioni tra Israele e la maggior parte degli Stati arabi, così come stabilito dall'Iniziativa araba di pace del 2002.

In questi termini, è emerso chiaramente nelle opinioni pubbliche arabe e musulmane una differenziazione tra il ruolo di Israele nel Processo di pace in Medio Oriente (MEPP) – percepito negativamente – e la sua posizione come attore politico nel contesto mediorientale – potenzialmente positiva. Ciò non toglie che nessuna leadership araba e musulmana può discostarsi dalla questione palestinese o non tener conto di quanto accaduto nell'ultimo biennio a Gerusalemme, in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza,

soprattutto considerando l'ancora forte supporto popolare di molte società mediorientali alla causa palestinese. In questa casistica, il conflitto latente si è mostrato ancora una volta come un'estensione più o meno diretta degli sviluppi regionali circostanti e in quanto tale è stato in grado di ostacolare qualsiasi tentativo di stabilizzazione e cooperazione mediorientale se non si affronta alla radice le cause delle tensioni. Allo stesso tempo, gli sviluppi recenti hanno eliminato l'illusione alimentata dalla narrazione israeliana e araba del Golfo di poter risolvere la questione palestinese influenzandola dal di dentro attraverso pressioni congiunte. Infatti, tale ipotesi è molto difficile da esercitare proprio per le volontà manifeste degli attori coinvolti nel superare il contesto vigente, mentre è plausibile ragionare su una cristallizzazione della questione stessa. Infine, la tappa israeliana del viaggio mediorientale di Biden (13-14 luglio) ha forse messo una pietra tombale intorno al processo dei "due Stati", favorendo piuttosto un implicito riconoscimento dello status quo come base reale per qualsiasi evoluzione o possibile negoziato.

Certamente la normalizzazione non potrà sostituire una risoluzione della questione palestinese, così come nessuna delle parti in causa non potrà sostenere lo stallo esistente come un'azione permanente. Tuttavia, è possibile che una ripresa delle violenze – più o meno influenzate da attori non statuali come il Jihad Islamico Palestinese e lo stesso Hamas – possano portare ad un rallentamento dei piani di normalizzazione, soprattutto nella misura in cui la sfera pubblica e psicologica degli Accordi di Abramo venisse fortemente contestata dalle società mediorientali, aumentando il livello di pressione sulle leadership nazionali (come già avvenuto in Marocco e in Arabia Saudita).

PROSPETTIVE PER UNA NUOVA “NORMALITÀ” MEDIORIENTALE

Nonostante i dubbi e le perplessità che avvolgono gli Accordi di Abramo come potenziale meccanismo di regionalizzazione, è altrettanto evidente che tali intese sono difficilmente reversibili, almeno al loro stato bilaterale. Infatti, sulla base di queste considerazioni, gli Stati Uniti potrebbero continuare il loro impegno nella regione, cercando di partire da questi sviluppi per costruire partnership allineate con i loro interessi strategici allo scopo di impedire litigiosità e tensioni che possano far implodere qualsiasi progetto di cooperazione mediorientale, anche a livello informale (il Summit del Negev è il caso più eclatante). Allo stesso tempo, una reale stabilità e cooperazione intra-regionale potrà essere raggiunta soltanto se gli attori coinvolti condivideranno una visione olistica su tutti gli aspetti, specie quelli maggiormente divisivi, per impedire che gli eventi (anche esterni) influenzino le sorti del processo di regionalizzazione.

Tuttavia, quel che potrebbe definire le fortune (o meno) dei processi in corso è il piano di sicurezza regionale e, in particolare, il modo presente e futuro nel quale gli Stati Uniti si sentiranno parte integrante nelle dinamiche di area. Quanto accaduto lo scorso anno in Afghanistan, i rischi di fallimento nelle trattative di Vienna sul dossier nucleare iraniano, nonché lo scarso feeling emerso tra le leadership negli incontri istituzionali con Biden durante il viaggio del Presidente in Israele e Arabia Saudita, hanno acuito in maniera determinante le percezioni e il senso di sfiducia dei

“
**Una reale
stabilità e
cooperazione
intra-regionale
potrà essere
raggiunta
soltanto se gli
attori coinvolti
condivideranno
una visione
olistica su tutti
gli aspetti**

governi (soprattutto) arabi verso gli Stati Uniti. Una convinzione avvalorata da due fattori: in primis, una perdita di peso strategico dei Paesi arabi nella dottrina di politica estera statunitense – che ha condotto già da alcuni anni i principali attori del Golfo a ricalibrare la loro visione di esteri in maniera più autonoma dai voleri di Washington, guardando a Cina, Russia, India, Giappone o Corea del Sud. In secondo luogo, Israele, il principale alleato USA nell’area, ha mostrato grande risolutezza e indipendenza nell’usare la forza per colpire gli asset iraniani in tutto il Medio Oriente allargato, andando anche contro le ammonizioni statunitensi. Anche alla luce di ciò e con uno scenario regionale di prossimo disimpegno statunitense dall’area, per i Paesi arabi acquista ancora più senso una ricerca di collaborazione di sicurezza con Israele. Tuttavia, la ragione di questo sviluppo non dipende dal grado di influenza e pressioni esercitate da Washington nei confronti dei partner arabi, quanto dalla contingenza e dall’interesse di questi ultimi nel non farsi trovare impreparati dinanzi a eventuali “scenari afgani” che li vedrebbe divisi e in difficoltà. In altre parole, i Paesi arabi potrebbero guadagnare grandi vantaggi da una cooperazione rafforzata (e non solo di sicurezza) con Israele, ma sono anche la parte più vulnerabile del processo in quanto i più esposti (anche geograficamente) a potenziali iniziative o attacchi iraniani. Ecco, dunque, che le Monarchie del Golfo avrebbero grande convenienza nel costruire una dinamica più pragmatica che ideologica nel rapporto con Israele.

Altresì, questo elemento non deve caricare di aspettative eccessive. È infatti troppo presto e forse prematuro ipotizzare progetti di cooperazione, anche militare, che possano poi sfociare in qualcosa di eclatante. La storia della regione è

piena di fallimenti fin dal Patto di Baghdad (1955) e qualsiasi tentativo in questo senso non supportato da fondamenta politiche solide sono destinate a fallire. Però lo spostamento di Israele in USCENCOM e l'ipotesi di una Forza Rapida di Risposta sul modello NATO potrebbero rappresentare una buona opportunità per ripensare e/o rafforzare i diversi gradi di cooperazione, almeno, nella sicurezza regionale. Ecco, quindi, che tutte le discussioni emerse anche di recente su un sistema di allerta precoce o una difesa aerea comune (MEAD), seppur caratterizzati da differenti preoccupazioni da parte araba, possono gettare le basi per la costruzione di un progetto duraturo nel tempo, in cui Israele sarebbe un attore legittimamente riconosciuto nella regione. Uno scenario impossibile un decennio fa, ma che oggi può essere preso in considerazione in virtù di più fattori concomitanti e di una volontà manifesta tra gli attori arabi nel rompere gli schemi del passato.

In questa prospettiva, potrebbe essere utile anche una ricerca di maggiore integrazione in tutte quelle dimensioni scarsamente esplorate nella storia della regione: economia, cultura, infrastrutture, energia. Ad oggi, infatti, il piano economico è stato il principale driver nel processo di normalizzazione tra EAU, Bahrain e Marocco e Israele, il quale però presenta interessanti implicazioni nella dimensione di sicurezza (si pensi ad esempio alla lotta al contrabbando di armi e alle attività illecite via mare e terra). Al contempo, una maggiore cooperazione in settori di rilevanza strategica potrebbero di fatto favorire una contro-narrativa positiva che aiuterebbe a dimostrare l'importanza dell'interdipendenza in un'area del mondo scarsamente integrata al suo interno. Opzioni e necessità operative che potrebbero rafforzare il dialogo politico e ampliare i gradi di

“

**La traiettoria
tracciata dagli
Accordi di
Abramo si pone
come una
scommessa
ambiziosa**

cooperazione istituzionale e regionale.

In conclusione, la traiettoria tracciata dagli Accordi di Abramo si pone come una scommessa ambiziosa. Quel che manca però è una sostanza forte che permetta di arginare e garantire coesione dinanzi l'emergere di scossoni regionali antichi e nuovi o distanze di approccio nell'affrontare un dato problema. In questa ottica, quel gap può essere superato solo attraverso una visione di intenti pragmatica ma coordinata che vada oltre un'impostazione ideologica, nel quale la diplomazia e la politica risultino essere l'elemento centrale per una reale cooperazione regionale. Se il fattore iraniano è stato indubbiamente un elemento aggregante, è necessario tuttavia costruire una scala di valori, interessi e obiettivi condivisi di più lungo periodo che garantiscano la irreversibilità dello schema al fine di favorire un processo percepito come comune da tutti gli attori dell'area MENA.

CeSI | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

CONTATTI

Via Nomentana, 251
00161 Roma, Italia
+39 06 8535 6396

MEDIA

info@cesi-italia.org
www.cesi-italia.org
[@CentroStudiInt](#)

**LA NUOVA NORMALITÀ IN MEDIO ORIENTE DUE ANNI DOPO
GLI ACCORDI DI ABRAMO
SETTEMBRE 2022**