

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
31 GEN. 1969	

LA CRISI DEL MEDIO ORIENTE HA UNA VIA D'USCITA?

Documento di lavoro preparato per un gruppo di studio dello I.A.I.

La decisione del Consiglio delle Nazioni Unite del 22 novembre 1967 è stata accettata come base per la soluzione del conflitto non solo dai paesi membri del Consiglio che l'hanno votato, ma anche dai contendenti. E tuttavia non si vede fino ad oggi il modo come applicarla. Sono stati proposti finora tre metodi di esecuzione:

Il primo metodo è quello proposto dagli arabi, secondo il quale l'esecuzione della decisione non deve implicare da parte loro il riconoscimento di Israele e la conclusione con esso di un regolare trattato di pace. Si tratterebbe di un semplice ritorno allo status quo ante, nel quale continuerebbe a restare aperto ed agitato il tema dello Stato di Israele. Che gli Israeliani non vogliano nemmeno prendere in considerazione un tale piano è del tutto comprensibile.

Il secondo metodo è quello proposto da Israele, secondo il quale l'esecuzione della decisione deve essere il contenuto stesso di un formale trattato di pace fra le parti ora in guerra, nel quale siano chiariti ed accettati da tutte le parti contraenti i diritti ed i doveri di ciascuno di essi. Ma nessun governo arabo è oggi così ragionevole o così sicuro della ragionevolezza delle forze nazionaliste che si agitano nel proprio paese, da osare di impegnarsi a tale negoziato ed a tale firma.

Il terzo metodo è quello proposto dal governo francese, secondo il quale le quattro così dette grandi potenze dovrebbero intervenire d'accordo per imporre l'applicazione della decisione e garantirne il rispetto da parte degli arabi e degli israeliani.

Se le quattro potenze - o per essere più esatti, se le due superpotenze, poichè le altre due ci starebbero solo, per così dire, come prezzemolo - fossero d'accordo nell'effettuare tale intervento e nel mandare eventualmente truppe per imporre la loro comune volontà, non vi è dubbio che potrebbero formalmente imporre la decisione. Tuttavia il Vietnam e la Cecoslovacchia hanno mostrato i limiti di tali interventi dall'esterno; inoltre una universale protesta si leverebbe da ogni paese contro l'idea che alcune potenze possano arrogarsi il diritto di intervento in altri paesi, ed infine, avendo le due superpotenze mol

iai

istituto affari internazionali

iai

ti e gravi e permanenti motivi di conflitto, il loro accordo nel Medio Oriente non riuscirebbe ad essere a lungo coerente ed ogni minimo incidente locale avrebbe una enorme probabilità di essere interpretato diversamente dai cosiddetti garanti e trasformato in momento del loro antagonismo globale. Se per garantire la pace nel Medio Oriente vi si stabilissero soldati americani e sovietici, il Medio Oriente cesserebbe sì di essere un focolaio di guerre indigene, ma solo per diventare un focolaio di guerra fredda, una seconda Berlino.

Se ben si medita non è detto che si trovi la via d'uscita dall'imbroglio. E' ben possibile che la guerra vada avanti a tempo indeterminato con momenti di relativa calma e momenti di lotta furibonda, forse contenuta per un certo tempo in quello angolo del Mediterraneo, per poi coinvolgere altre terre ed altri paesi in connessione con qualche imprevedibile complicazione internazionale. Poichè l'uomo è per atavica tendenza un animale bellicoso, e fior di dottrine religiose e filosofiche sono a sua disposizione per giustificare tale bellicosità, tale prospettiva è in un certo senso la più probabile.

Ma se una via d'uscita verso la pace si vuole trovare, essa non può essere nessuna delle tre sopra indicate. Infatti bisogna anzitutto guardare un po' più a fondo nella natura e nelle conseguenze della recente guerra dei sei giorni.

Israele chiede il trattato di pace, perchè crede di aver vinto la guerra, di aver cioè convinto il nemico della sua debolezza e della conseguente necessità di accettare le condizioni del vincitore. Ma in realtà ha vinto solo una battaglia. I paesi arabi sentono di poter continuare a battersi poichè l'URSS è disposta a fornire loro armi nuove dopo ogni battaglia perduta.

I paesi arabi si rifiutano di riconoscere Israele e di metter fine alla guerra perchè pensano sì di aver perso una battaglia ma sperano di poter alla lunga vincere la guerra. In realtà non possono vincerla perchè Israele ha, per un complesso di ragioni così note da non dover qui esser rievocate, non solo una superiorità militare difficilmente contestabile a breve termine, ma anche, a lungo termine, la sicurezza dell'intervento americano se per caso corresse il rischio di essere schiacciato.

Nessuno dei due contendenti può dunque nè vincere nè perdere. E tuttavia non riescono nemmeno ad avviare negoziati diretti, poichè non esiste fra loro quel minimo senso della misura senza il quale nessun compromesso può essere discusso e tanto meno realizzato.

Fra Israele ed i paesi arabi è necessario più che un formale trattato di pace. Un trattato può infatti essere stracciato ed esser seguito da un nuovo conflitto, se dietro di esso continuano a covare odi inestinguibili. Occorre un trattato di pace che sia anche un trattato di amicizia, di collaborazione e di integrazione sovranazionale, poichè le due nazioni non

sono nemmeno distinguibili in modo netto nel loro collocamento geografico. Basta pensare a ciò per comprendere che tale trattato potrà essere solo il punto di arrivo di un lungo processo di progressiva liquidazione del conflitto.

Un tale processo avrà bisogno, naturalmente del consenso iniziale delle parti in guerra, le quali pur restando ancora ostili dovranno essere almeno disposte a prendere in considerazione una progressiva diminuzione dell'intensità del loro conflitto, mediante il raggiungimento di una lunga serie di accordi parziali e limitati. Ma per avviare questa de-escalation e per non farla arenare alle prime difficoltà occorre la presenza fra i contendenti di un'autorità esterna che sia prima mediatrice, per aiutare a formulare proposte accettabili dalle due parti, e poi arbitrare, cioè riconosciuta dalle parti come ultima istanza giudicatrice dopo che le parti abbiano almeno accolto la definizione dei termini del conflitto o di qualche suo aspetto.

Tale autorità mediatrice ed arbitrare deve essere inoltre in grado di garantire effettivamente il rispetto degli accordi parziali volta a volta raggiunti, deve cioè trovarsi in grado di essere presente con sue proprie forze armate, le quali facciano opera di polizia internazionale, garantendo l'ordine quando è in pericolo, (ma non già quando una delle parti ordina loro di andarsene).

Ma per le ragioni sopra indicate tale autorità mediatrice non può essere costituita dal concerto dei cosiddetti grandi, quattro o due che siano. Il diritto di intervento di un gruppo di potenti è logicamente incoerente perchè acuisce i contrasti fra i potenti stessi, e moralmente condannabile perchè non si può riconoscere un diritto di condominio mondiale ad un gruppo di nazioni.

L'unica autorità mediatrice, arbitrare, dotata di potere di intervento, è un'autorità che derivi il suo diritto da una istanza superiore alle nazioni, cioè praticamente oggi dalle Nazioni Unite. L'accordo dei Quattro, che dispongono del diritto di veto al Consiglio di Sicurezza, è evidentemente necessario per istituire tale autorità, per determinare il suo mandato, per darle i mezzi adeguati e per convincere le parti in causa ad accettarla come mediatrice, arbitra e garante. Ma la autorità stessa, una volta costituita, deve ripetere il suo diritto non dai quattro ma dalle Nazioni Unite, ed essere, nel suo funzionamento quotidiano, indipendente da direttive e pressioni dei Quattro, e tenuta solo ad eseguire il mandato ricevuto.

Per sciogliere gradualmente i numerosi nodi dell'imbroglione medio orientale saranno con ogni probabilità necessarie forze di polizia internazionale, capaci di garantire il rispetto degli accordi volta a volta raggiunti. Tali forze non possono essere che le forze di pace previste dalla carta delle Nazioni

Unite. Le difficoltà incontrate nel passato nel finanziarle e farle operare non dovrebbero scoraggiare dal ricostituirle ancora una volta con procedure e fini meglio formulati. Al loro allestimento e mantenimento dovrebbero partecipare i paesi in ragione del loro interesse alla soluzione del conflitto e della loro ricchezza; perciò anzitutto i paesi stessi in conflitto, poi i paesi mediterranei, poi le grandi potenze presenti con forze di rilievo nel Mediterraneo. Il personale militare dovrebbe essere attinto da paesi non coinvolti nel conflitto.

La parte più importante di questo metodo è quella che concerne la procedura da fare accettare preliminarmente ai contendenti in modo da poterla tradurre in un mandato alla autorità mediatrice ad arbitrare. In un negoziato fra paesi arabi ed Israele, che dapprima potrebbe anche essere condotto per interposta persona attraverso rapporti dei contendenti col mediatore, ma che successivamente dopo aver risolto un certo numero di problemi dovrebbe diventare diretto e presieduto dalla autorità arbitrare, occorrerebbe lasciare inizialmente da parte le questioni di principio e cominciare col risolvere alcuni problemi particolari più urgenti, e col tentare di giungere ad una definizione comune dei termini in cui formulare i problemi di cui non si riesce ancora a trovare la soluzione.

Le parti opposte dovrebbero essere indotte a compiere inizialmente gesti press'a poco bilanciati da una parte e dall'altra, che non comprometterebbero ancora le loro posizioni definitive, ma farebbero diminuire la tensione e favorirebbero quindi gli ulteriori passi distensivi.

Ad esempio un primo gruppo di gesti simultanei e bilanciati potrebbe essere:

- a) da parte di Israele il ritiro delle truppe dal Sinai;
- b) da parte dell'Egitto il riconoscimento del diritto di Israele a transitare per gli stretti di Suez e di Aqaba;
- c) da parte dell'autorità delle Nazioni Unite l'impianto di forze di pace lungo i due stretti e lungo quella che non sarà ancora la linea di frontiera definitiva, ma una progressiva linea di demarcazione.

Ove questi tre impegni non fossero mantenuti questo accordo sarebbe considerato decaduto. Ma se gli impegni saranno realizzati e mantenuti, sarà più facile passare ad un accordo successivo.

Un secondo passo potrebbe concernere una sistemazione provvisoria della Cisgiordania, in modo da mantenerla sotto il controllo della polizia delle Nazioni Unite, disarmata ma unita economicamente e culturalmente con la Giordania.

Queste esemplificazioni non devono far perdere di vista che il mandato da fare approvare dai contendenti e da dare all'autorità mediatrice non dovrebbe contenere soluzioni ma procedure di mediazione, arbitrato e garanzia per giungere a soluzioni.

Ove si giungesse a metter in piedi una tale autorità ed a formulare un tale mandato, si farebbe compiere per la prima volta alle Nazioni Unite un formidabile balzo dal regno dell'utopia a quello del nuovo ordine mondiale di cui l'umanità ha bisogno. Possibilità di compiere questo passo sembrano esistere oggi perchè le due superpotenze appaiono essere insieme desiderose di non lasciare acceso il troppo pericoloso incendio arabo-israeliano, e tuttavia convinte della loro incapacità di farlo con una congiunta azione di polizia imperiale.

Si può supporre tuttavia che il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di giungere ad una tale decisione operativa a causa dell'incapacità americano-sovietica di formulare una comune procedura nel Consiglio di Sicurezza.

Si può anche supporre che malgrado l'impianto di una tale autorità arabi ed israeliani restino incapaci di compiere il benchè minimo gesto comune di sia pur parziale distensione. In tal caso non ci sarà che da rendersi conto, che, anche se possiamo deplorare tale atto o tale omissione, il posto del nostro paese resta, finchè il contesto della politica mondiale è quello che è, dalla parte degli Stati Uniti e di Israele. I tentativi di ricerca di una via d'uscita non hanno lo scopo di capovolgere questa situazione, ma di far sì che essa evolva verso una soluzione giusta anzichè verso un aggravamento del conflitto.

I.A.I.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10204

24 APR. 1991

BIBLIOTECA