



istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

inserito IAI/3/85

POLITICA INTERARABA E
INTEGRAZIONE ECONOMICA REGIONALE

Questo studio è stato redatto su richiesta
dell'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), Roma

Alla sua redazione hanno contribuito
Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Giacomo Luciani

Roma, 28 febbraio 1985

AI 21

Il mondo arabo ha attraversato negli ultimi dieci anni un periodo di intenso sviluppo economico. Questo intenso sviluppo ha messo in moto dei processi di integrazione e articolazione delle economie che hanno avuto profonde ripercussioni culturali, sociali e politiche.

A causa dell'investimento dei sovrappiù finanziari, l'integrazione internazionale ha assunto un'importanza primaria. La sua evidenza non è però pari al suo significato sostanziale. Le analisi che sottolineano questa abnorme dimensione di integrazione internazionale in chiave "centro-periferia" si lasciano sfuggire la più sostanziale importanza che gli effetti dinamici dell'integrazione hanno avuto a livello regionale e nazionale. Certamente questi effetti si sono distribuiti fra i vari paesi arabi in modo assai diseguale. E' innegabile, tuttavia, che l'intensità delle correnti di capitali e lavoratori che si sono stabilite all'interno del mondo arabo ha messo in luce un nuovo modello di integrazione che per essere debole sul piano dello sviluppo dei commerci non è stato per questo meno rilevante ed incisivo di altri più tradizionali processi di integrazione (Europa occidentale, etc.). Intenso sviluppo economico e intenso sviluppo dell'integrazione regionale sono ugualmente all'origine delle ripercussioni culturali, sociali e politiche di cui si è detto.

Il grado di influenza dell'evoluzione economica araba è però diverso a seconda dei piani che si considerano. L'influenza è grande e diretta sulle variabili culturali e sociali. Lo è meno su quelle politiche, conformemente alle difficoltà che il modello funzionalista dell'integrazione politica ha già messo in luce in Europa occidentale. Non c'è dunque parallelismo fra integrazione economica e integrazione politica. Gli stessi mutamenti socio-culturali indotti dagli sviluppi di natura economica non sempre sono coerenti con l'evoluzione dell'integrazione politica, anche se quasi sempre si sono tradotti in movimenti di maggiore integrazione e omogeneizzazione. La questione che qui ci poniamo tuttavia è se, al di là di un'improbabile sequenza strettamente causale, esiste una coerenza di fondo fra i processi d'integrazione in atto sui vari piani che abbiamo menzionato.

Per compiere questa analisi affronteremo qui di seguito due argomenti principali: 1) le caratteristiche e le tendenze dell'integrazione regionale, con qualche accenno alle implicazioni sociali più rilevanti di questi sviluppi; 2) l'evoluzione nella politica interaraba e le reciproche

influenze con le caratteristiche e le tendenze messe previamente in luce. A conclusione di questa analisi si farà una riflessione sulla tendenze rilevate e sulla coerenza fra tendenze dell'integrazione economica e tendenze politiche, culturali e sociali nell'ambito interarabo.

1. CARATTERISTICHE E TENDENZE DELL'INTEGRAZIONE REGIONALE ARABA

Il processo di integrazione economica nel mondo arabo dimostra una vivacità molto superiore a quella che solitamente gli si attribuisce. Che ciò non sia sufficientemente riconosciuto dipende in larga misura dal fatto che il suo percorso è diverso da quello noto dall'esperienza europea e più in generale occidentale.

La visione corrente che si ha del processo di integrazione è quella di un fenomeno animato e trainato essenzialmente dallo scambio di merci. E' il commercio che stimola i movimenti di capitali e crea interessi che gradualmente spingono i governi, per quanto sovente riluttanti, a collaborare, ad adottare politiche sempre più strettamente coordinate e meno disomogenee. In conseguenza, se si deve dare una misura semplice del grado di integrazione si ricorre solitamente ad una misura dell'interscambio o del grado di apertura.

Nei paesi arabi, la maggior parte dell'interscambio si svolge con il resto del mondo. In parte ciò è l'inevitabile risultato della enorme importanza che l'esportazione di petrolio greggio ha nell'economia della maggior parte di questi paesi, poichè essa, essendo appunto comune a molti paesi della regione, non può che essere diretta al resto del mondo. Tuttavia, anche isolando le esportazioni petrolifere dal resto dell'interscambio, rimane vero che i paesi arabi commerciano soprattutto con paesi non arabi. Da qui la visione che sovente se ne trae di una area disintegrata.

La peculiarità del processo di integrazione nel mondo arabo sembra essere quella che il motore non ne è il commercio, bensì l'emigrazione. L'emigrazione, tuttavia, è un fenomeno essenzialmente privato, che i governi tanto dei paesi di origine che di quelli riceventi guardano con sospetto per più di un motivo, e che viene quindi sovente considerato quasi una forma deteriore di integrazione. Un corollario di ciò è che non vi è cooperazione fra paesi arabi nella gestione politica dell'emigrazione. Un ulteriore corollario è che dell'entità delle migrazioni interarabe manca una

misura quantitativa veramente soddisfacente e continuamente aggiornata.

Nondimeno, i dati che sono disponibili confermano facilmente l'importanza del fenomeno. Le stime più recenti parlano, ad esempio, di 3 milioni di egiziani emigrati negli altri paesi arabi, pari al 6,25 % della popolazione. Nell'anno fiscale 1983-84 le loro rimesse hanno raggiunto i 3,4 miliardi di dollari (mentre le esportazioni di greggio hanno apportato 2,8 miliardi, e il canale di Suez 1 miliardo). In Giordania, le rimesse degli emigranti costituivano all'inizio del decennio il 25% del reddito nazionale, e da allora hanno continuato a crescere, registrando ancora nel 1984 un aumento del 5% rispetto all'anno precedente. Nello Yemen, le rimesse hanno lievemente oscillato in concomitanza delle fasi di instabilità politica interna, ma si sono comunque mantenute al di sopra di 1 miliardo di dollari a partire dal 1976, anno in cui il reddito nazionale non arrivava a 4 miliardi di dollari. Per converso, altrettanto importante è l'impatto dell'emigrazione se misurato dal punto di vista del paese di destinazione: in Kuwait, in Arabia Saudita, negli Emirati, gli immigrati costituiscono una percentuale variabile ma comunque assai elevata delle forze di lavoro (da un minimo del 40 ad un massimo superiore all'85%).

In larga misura, questa emigrazione ha carattere di temporaneità, e non vi è da parte del paese ospite una politica tesa a stabilizzare gli immigrati. Fa significativamente eccezione l'Iraq, che ha invece una politica di naturalizzazione molto liberale verso gli immigrati da altri paesi arabi. L'Iraq è, anche a conseguenza della guerra logorante che lo contrappone all'Iran, una delle mete più importanti dei flussi migratori interarabi. In tutti gli altri paesi la popolazione indigena è poco numerosa (anche in Arabia Saudita, seppure relativamente meno che negli altri paesi) ed il pericolo di un afflusso massiccio che cambi radicalmente la composizione della popolazione stabile, e dunque sovverta le fondamenta stesse dell'equilibrio politico interno, è molto vivo. Tuttavia, se è chiaro che gli immigrati non sono affatto incoraggiati a restare, meno chiaro è se essi desiderino effettivamente di rientrare in patria. E' possibile che per ovvie ragioni di opportunità politica essi continuino a dichiarare che la loro presenza è solo temporanea, e al tempo stesso che questa presenza si prolunghi a tempo indefinito. Dopotutto, il fenomeno dell'emigrazione ha assunto le proporzioni massicce che oggi riscontriamo soltanto nel corso dell'ultimo decennio, e il dato della durata della permanenza media è dunque basso per forza di

cose. In realtà, non possiamo sapere quanti di quelli che si dicono immigrati temporanei, ma di fatto prolungano il loro soggiorno all'estero, finiranno col tornare. La risposta dipenderà da un complesso di circostanze economiche e politiche non prevedibili. La questione è forse meno definita di quanto i governi interessati non vogliano far apparire.

Accettando l'assunto che l'emigrazione è temporanea, si è spesso teso a dare l'immagine di un fattore di integrazione volatile e facilmente reversibile. Quasi tutti gli autori che discutono delle prospettive economiche dei paesi di origine degli emigranti sollevano lo spettro di un ritorno più o meno rapido e massiccio della popolazione emigrata, che avrebbe conseguenze disastrose sulla bilancia dei pagamenti e sul mercato del lavoro interno. Tuttavia non vi sono elementi solidi per ritenere che una tale prospettiva sia pur lontanamente plausibile.

I paesi di destinazione hanno altrettanto bisogno degli immigrati che non i paesi di origine, e non possono permettersi espulsioni in massa. Come abbiamo detto, per gli immigrati vi è in generale scarsa simpatia, e se ne farebbe volentieri a meno, se fosse possibile. Esistono nondimeno delle forti motivazioni che spingono gli uni a cercare immigrati e gli altri ad emigrare, e queste non sono alla mercè di fatti politici o militari: l'Egitto è stato isolato politicamente nel mondo arabo negli ultimi cinque anni ma gli egiziani hanno continuato ad emigrare dappertutto, e con la Libia sono stati scambiati anche dei colpi di artiglieria, ma gli emigrati egiziani in Libia non sono stati rispediti a casa.

Si ipotizza anche normalmente che i flussi migratori registratisi negli anni passati abbiano effettivamente "cleared the market", e che non vi sia alcun eccesso di domanda di lavoro immigrato non ancora soddisfatto. Per questa conclusione non vi è alcuna base empirica, mentre è facile argomentare l'esatto contrario: basta guardare al differenziale salariale tra paese di origine e paese di destinazione, sempre molto elevato, o riflettere alla vischiosità dei flussi (costo psicologico dell'emigrazione; costo economico e necessità di un capitale di partenza, non disponibile a tutti i potenziali migranti; difficoltà organizzative e burocratiche e mancanza di know-how). Ma se si ritiene che negli anni passati non tutta la domanda di immigrazione sia stata soddisfatta, allora cade anche la seconda argomentazione, continuamente ripetuta, secondo la quale il numero degli emigrati netti è destinato a declinare e a divenire negativo perchè nei

paesi del Golfo sta finendo l'epoca delle grandi costruzioni infrastrutturali. Questo argomento, la cui diffusione è direttamente proporzionata alla rozzezza, è privo di qualsiasi fondamento: non è infatti vero, se si guarda ai paesi arabi produttori di greggio nel loro complesso, che non vi sono più grandi infrastrutture da costruire; nè si vede perchè gli immigrati debbano necessariamente essere confinati a questo settore di attività. A fronte del completamento di certe grandi infrastrutture, vi è da attenderssi il progressivo "noircissement" delle matrici produttive di questi paesi, cioè lo sviluppo di numerose e diversificate attività economiche sul costo del cui prodotto gioca molto la distanza. Man mano che la crescente offerta di immigrati farà declinare il differenziale salariale fra manodopera locale e manodopera all'estero, e con esso il costo della produzione in loco rispetto all'importazione, saranno numerose le attività economiche che potranno svilupparsi esprimendo una accresciuta domanda di lavoro.

La domanda potenziale di immigrazione è dunque con ogni probabilità ben lungi dall'essere soddisfatta, e non è affatto detto che il declino dei redditi petroliferi debba tradursi in un parallelo declino dei flussi migratori (mentre è più probabile che si traduca in un declino delle rimesse). Di fatto, i dati statistici disponibili non indicano una tendenza ad un ritorno netto di emigrati, anche se le prospettive di rapido arricchimento che attendevano l'emigrato ancora tre anni fa si sono gradualmente erose.

Ma per quanto erose, queste prospettive rimangono assai interessanti. Per milioni di contadini, quadri intermedi, intellettuali arabi l'emigrazione è l'occasione fondamentale per spezzare un circolo vizioso di povertà e arretratezza, acquisendo il capitale necessario ad uscire per sempre da un regime di semplice sussistenza. Tra l'altro, l'emigrazione del prossimo (il parente, il concittadino) è l'occasione che può domani facilitare l'emigrazione di chi è rimasto indietro, fornendo il capitale necessario, migliorando la conoscenza del mercato, preconstituendo delle strutture di accoglienza per quanto minime. In una certa misura, l'emigrazione è dunque essa stessa fenomeno circolare, che in una lunga fase iniziale si autosostiene.

Vi è considerevole controversia circa la propensione al risparmio e all'investimento degli emigrati. Da parte di alcuni autori si è teso a sottolineare il consumo opulento che l'emigrazione ha

alimentato. Tuttavia, in mancanza di dati rigorosi, si va gradualmente diffondendo l'opinione che una quota rilevante del reddito degli emigrati viene risparmiata e reinvestita. In parte, l'incertezza dipende da cosa si considera consumo e cosa investimento. Così, è unanimemente riconosciuto che l'emigrazione ha portato ad un boom edilizio nei paesi di origine, particolarmente visibile nei villaggi egiziani e in zone quali Amman e dintorni. Alcuni autori tendono a classificare questa spesa come di consumo, in quanto non direttamente destinata ad utilizzazioni produttive; ma si tratta di un'impostazione alquanto arbitraria. Certo è difficile attendersi che il contadino egiziano continui a vivere in case di fango secco e privilegi altri investimenti! In secondo luogo, la quota di reddito che viene rimessa a familiari può anch'essa facilmente contenere degli importanti elementi di investimento, nella misura in cui consente di finanziare una più lunga permanenza di figli o fratelli nel sistema scolastico, o fornisce ad altri familiari il capitale necessario ad emigrare a loro volta, ovvero a passare da un'occupazione ad altra migliore. Inoltre nelle campagne, in particolare in Egitto, vi sono sintomi di un'intensificazione di investimenti veri e propri (ad esempio, l'acquisto cooperativo di pompe per l'irrigazione).

L'emigrazione svolge dunque una doppia funzione di estrema importanza: da un lato, è un meccanismo che consente di spezzare certe rigide barriere di stratificazione sociale, che hanno fino ad oggi seriamente ostacolato lo sviluppo dei paesi arabi; dall'altro, è un meccanismo che consente una vera e propria accumulazione primitiva, estesa ad ampi strati della popolazione - un fenomeno fino a pochi anni fa inimmaginabile nella realtà dei paesi arabi.

Sulla mobilità occupazionale del lavoro nei paesi arabi vi è, ancora, controversia. La tesi classica, ripresa anche da Birks e Sinclair, è che in paesi come l'Egitto la mobilità occupazionale sia scarsa, e che esista in particolare una forte barriera fra "occupazioni tradizionali" (contadino o manovale semplice inurbato) e "settore moderno" (operaio, impiegato, etc.). Da ciò deriverebbe il pericolo che l'emigrazione crei tensioni e scarsità specifiche nel mercato del lavoro del paese di origine, danneggiandone lo sviluppo. Tuttavia, va tenuto presente, da un lato, che questo argomento viene proposto per l'Egitto, mentre nel caso di altri paesi (Libano, Giordania) vi è consenso sull'esistenza di una forte mobilità; dall'altro, che anche nel caso stesso dell'Egitto i dati e le elaborazioni più

recenti sembrano dimostrare che proprio l'emigrazione ha rotto alcuni fondamentali ostacoli alla mobilità occupazionale.

Non possiamo, in questa sede, insistere su altre importanti conseguenze dell'emigrazione che toccano in profondità gli equilibri sociali e politici del mondo arabo (per citarne solo più una: il più aperto coinvolgimento delle donne nel mondo del lavoro, reso possibile dalla lontananza del marito), ma certo è che nella letteratura vi è accordo sul fatto che si tratta oggi del singolo più importante fattore di movimento dell'economia e della società araba.

Orbene, l'emigrazione ha alcuni riflessi politici che modificano radicalmente i termini del problema dello sviluppo per ciascun paese arabo, e dell'integrazione fra di essi. In primo luogo, l'emigrazione è un fatto essenzialmente privato. Nonostante varie ipotesi di accordi intergovernativi o tentativi unilaterali di vari governi di stabilire varie forme di controllo sul fenomeno, in definitiva l'emigrante si sottrae al controllo del governo del suo paese di origine. In paesi dove nel passato - e talvolta ancora oggi - si presumeva che lo Stato dovesse essere in prima persona protagonista dello sforzo di sviluppo e del benessere della sua popolazione, questo carattere privato dell'emigrazione ha effetti dirompenti. Il governo non può obbligare l'emigrante a rimettere i suoi redditi in patria, né può immediatamente tassarli. Per la prima volta, i governi si trovano di fronte alla necessità di mobilitare il risparmio attraverso meccanismi più vicini al mercato, mentre fino ad oggi avevano fatto ricorso a strumenti coercitivo-amministrativi. Poiché è difficile convincere il risparmiatore privato a investire nelle grandi intraprese pubbliche, il governo deve riservare uno spazio all'iniziativa privata. L'enfasi si sposta dai grandi ai piccoli progetti, dall'industrializzazione pesante a quella leggera, all'agricoltura, ai servizi.

Inoltre i meccanismi assistenziali dello Stato vengono erosi: vi sono crescenti difficoltà finanziarie a mantenerli, mentre l'inflazione ne provoca un deterioramento inarrestabile; sul piano politico, lo Stato si trova a competere per la lealtà della popolazione con nuovi attori ed interlocutori, in passato del tutto assenti.

Ciò ha importanza soprattutto per l'élite professionale ed amministrativa. Questa è quella che gode della massima mobilità, e che più facilmente

tramuta questa mobilità in indipendenza di giudizio e di azione politica. Ciò non va necessariamente a vantaggio dell'opposizione - chè anzi la maggior parte degli intellettuali sembra oggi sostanzialmente vicina ai rispettivi governi - ma va certamente a vantaggio della pluralità di dibattito, di iniziativa, di capacità decisionale. Se i sistemi politici arabi rimangono fortemente accentrati e generalmente dominati da una figura di leader che concentra vastissimi poteri personali, la tendenza è chiaramente nel senso di un progressivo decentramento, accompagnato in alcuni casi da un significativo processo di istituzionalizzazione.

Lo Stato quindi diviene meno monolitico e perde il controllo, relativamente al passato, di alcune cruciali variabili economiche e politiche. La maggior parte dei governi arabi erano abituati ad esercitare un controllo rigido dei flussi della loro bilancia dei pagamenti, dei tassi di cambio delle loro monete, dei tassi di interesse e della creazione di moneta all'interno. Oggi non è più così, ciò che genera una diffusa sensazione di incertezza ed una buona parte delle previsioni pessimistiche circa lo sviluppo futuro delle economie arabe. Sul piano politico, questa incertezza è accresciuta dalla scarsa legittimazione di molti dei regimi arabi, i quali si trovano, in sostanza, impegnati in una non facile transizione da una forma di legittimazione che potremo chiamare "tradizionale" (tribale o religiosa o fondata sulla provvigione di benefici materiali) ad una più simile a quella delle democrazie occidentali. Questa transizione è in alcuni casi perseguita con apparente successo (Egitto), in altri repressa pure con apparente successo (Siria), in altri ancora perseguita con difficoltà in presenza di gravi ostacoli esterni (Giordania).

Il minore grado di controllo dello Stato sull'economia si riflette in una maggiore omogeneità delle politiche economiche. Da una radicale contrapposizione di modelli e sistemi che era tipica del mosaico arabo ancora un decennio addietro, si è venuti evolvendo verso una sostanziale similarità di politiche economiche, pur in presenza di regimi politici con basi e retoriche molto diverse. Così, la politica economica siriana non è così sostanzialmente diversa da quella egiziana (per fare un solo esempio), almeno non quanto farebbe sospettare la stridente polemica che spesso contrappone i due paesi.

Se questa tendenza verso una deideologizzazione delle politiche economiche e una loro evoluzione verso

un denominatore comune alla regione è destinata, come riteniamo, a continuare, le prospettive dell'integrazione interaraba anche lungo direttrici diverse da quelle dell'emigrazione saranno fortemente migliorate.

Vi è sovente, da parte degli stessi arabi, una concezione dell'integrazione internazionale che lascia pochissimo spazio alla iniziativa privata, e troppo spazio a quella intergovernativa. Sebbene vi siano indubbiamente certi progetti in cui la collaborazione a livello intergovernativo è indispensabile (e questa generalmente si rivela resistente alle vicissitudini della politica interaraba, come avviene per l'OAPEC o altre istanze), in altri casi tale collaborazione non è indispensabile se non nel senso che l'investitore privato non avrebbe arrischiato il suo denaro in intraprese di così dubbia prospettiva: il mondo arabo è costellato dei detriti di vari progetti, comuni a più paesi, concepiti in un momento di riavvicinamento fra essi, e abbandonati alla prima svolta negativa (i quali rimangono sovente formalmente in essere perchè il paese più direttamente interessato rifiuta di riconoscerne il fallimento). Trarre da questi casi delle conclusioni negative sulle prospettive dell'integrazione interaraba è del tutto arbitrario. Se questa integrazione fino ad oggi non ha fatto i progressi sperati al di fuori del campo dell'emigrazione, ciò è dovuto proprio al fatto che i governi hanno preteso di giocare il ruolo di protagonisti. Ma tanto lo sviluppo del commercio internazionale che quello dei movimenti di capitali passa più facilmente attraverso l'iniziativa privata che quella governativa.

Fino ad oggi, l'iniziativa privata non ha avuto occasione di estrinsecarsi, perchè nessun governo le ha lasciato lo spazio necessario. Il commercio non può svilupparsi in presenza di politiche di rigido protezionismo, e i movimenti di capitali non sono incoraggiati dallo statalismo. L'evoluzione attualmente in corso verso una maggiore liberalizzazione degli scambi ed un ridimensionamento del ruolo diretto dello Stato, sotto la pressione dell'emigrazione, consente di sperare che vi sarà una intensificazione dell'interscambio e dell'investimento incrociato fra paesi arabi.

Tuttavia non è detto che sia così. Fino ad oggi le politiche di liberalizzazione adottate hanno portato ad un'intensificazione dei rapporti economici con paesi non arabi, piuttosto che con paesi arabi. Ciò dipende da alcuni fattori che possono ritenersi

contingenti, quale la maggior arretratezza e quindi i più lunghi tempi di risposta delle strutture produttive arabe alle nuove occasioni offerte dal mercato. Ma dipende anche da fattori strutturali, quali il fatto che per molti aspetti le economie arabe sono più competitive che complementari, o il desiderio di evitare livelli di dipendenza da altri attori nella regione che assumano un significato anche politico. L'atteggiamento oscillante dei singoli governi europei nell'eterno dilemma fra più stretti rapporti con gli Stati Uniti e maggiore integrazione comunitaria esemplifica come questa ambiguità sia ineliminabile.

Quali possono essere, viste queste premesse, le caratteristiche essenziali di un processo di integrazione interaraba? Pur in presenza di numerose incertezze, sembrano delinearci alcuni punti fermi importanti. In primo luogo vi è il dato stesso di un processo di integrazione in corso, che potrebbe certo un domani essere arrestato da un'elevata conflittualità politica, ma sembra dotato di una considerevole inerzia. In secondo luogo, vi è il carattere nuovo di questo processo di integrazione, che rappresenta un qualcosa di diverso e più promettente rispetto ai progetti di investimento in joint venture intergovernativa o ai grandi schemi di divisione del lavoro fra paesi arabi (tipo: il Sudan granaio arabo). In terzo luogo, vi è l'evoluzione nelle politiche governative verso una minore polarizzazione ideologica e maggiore spazio alla iniziativa privata. Ma rimane incerta la volontà politica di perseguire prioritariamente un disegno integrativo.

Anzi, per molti versi sembra di poter, al contrario, prevedere una propensione ad assumere atteggiamenti relativamente contrari ad una ipotesi integrativa. Così, è da ritenere improbabile un processo di liberalizzazione degli scambi interarabi accompagnato dall'adozione di una tariffa esterna comune o da altre forme comuni di protezione; è probabile che persistano atteggiamenti assai divergenti nei confronti del settore agricolo (di forte incoraggiamento laddove il settore è debole, come in Arabia Saudita; di compressione laddove il settore è forte, come in Egitto) che ostacoleranno la liberalizzazione degli scambi; è improbabile che si facciano progressi nella cooperazione monetaria, confermando così un'eccessiva dipendenza dal dollaro e creando artificiose occasioni di instabilità nei tassi di cambio interarabi.

Più in generale, l'élite professionale ed imprenditoriale di ciascun paese arabo sarà sempre

molto timorosa e diffidente di perdere terreno rispetto ad altri paesi arabi. Nessun paese accetterà di essere escluso dallo sviluppare questa o quella industria in nome di una qualche formula di divisione del lavoro, e gli investimenti diretti da altri paesi arabi continueranno ad essere molto attentamente osservati, per essere ben certi di non perdere posizioni di importanza strategica.

Ma questo non vuol dire che vi sarà ostilità nei confronti dell'integrazione in quanto tale; semplicemente, come è del resto avvenuto in Europa occidentale, l'integrazione sarà segnata da uno sviluppo del commercio intra-industriale anzichè inter-industriale, e da flussi di investimenti nei due sensi anzichè a senso unico. Un'integrazione siffatta ha buone prospettive finchè aumenta rapidamente la dimensione complessiva del mercato della regione, e finchè la dinamica demografica, da un lato, e i redditi petroliferi, redistribuiti dall'emigrazione, dall'altro, garantiscono un tale aumento.

2. GLI SVILUPPI DELLA POLITICA INTERARABA

I rapporti interarabi, come quelli europei, sono guidati da alcuni meccanismi fondamentali, come la rivalità siro-egiziana nel primo caso e quella franco-tedesca nel secondo, i quali regolano lo stabilirsi di equilibri di potere fra i vari Stati della regione o influiscono sulla loro formazione.

La questione dell'equilibrio europeo è stata cruciale fino alla prima guerra mondiale, e ancora di determinante importanza fino alla seconda perchè quell'equilibrio si confondeva con l'equilibrio globale. Dalle immense rovine che gli Stati europei hanno provocato con le due guerre mondiali, essi sono usciti completamente ridimensionati sul piano politico - i più orgogliosi lo avrebbero compreso solo più tardi, proprio in Medio Oriente, con il fallimento della spedizione di Suez -, al punto che oggi l'equilibrio europeo è un puro e semplice equilibrio regionale, anche se tramite l'Alleanza Atlantica è fortemente connesso con l'equilibrio centrale (e una maggiore coesione dell'Europa occidentale la porterebbe certamente ad avere su quest'ultimo equilibrio una ben diversa influenza).

L'equilibrio interarabo invece è stato sempre un equilibrio a carattere regionale. A quel modo che l'Europa occidentale è rilevante rispetto all'equilibrio centrale per i profondi legami storico-culturali che la legano agli Stati Uniti, il mondo arabo è ugualmente rilevante per la presenza del petrolio e per la sua collocazione geopolitica

all'incrocio di tre masse continentali. Al pari dell'Europa occidentale, la potenziale influenza che il mondo arabo potrebbe esercitare sull'equilibrio centrale è frustrata dall'assenza di una coesione politica e dalla presenza, per converso, di rivalità solo parzialmente domate dalle catastrofi militari inflitte agli Stati arabi da Israele e solo di recente attenuate dal crescente movimento di integrazione di cui abbiamo parlato e dalle trasformazioni da esso provocate. Questo diverso grado di stabilizzazione fra situazione europea ed araba è innanzitutto dovuto al fatto che mentre l'egemonia americana sull'Europa occidentale è indisputata al punto da essere organizzata in una grande alleanza politica e militare, il mondo arabo è invece oggetto di disputa fra le due superpotenze e in questa disputa trova alimento e strumento alle sue stesse rivalità.

La politica interaraba, quindi, non meno di altre politiche regionali - si potrebbe qui richiamare utilmente la Penisola indocinese - è mossa da fattori profondi, sottostanti gli eventi e gli sviluppi di medio e breve periodo. Cercheremo di mettere in luce questi fattori. Prima è però necessario, nella grande mobilità ed espressività che domina la scena politica interaraba, di darne una sorta di istantanea. Qual'è la situazione attuale e quali le tendenze che la caratterizzano? Ciò è utile per fissare, anche ai fini dell'esposizione, un punto di partenza alle valutazioni che si ha in mente di fare sui fattori sottostanti.

L'argomento che segue sarà quindi suddiviso in due sezioni. La prima sezione riguarda la situazione attuale della politica interaraba a partire dagli sviluppi più recenti e nella prospettiva di breve termine che sembra possibile prevedere. La seconda sezione riguarda i fattori di più lungo termine - o almeno quelli più rilevanti - che comunque sono all'opera e che, mentre solo lentamente sono influenzati dagli accadimenti di breve periodo, influenzano largamente questi ultimi. Ciò consentirà di dare una prospettiva alla nostra istantanea e di accrescerne il valore predittivo. Infine, nelle conclusioni, daremo una breve valutazione dell'influenza che hanno i fattori esterni - precipuamente le due superpotenze - sugli eventi discussi nelle prime due sezioni. In realtà questa influenza è determinante, ma, al fine di continuare ad aderire a un'analisi delle relazioni fra integrazione e politica interaraba nella loro dinamica interna, si è di proposito voluto considerare l'intervento dei fattori esterni come una variabile esogena data.

2.1. La situazione attuale nell'ambito interarabo

La pace con Israele nel 1979 chiuse nei rapporti interarabi un'epoca di guida e supremazia politica dell'Egitto, resa fra l'altro possibile da una profonda convergenza di interessi con l'Arabia Saudita. In quegli stessi anni l'Iraq cercava di imprimere un nuovo assetto a tali rapporti imponendo una sua egemonia, dapprima con un'effimera alleanza con la Siria, ben presto tornata all'estrema rivalità da lungo tempo regnante fra i due paesi, e poi intervenendo bellicamente nel profondo rimescolamento dell'equilibrio del Golfo provocato dalla rivoluzione iraniana. Fallito il tentativo iracheno, il mondo interarabo ha visto una convergenza fra l'Arabia Saudita e la Siria, sollecitata dal perdurare della guerra del Golfo e dall'alleanza fra Siria e Iran, a bilanciamento della non risolutiva, instabile posizione irachena nel conflitto del Golfo, e da una crescente capacità siriana di dominare le dinamiche regionali in essere, capacità che raggiungeva il suo apice nel corso dell'invasione israeliana del Libano e della permanenza della Forza Multinazionale a Beirut. Vedremo più in dettaglio questi eventi e vedremo come l'essenziale natura di "denial" della capacità siriana abbia portato a un suo rapido declino a seguito di errori disastrosi, come quello di provocare la scissione dell'OLP. Qui ci interessava solamente di ricordare in modo sommario questa sequenza per sottolineare come, suggellata l'esclusione dell'Egitto dalla koïnè interaraba per rappresaglia contro la pace con Israele, nessuna duratura e significativa egemonia si è stabilita nel mondo arabo, il quale ha vissuto e vive ancora oggi senza un suo più o meno riconosciuto ed efficace baricentro e di questo ha subito, a cominciare dalla guerra del Libano, notevoli conseguenze negative.

Nel momento in cui queste riflessioni sono svolte il fatto che caratterizza in modo cruciale la politica interaraba è l'aggregazione vieppiù ferma e articolata di Giordania, OLP ed Egitto. Rispetto al periodo di grande fluidità e penose incertezze in cui si è innestata nel giugno del 1982 l'invasione israeliana del Libano - l'arenarsi dei negoziati sull'autonomia della Cisgiordania, il declino politico e l'assassinio di Sadat e il recesso egiziano dalla scena interaraba - questa aggregazione appare un cambiamento notevole, forse non effimero come la potenza contrattuale acquisita dalla Siria a seguito dell'accordo del 17 maggio 1983 fra Israele e il governo di Amin Gemayel e delle errate politiche americane che a quell'accordo avevano condotto.

Il modo in cui si è arrivati a questo recente sviluppo può servire a spiegarlo e, soprattutto, a valutarlo. L'evento da cui pare opportuno partire è l'invasione del Libano da parte delle forze israeliane nel giugno del 1982, nel quadro dell'operazione "Pace in Galilea". Prima di quest'operazione, gli israeliani erano già intervenuti sul territorio libanese nel 1978, procedendo fino al fiume Litani, con obiettivi limitati, volti a garantire sicurezza alle regioni settentrionali del paese contro le incursioni palestinesi provenienti dal Libano meridionale. Ufficialmente diretta al medesimo scopo, l'operazione "Pace in Galilea" manifestò e realizzò ben presto obiettivi assai più ampi, sia dal punto di vista militare sia, soprattutto, politico. Numerose dichiarazioni, memorie e ricostruzioni non hanno contribuito a chiarire in modo soddisfacente questo ampliamento apparentemente improvvisato dell'operazione. D'altra parte, mentre oggi, alla metà di febbraio 1985, è iniziato dal fiume Awali il secondo ripiego israeliano (dopo quello dallo Chouf del settembre 1983), è difficile dire se si tratta dell'episodio di una guerra non ancora conclusa o se lo stesso episodio appartiene invece all'interminabile crisi libanese, iniziata alla metà degli anni '70. A maggior ragione è difficile dare della guerra libanese un'interpretazione sicura e dettagliata.

Alcune interpretazioni mettono l'accento sull'obiettivo di una profonda disarticolazione dei referenti politico-istituzionali che il mondo arabo ha adottato nel corso della sua storia contemporanea a partire dall'indipendenza, come lo Stato, la nazione, l'unità panaraba. Secondo queste interpretazioni, l'intervento israeliano sarebbe servito a consolidare ed esaltare le frammentazioni confessionali, comunitarie e settarie. Particolarmente vive e importanti in Libano, queste frammentazioni non mancano in misura più o meno estesa di essere presenti anche negli altri paesi arabi. Dal Libano dunque Israele avrebbe innescato una più vasta operazione di disintegrazione delle strutture politico-istituzionali moderne del mondo arabo con l'obiettivo di indebolirlo e arretrarlo, in particolare con l'obiettivo di annegare la questione nazionale palestinese nella palude di aggregazioni politiche incoerenti, acefale e litigiose come quelle comunitarie, familiari e confessionali che hanno a lungo dominato il passato del Vicino Oriente.

La rozza cultura politica degli uomini di Gerusalemme che sono stati protagonisti della guerra libanese, l'ideologia cupa, drammatica e radicale che li anima e fa loro suscitare da un passato senza

storia l'espansionismo sanguinario dei grandi re di Israele e la costituzione metafisica e provvidenziale di Eretz Israel, con i suoi inalienabili attributi territoriali, potrebbe benissimo essere alla base di progetti come quello che abbiamo accennato. E' sicuramente alla base del disprezzo razzista che provano per gli uomini e le società politiche che circondano Israele. Qualcuno nel 1982 avrà certamente sognato di essere Giosuè, andando oltre le stesse esasperazioni del sionismo jabotinskiano, ma non ci si deve ingannare sul fatto che questi sogni sono stati fatti a partire da un nucleo di obbiettivi meno grandiosi e ambiziosi, certamente più pratici e realistici, che sono poi quelli che qui interessa sottolineare.

La crisi che nel 1982 ha proiettato l'esercito israeliano così durevolmente lontano dai confini di Israele nasce in Cisgiordania. La politica di colonizzazione e insediamento ebraico nei territori occupati, specialmente in quelli della Cisgiordania, è cruciale per la condotta del governo Begin, essendo lo strumento concreto dell'annessione dei territori che, secondo la destra israeliana, storicamente fanno parte di Israele coi loro nomi biblici di Giudea e Samaria. L'irredentismo nazionalista del governo Begin determina tutta la sua politica e conduce in un vicolo cieco il negoziato sull'autonomia della Cisgiordania, scaturito dagli accordi di Camp David, e assieme al negoziato ci conduce anche l'intero "Framework for Peace in the Middle East". Il sabotaggio degli accordi di Camp David e del negoziato sull'autonomia, se lascia la Cisgiordania libera alla colonizzazione ebraica e alla graduale annessione israeliana, non risolve, anzi accentua, la resistenza locale. L'OLP è crescentemente influente in Cisgiordania, impedisce l'affermarsi dei gruppi disponibili a collaborare con Israele, alimenta e radicalizza la resistenza militare e civile locale in un contesto di debolezza e disaggregazione interaraba che costituisce esso stesso un fattore di risentimento e radicalizzazione.

La guerra in Libano è sferrata essenzialmente con l'obbiettivo di eliminare l'OLP nel suo "santuario" libanese. E' una guerra all'OLP, non tanto mossa da motivi di sicurezza militare, perchè il contenimento delle incursioni al confine è fattibile, per logorante che sia, quanto dal desiderio di liquidare l'OLP sul piano politico e spezzarne l'influenza sia in Cisgiordania che nel più ampio ambito interarabo. La rimozione dell'OLP priverebbe di referenti la resistenza nei territori occupati, toglierebbe l'ipoteca che grava sulla vita politica di paesi come la Giordania, semplificherebbe la politica interaraba

togliendo il pretesto palestinese al radicalismo degli uni e degli altri.

Nell'agosto del 1982, quando, sulla base del "piano Habib" e con l'assistenza della prima Forza Multinazionale d'interposizione, avviene l'evacuazione da Beirut delle forze palestinesi sconfitte e poi disperse lontano dalla Palestina, in Tunisia, nel Sudan, nello Yemen, la politica israeliana appare vincente. Appare anche evidente l'esistenza di condizioni interarabe di presocchè assoluta impotenza: gli Stati arabi non riescono neppure a riunirsi; la Siria è militarmente e politicamente con le spalle al muro, con un appoggio sovietico che appare debole e inefficace, e deve limitarsi a guardare preoccupandosi che la valle della Bekaa, un'area d'importanza strategica per la sicurezza nazionale siriana, non sia compresa nelle mire israeliane.

Il "piano Reagan", contenuto in un discorso del presidente del 1° settembre 1982, tenta di valorizzare questi elementi proponendo una soluzione politica e negoziale che ha come suo principale scopo quello di reinserire la Giordania nel processo negoziale ideato a Camp David e successivamente interrotto. Nel "Framework for Peace in the Middle East" era previsto un negoziato fra Israele, Egitto e Giordania con lo scopo di stabilire un regime di autonomia per la Cisgiordania. La delegazione giordano-egiziana avrebbe potuto comprendere palestinesi dei territori occupati. Com'è noto, questi negoziati furono accettati e iniziati solo da Egitto e Israele. Stabilito comunque quel regime, nel terzo anno della sua durata avrebbero dovuto aver inizio negoziati fra quattro parti - Egitto, Giordania, Israele e una delegazione di rappresentanti eletti dagli abitanti dei territori occupati - "to determine the final status" della Cisgiordania. Nel "piano Reagan" l'estremo ridimensionamento dei palestinesi dovuto alla guerra libanese viene immaginato come la condizione che dovrebbe permettere alla Giordania di intraprendere il negoziato e associarsi i palestinesi senza troppi problemi per la stabilità della Giordania e della dinastia. Per favorire la disponibilità giordana e la posizione della dinastia nei negoziati, il "piano Reagan" chiarisce la posizione americana su importanti aspetti del contenzioso sorto fra Israele e Egitto durante i negoziati per l'autonomia della Cisgiordania, e cioè che gli insediamenti dovrebbero essere congelati; che l'autonomia non dovrebbe riferirsi agli individui ma al territorio mentre dovrebbe dare ai palestinesi "real authority over themselves, the land and its resources, subject to fair safeguards on water" nonchè una graduale

responsabilità in tema di sicurezza interna (tutti punti fortemente osteggiati dagli israeliani, la cui importanza sul terreno è enorme). Infine, come garanzia per Israele e gli stessi USA contro il radicalismo palestinese, il "piano Reagan" muta in modo cruciale il processo volto "to determine the final status", predeterminando tale status come quello di un autogoverno palestinese nell'ambito di un'entità giordana senza passare per la previa formazione di uno Stato palestinese indipendente sul territorio cisgiordano.

Respinto seccamente da Israele, il piano non è accettato neppure dagli arabi. Nel campo arabo, tuttavia, mette in moto processi di convergenza. Dal vertice arabo di Fez (6-9 settembre) e poi dal XVI Consiglio Nazionale Palestinese di Algeri (febbraio 1983) emergono delle disponibilità e una rinnovata conferma della piattaforma araba moderata, quale si è andata formando specialmente a partire dalla guerra del 1973 (riconoscimento di Israele nei confini del 1967; negoziati sulla base del così detto "compromesso territoriale" implicito nella Risoluzione dell'ONU 242; recupero di Gerusalemme; prevalenza delle opzioni e aggregazioni moderate nel mondo arabo e nell'OLP; rapporti privilegiati con l'Occidente e con gli USA), una conferma abbastanza ampia da comprendere anche la Siria, la quale, prendendo atto della propria debolezza, si associa alla risoluzione di Fez.

Mentre si producono questi sviluppi, si palesa con evidenza che la questione del Libano emerge come una questione nuova, connessa ma autonoma dal tradizionale conflitto palestinese, una questione ormai altamente internazionalizzata, con una sua incomprimibile specificità. L'integrità, la stabilità e la sovranità del Libano fanno infatti parte del "piano Reagan" e più in generale degli obiettivi della politica americana in Medio Oriente. Tuttavia in quel torno di tempo la diplomazia americana considera la questione libanese secondaria nell'ambito di una politica che è essenzialmente protesa a recuperare il processo di pace nel quadro del conflitto sulla Palestina e non si avvede che la questione libanese è invece destinata a porsi come condizione pregiudiziale di qualsivoglia riconduzione del processo iniziato a Camp David.

Disponibili, secondo quanto è emerso a Fez e ad Algeri, gli arabi infatti ritengono che una trattativa come quella suggerita dal "piano Reagan" per pervenire ad una soluzione del problema palestinese non possa avere inizio senza che sia pregiudizialmente risolta la nuova questione che si è posta in Libano con l'occupazione di nuovi territori da parte di Israele.

Essi chiedono pertanto che gli USA esercitino la loro influenza su Israele per indurlo a ritirarsi unilateralmente dal Libano, senza l'imposizione di una nuova pace separata fra Israele e Libano dopo quella fra Israele e Egitto, e chiedono che gli USA lo facciano per dare prova della loro credibilità. La ripresa del negoziato sulla Palestina sulla falsariga degli accordi di Camp David, dopo l'incapacità dimostrata dagli USA di sostenere e portare a buon fine il processo da essi stessi avviato moderando e influenzando Israele, richiede in effetti questa prova. Al contrario gli USA, seguendo l'interessato consiglio israeliano, appoggiano la trattativa avviata da Israele con Amin Gemayel per arrivare a un trattato separato di pace fra Israele e Libano e, inoltre, appoggiano il governo Gemayel come se fosse realmente rappresentativo di un consenso libanese (mentre Amin Gemayel, contrariamente al fratello Bescir, poco prima assassinato, non rappresenta neppure la sua fazione).

L'appoggio a Gemayel e il trattato del 17 maggio fra quest'ultimo e Israele convincono gli arabi della impossibilità di intraprendere il negoziato sulla Palestina suggerito dal "piano Reagan", impediscono qualsiasi prosecuzione delle cruciali conversazioni avviate all'inizio del 1983 fra re Hussein e Arafat e persuadono le diverse parti libanesi - gli sciti, i drusi, i murabitun, i sunniti, etc. - della natura faziosa, e quindi per ciascuna di esse mortale, della politica americana in Libano. Il secondo intervento della Forza Multinazionale appare loro come il braccio armato, noto per antica esperienza, dell'intervento di una potenza esterna a fianco di una fazione interna. Le parti libanesi pertanto riprendono, rafforzano e instaurano quei legami che possono con quelle potenze esterne che a questi richiami si mostrano sensibili. Al gioco partecipa Israele, nel quadro del disegno che sta portando avanti con la guerra ma ora anche per sabotare la politica americana e impedire che una saggia politica libanese degli USA apra le porte a una congiunzione con gli arabi moderati e all'apertura di nuove, più imbarazzanti trattative sulla Palestina. Nel gioco, soprattutto, entra la Siria, che trova finalmente in questo sviluppo quello spiraglio e quel fulcro che finora era mancato alle sue possibilità d'azione, escludendola dall'evoluzione regionale e rendendola sempre più debole.

La Siria appoggia l'opposizione libanese, cioè il Fronte della Salvezza Nazionale, di cui i drusi sono parte importante. Appoggia l'emergente comunità scita, coerentemente all'alleanza che la lega all'Iran. Ridiventa così un fattore decisivo della politica libanese e rende sempre meno credibile il governo

Gemayel e i paesi occidentali, USA in testa, che lo appoggiano. Inoltre, esercita tutta la sua influenza su quello che resta dei palestinesi nel nord del Libano per provocarne una scissione irreversibile, sia sul piano militare sia su quello politico, con l'intento di liquidare Arafat e far arretrare le tendenze ad una evoluzione moderata vigorosamente emerse nel seno dell'OLP. L'affermarsi di queste tendenze e il loro convergere a livello interarabo infatti è un fattore di emarginazione del ruolo siriano, come era avvenuto fino all'accordo del 17 maggio 1983. Al tempo stesso la loro stabilizzazione dà sicurezza agli Stati del Golfo e rischia di sottrarre alla Siria l'indispensabile appoggio finanziario di questi paesi, specialmente quello dell'Arabia Saudita.

In queste condizioni la Siria torna a esercitare nella regione un ruolo, che è soprattutto di interdizione e di veto rispetto alle politiche avviate dagli americani per rilanciare un processo di pace e un'aggregazione moderata in Medio Oriente. Queste politiche, senza neanche bisogno che i siriani facciano sforzi attivi, si palesano per loro conto ogni giorno vieppiù prive di sbocco. La Forza Multinazionale è esposta a massicce azioni terroristiche, rese possibili dalla stessa situazione di impotenza politica e militare in cui si trovano le potenze occidentali e il governo Gemayel. Non è noto quanto la Siria sia coinvolta in tali azioni, ma è certo che ne coglie tutti i benefici. Infine, i nuovi missili antiaerei inviati dall'URSS e soprattutto la presenza di equipaggi sovietici a manovrarli crea una situazione di contenimento dell'intervento occidentale, che trova un'illustrazione emblematica nell'abbattimento di un A-7 Corsair e di un A-6 Intruder della marina degli USA in missione di rappresaglia all'inizio di dicembre 1983.

Sarebbe fuorviante dire che la Siria ha posto fine all'intervento occidentale in Libano. L'intervento era destinato ad avere comunque fine, o a stagnare attorno al palazzo di un presidente senza scettro, perchè era fallita la politica mediorientale rilanciata col "piano Reagan" a causa dell'errata politica americana sulla questione libanese: l'appoggio a un presidente libanese inidoneo a ricostituire il consenso del paese e a un trattato di pace separato destinato a suscitare l'opposizione araba e a vanificare la realizzabilità dello stesso "piano Reagan. La Siria ha immediatamente e facilmente captato l'insorgere di una posizione di rendita e non ha fatto che occuparla. Nel vuoto lasciato dagli USA, un vuoto che si produce quasi ciclicamente all'indomani delle grandi iniziative

americane nella politica mediorientale, sono tuttavia maturati eventi affidati a fattori locali e regionali che hanno cambiato da soli la direzione della politica mediorientale, mettendo in evidenza la natura transeunte e opportunistica della politica siriana e del suo successo. Ciò si è dovuto soprattutto alle conseguenze della brutale iniziativa di spaccatura dell'OLP intrapresa da Damasco. In secondo luogo, si è dovuto anche agli sviluppi della guerra del Golfo e della politica di quella regione e agli effetti di tali sviluppi sulle percezioni di sicurezza dei paesi arabi del Golfo, in particolare dell'Arabia Saudita.

Per quanto riguarda il Golfo, alcuni fattori militari, come il successo dell'aviazione saudita nel rintuzzare gli attacchi iraniani (e quindi il successo dell'appoggio radar fornito dagli AWACS americani e la riassicurazione dell'utilità della tanto discussa presenza diretta degli USA nella regione in relazione alla sicurezza dei suoi alleati arabi), e altri fattori politici, come l'emergere di una sostanziale reciproca impotenza militare dei due contendenti, unita al palesarsi di un riflusso politico nella rivoluzione iraniana, hanno reso più tranquilli i paesi arabi del Golfo nei confronti di una minaccia che li ha tormentati a partire dalla caduta dello scià. Li ha resi anche più liberi nei confronti della Siria che, alleata dell'Iran, nemica giurata dell'Iraq, li ha tenuti in soggezione per tutti questi anni, accentuando la naturale tendenza saudita alla ricerca del consenso e al bilanciamento delle forze, tendenza che si è trovata ad essere rafforzata dallo sbilanciamento creato nel mondo arabo dall'assenza egiziana.

Il vero fattore di declino della potenza che la Siria ha esercitato negli ultimi due anni riguarda però le scelte fatte nei confronti dell'OLP. La rivolta fomentata dalla Siria in seno all'OLP, culminata nella battaglia di Tripoli (dal 2 novembre al 20 dicembre 1983) e nella evacuazione delle forze palestinesi lealiste anche dal nord del Libano ha messo solo momentaneamente nelle mani della Siria la carta palestinese. Più in generale si deve dire che le due evacuazioni invece di distruggere politicamente l'OLP, come è stato diffusamente argomentato dai commenti occidentali, hanno imposto e affrettato un'evoluzione politica moderata che, già presente nel recente passato, aveva però stentato ad affermarsi nelle condizioni di flessibilità e movimento consentite dall'insediamento in Libano. Ridotti i margini materiali, le alternative si sono anche ridotte e la politica dell'OLP ha dovuto orientarsi

verso l'aggregazione di un'alleanza moderata che potesse rilanciare una piattaforma di negoziato con Israele e di intesa con gli USA. In questo senso la visita al Cairo di Arafat e l'incontro a sorpresa con Mubarak è l'elemento più significativo della svolta politica dell'OLP e la chiave di volta degli sviluppi che hanno portato alla situazione attuale. Tale situazione è caratterizzata da due elementi principali di natura complementare: il relativo indebolimento della Siria e, per converso, come abbiamo già detto, la riaggregazione dell'Egitto al mondo arabo sulla base di un asse con la Giordania e l'OLP stesso. Per concludere, esaminiamo questi due punti.

Il XVII Consiglio Nazionale Palestinese, svoltosi ad Amman nel novembre 1984, ha confermato le opzioni di quello di Algeri, articolando in modo più esplicito la piattaforma del negoziato cui i palestinesi sono disponibili. Successivamente al Consiglio alcuni incontri fra i leaders giordani, egiziani e palestinesi hanno chiarito convergenze e divergenze sulla piattaforma negoziale. In sintesi, la Giordania propone una trattativa sulla base del "compromesso territoriale" suggerito dalla Risoluzione 242 dell'ONU e su questo punto trova un accordo sostanziale sia da parte dell'OLP, sia da parte dell'Egitto. Quest'ultimo è più possibilista della Giordania e dell'OLP sulla composizione della delegazione, nel senso che sostiene la possibilità che alle trattative partecipi una sola delegazione giordano-palestinese sulla base di un mandato dell'OLP. Questa possibilità incontra resistenze nell'OLP, anche se negli incontri di febbraio fra Hussein e Arafat è sembrata invece accettata. La Giordania propone, infine, la convocazione di una Conferenza Internazionale come sede della trattativa, alla quale parteciperebbe anche l'URSS. Su questo punto l'OLP è d'accordo, mentre l'Egitto appare meno disponibile e più sollecito di risvegliare un ruolo negoziale attivo ed efficace da parte dei soli Stati Uniti. I colloqui fra Arafat e Hussein cui si è appena accennato non hanno apportato sostanziali chiarimenti a questa piattaforma.

Questa piattaforma non è fondamentalmente diversa da quelle che il gruppo arabo moderato ha proposto nel passato. La novità importante sta nel contesto politico in cui tale piattaforma viene proposta (o, se si vuole, riproposta), cioè sta nella disponibilità della Giordania e dell'OLP a prefigurare i loro rapporti e a trovare un accordo per negoziare di concerto con l'Egitto. In questo senso la perdurante genericità di alcuni dettagli è perfettamente logica, non potendo essere superata che dalle reazioni delle

altre parti in causa e, fra l'altro, dall'eventuale esito dei colloqui sul Medio Oriente che a metà febbraio si sono svolti a Vienna fra USA e URSS, colloqui sul cui contenuto nulla è trapelato nel momento in cui queste note vengono scritte.

Quale atteggiamento sembrano avere le altre parti in causa nella regione? Il governo Peres, condizionato dal peso essenziale della Likud nella coalizione che lo sostiene, respinge non solo l'idea della Conferenza con la partecipazione dell'URSS - un punto questo su cui ha degli alleati anche da parte araba - ma anche la partecipazione dell'OLP al negoziato e insiste per avere come controparte unicamente re Hussein. Alcune dichiarazioni fanno ritenere che ci sia un irrigidimento anche rispetto alla politica laburista tradizionalmente fedele al principio del "compromesso territoriale" (anche se nella proposta laburista la sostanza di questo compromesso è corredata da esigenze di sicurezza che non lo faciliterebbero). E' soprattutto notevole l'indicazione da parte di Peres del fatto che il governo israeliano ha attualmente "priorità" diverse da quelle della soluzione del conflitto palestinese, precisamente il completamento del ritiro dal Libano e la normalizzazione dei rapporti con l'Egitto. Ora, la normalizzazione con l'Egitto è strettamente legata all'evoluzione della questione palestinese, mentre il ripiego dal Libano non è una questione solamente bilaterale fra Beirut e Gerusalemme. L'indicazione di queste "priorità" diverse pertanto sembra sintomatica di un atteggiamento evasivo, se non di una politica volta, come spesso è accaduto nel passato, a fuorviare il governo americano sulle reali priorità nel Medio Oriente.

Altra importante parte in causa, l'Arabia Saudita sembra mantenere di fronte a questi sviluppi un atteggiamento favorevole ma certo più cauto. Questa cautela è dettata dal fatto che la situazione nel Golfo, sebbene abbia avuto un'evoluzione favorevole alla sicurezza e alla stabilità della regione e abbia quindi, come abbiamo già sottolineato, consentito una maggiore libertà di manovra agli Stati arabi appartenenti al Consiglio di Cooperazione del Golfo, non è peraltro pervenuta a soluzione. Questo ostacola una maggiore nettezza di decisioni da parte di Riyadh e impedisce una sua maggiore disinvoltura rispetto alla Siria. Soprattutto è però da sottolineare la cautela che all'Arabia Saudita è suggerita dal ritorno dell'Egitto sulla scena interaraba. Apprezzato, questo ritorno pone tuttavia all'Arabia Saudita il problema di evitare che l'Egitto pervenga ad avere un ruolo più

importante di quello che consente la concezione ferreamente bilanciata che hanno i sauditi dell'equilibrio arabo.

Resta infine la Siria che, con il suo indebolimento, si pone come l'altro elemento cardinale della situazione attuale del Medio Oriente. Come abbiamo detto, gli errori compiuti nella politica palestinese hanno messo in moto una spirale negativa nei confronti di Damasco in quanto si sono tradotti in un rafforzamento dello schieramento moderato e quindi in un ridimensionamento del ruolo siriano. A ciò si deve aggiungere il fatto che l'accrescimento del ruolo siriano in Libano a seguito degli accordi del 17 maggio 1983 ha gradualmente messo la Siria dinnanzi alla necessità di non poter essere indifferente rispetto alla stabilizzazione del paese. La Siria, tuttavia, non è apparsa meglio di altri in grado di assicurare questa stabilità. Il ritiro israeliano dal Libano e l'insolubile instabilità di questo paese costituiscono ora per la Siria un fattore di grave indebolimento a livello regionale. La Siria, infatti, come nel recente passato, propone un suo maggior ruolo regionale a partire dalla stabilizzazione del Libano, ma poi si rivela incapace di assicurare durevolmente ed efficacemente questa stabilizzazione.

La posizione della Siria potrebbe farsi ancora più delicata se l'appoggio saudita dovesse venire a mancare. Questo punto è forse più cruciale di quanto possa apparire di primo acchito perchè invece l'apporto diplomatico saudita potrebbe essere essenziale. Per rendersene conto, si può ricordare quanto l'Arabia Saudita realizzò nel 1977 al vertice di Riyadh. In quell'occasione l'Arabia Saudita riuscì a trovare un compromesso fra Siria ed Egitto convincendo la Siria ad accettare la politica saudo-egiziana volta a perseguire un'ipotesi moderata di soluzione al conflitto palestinese, sulla base di una stretta alleanza con gli USA, in cambio della formalizzazione nell'ambito interarabo della presenza siriana in Libano e del suo finanziamento da parte dei sauditi stessi e pochi altri. Questo schema potrebbe riproporsi oggi, in un momento in cui sembrano ripetersi gli equilibri di potere che lo suggerirono e resero possibile allora. Ma, sebbene non meno brillante di quello del vertice di Riyadh, esso potrebbe rivelarsi inidoneo a far avanzare la crisi mediorientale, specialmente se gli USA e le altre potenze esterne si dimostreranno incapaci o non disponibili a gestire la loro parte.

Per completare il quadro dei rapporti interarabi occorre accennare a taluni altri sviluppi che rispetto

a quelli di cui abbiamo sin qui parlato hanno carattere periferico. In effetti, specialmente a seguito della crisi iraniana e dei suoi effetti nella regione del Golfo, si è affermata una tendenza, per ovvi motivi incoraggiata specialmente dalla pubblicistica israeliana, a considerare la crisi mediorientale un fatto più complesso, non risolubile a partire dal solo conflitto arabo-israeliano sulla Palestina. Si sottolinea il moltiplicarsi delle crisi, come quella del Golfo e quella del Sahara occidentale. In realtà, sebbene sia questa una tendenza effettiva, recentemente corroborata dal carattere che, come abbiamo pure notato, ha assunto la crisi libanese, il cuore della crisi mediorientale resta la Palestina, almeno nel senso che tutti i paesi arabi debbono misurarsi con questa crisi, mentre le altre conservano un carattere più locale. Inoltre, sebbene nella guerra del Golfo ci siano le potenzialità di uno scontro fra le superpotenze, è il conflitto arabo-israeliano che continua ad essere al centro dell'attenzione di USA e URSS, causa questa ed insieme effetto della centralità che la questione arabo-israeliana conserva nell'ambito della crisi mediorientale. E' quindi sulla base di uno schema centro-periferia, riferito al conflitto arabo-israeliano e alle aggregazioni che in questo ambito si producono, che vanno brevemente ricordate talune altre situazioni in essere nella regione.

L'Iraq si è tenuto assai vicino all'evoluzione moderata che oggi sta vedendo la luce, anche se la guerra e lo stato di latente ma grave conflittualità in essere con la Siria gli hanno impedito di svolgere in questa evoluzione un ruolo più marcato. Questo paese si è schierato in sostanza con le opzioni politiche emerse nel 1982, ha sostenuto Arafat e la Giordania e, soprattutto, si è avvicinato all'Egitto, il quale del resto lo ha discretamente sostenuto sul piano militare e ancora più apertamente sul piano politico. L'Iraq si è anche gradualmente avvicinato agli USA, fino a ripristinare i rapporti diplomatici con Washington alla fine del 1984.

Se oggi Baghdad ha un ruolo meno diretto nell'aggregazione moderata in corso di formazione per i motivi contingenti che abbiamo appena menzionato, questi stessi motivi hanno in prospettiva grande importanza per l'equilibrio interarabo. Discuteremo questo punto e il ruolo iracheno nel prossimo paragrafo. Qui è sufficiente notare che Baghdad è oggi da considerare un membro meno attivo ma pieno della coalizione che ha al suo centro l'Egitto, La Giordania e l'OLP.

Al contrario, la Libia ha mantenuto una politica di netta opposizione a qualsiasi processo di convergenza regionale. Gli immensi mutamenti verificatisi nel mondo arabo a partire dalla sconfitta del 1967 sono stati semplicemente ignorati dalla Libia. Questo paese continua ad agire in una sfera panaraba priva ormai di qualsiasi ripendenza reale. Resta puntualmente deluso dalle alleanze e dalle politiche radicali che via via emergono nelle relazioni interarabe e che la Libia alacramente appoggia senza afferrare quanto di strumentale c'è in esse rispetto agli interessi nazionali dei paesi che le fanno proprie e quanto poco c'è di panarabismo nel senso tradizionale. Così, l'appoggio alla Siria nel quadro del Fronte della Fermezza e dell'opposizione alla linea di Sadat fu dato dalla Libia senza valutare il peso determinante che il Fronte aveva allora nella politica della Siria volta a tutelare i propri interessi nazionali in un momento di grave isolamento politico e militare. Oppure fu dato ingenuamente credendo di poter influenzare o strumentalizzare le motivazioni della Siria.

La Libia mantiene così un'inflessibilità panaraba completamente sfasata rispetto alle maggiori tendenze che si sono affermate nel mondo arabo, fra cui il passaggio dall'integralismo panarabo alla cooperazione fra governi nel quadro di un ampio consolidamento delle strutture statuali e dei processi istituzionali. Il risultato è una politica che volendo realizzare un abile uso della carota e del bastone per mantenere gli altri paesi arabi e l'OLP sulla giusta strada del panarabismo, risulta invece essere una politica opportunistica e impotente. L'emarginazione politica che da ciò proviene è marcatissima e ha come conseguenza una proiezione extraregionale di Tripoli che, iniziata come aggiramento ai fianchi dei paesi arabi devianti - in Sudan, in Etiopia, contro l'Egitto; nel Sahara occidentale, contro il Marocco - o come contributo alla lotta contro gli USA, la NATO e Israele - Malta; l'Uganda - si è ormai trasformata in una tutela di più o meno vaghi interessi nazionali e subimperiali nel Ciad, verso la Tunisia e verso le lontananze accecanti del Sahel e del Sahara occidentali. E' così che, rispetto alle dinamiche interarabe in corso, Tripoli potrà risultare fastidiosa ma rimane certamente irrilevante.

Non irrilevante, il Maghreb appare tuttavia, ancor più che negli anni '70, appartato rispetto al fuoco della crisi mediorientale, anche se è invece tutt'altro che estraneato dai grandi movimenti di integrazione economica e recupero culturale che percorrono oggi il mondo arabo. Il conflitto del Sahara occidentale

assorbe completamente il Marocco e ha creato un consenso nazionale che lascia tutto lo spazio alla monarchia di praticare una politica filooccidentale, decisamente moderata e assai flessibile nel contesto del conflitto arabo-israeliano. All'Algeria, ripiegata su sè stessa nel tentativo di risanare un'agricoltura compromessa e sviluppare consistenti ambizioni industriali per una popolazione giovanissima e in forte incremento, lo stesso conflitto del Sahara occidentale crea problemi di equilibrio con il Marocco e la Libia che certamente il governo di Algeri non intende trascurare. Tale equilibrio appare per Algeri determinante rispetto al ruolo che il paese si ripromette di svolgere nel Maghreb e nell'immenso retroterra che si allunga fino alla Nigeria attraverso il Sahel e il Sahara occidentali. L'interesse dei paesi del Maghreb sta in un appoggio, che sarà ora molto discreto, ora molto aperto, alle ipotesi risolutive del conflitto mediorientale. Ma le loro preoccupazioni e le loro aspirazioni sono radicate profondamente nel Maghreb stesso e, contrariamente a quanto può accadere per la Libia, e a quanto accadrà prima o poi per l'Iraq, la loro adesione o meno alle costellazioni che si vanno formando è più emblematica che attiva.

2.2. Le tendenze sottostanti

Come abbiamo detto, la situazione attuale appena descritta va riapprezzata alla luce dei fattori più duraturi che animano la politica interaraba. Le caratteristiche essenziali della situazione odierna sono influenzate dai cambiamenti prodottisi o che si stanno producendo nelle tendenze fondamentali. In questo paragrafo cercheremo di sottolineare queste tendenze fondamentali della politica interaraba e di metterne in luce i mutamenti.

La politica araba nel contesto del conflitto arabo-israeliano è stata dominata per lunghi anni dalla necessità da parte dei governi di disporre di opzioni militari da giocare nei confronti di Israele a sostegno e credibilità delle opzioni politiche di volta in volta sostenute. L'efficacia di queste opzioni militari, severamente castigata nel conflitto del 1967, si è consumata con la guerra del 1973, quando, in modo geniale e consapevole, mediocri risorse militari sono state con successo usate da Sadat per conseguire obiettivi precipuamente politici. Con la guerra del 1973 l'Egitto ha guadagnato nei confronti degli USA una opzione politica non abbastanza efficace da raggiungere l'obiettivo massimo di una soluzione accettabile agli arabi del conflitto con Israele, ma abbastanza

efficace da permettere il recupero dei territori egiziani perduti nei conflitti precedenti. In questo senso la pace fra Egitto e Israele non può essere considerata un fatto né transeunte, né strumentale. E' un fatto irreversibile, avvenuto nell'ambito di un recupero più vasto - anche se non sempre consapevole e consensuale - della dimensione nazionale egiziana dopo l'esperienza panaraba di Nasser. La politica di modernizzazione delle forze armate egiziane, cautamente ma fermamente intrapresa da Mubarak, insieme al consistente sviluppo che il Cairo sta imprimendo all'industria bellica nazionale, non possono assolutamente essere interpretati come un tentativo di recuperare un'opzione militare nell'ambito del conflitto arabo-israeliano, ma come una politica di rafforzamento nazionale nel quadro della regione e in quello interarabo correlata all'alleanza con gli USA e in sintonia con i maggiori obiettivi strategici di questa alleanza stessa.

Come ben vide Damasco nel 1979, la chiusura del fronte fra Egitto e Israele ha in sostanza precluso qualsiasi opzione militare offensiva alla Siria e ha reso problematiche anche quelle difensive. La stessa conclusione, nei limiti in cui la questione è proponibile, vale per la Giordania. Infine, la guerra in Libano ha spazzato via le strutture militari e la stessa base territoriale delle forze armate palestinesi, e con esse anche la residua opzione militare detenuta dall'OLP. L'evoluzione politica dell'OLP dopo gli eventi libanesi, quale è emersa dal XVI e dal XVII Consiglio Nazionale Palestinese, è una conferma del fatto che la direzione palestinese non ha avuto altra scelta che quella di orientarsi risolutamente verso un'opzione politica, lasciando gli scissionisti impaludati in una ormai inesistente quanto futile opzione militare.

Anche l'opzione militare israeliana è uscita ridimensionata dalla guerra in Libano, non per quanto attiene l'efficacia delle forze armate, che resta confermata, ma nel senso che si è chiaramente palesata l'insostenibilità del costo umano, materiale e politico di una guerra prolungata, a carattere offensivo rispetto a risorse umane ed economiche che scemano piuttosto che accrescersi. Alla luce della guerra in Libano lo strumento militare israeliano appare inutilizzabile nell'ambito di una politica espansiva, mentre resta una sicura salvaguardia della sicurezza nazionale. Anche questo sviluppo è omogeneo a una situazione in cui le opzioni politiche hanno finito per avere il sopravvento su quelle militari rendendole obsolete e impraticabili.

Questo non significa che il Medio Oriente non corra più altri rischi di guerre e instabilità. Strutture militari non preordinate al conflitto arabo-israeliano sono sorte e stanno sorgendo a prefigurare altre opzioni militari: oltre l'Egitto, di cui si è già detto, c'è l'Iraq, che in questi ormai lunghi anni di guerra con l'Iran ha messo in piedi e rodato una macchina bellica con un'esperienza di combattimento che trova pochi riscontri nel mondo arabo. C'è poi la Libia con la sua non trascurabile esperienza della campagna e dell'occupazione del Ciad. Queste nuove capacità militari potrebbero tradursi domani in conflitti interarabi armati. Il giorno che l'Iraq si trovasse in condizioni di pace con l'Iran potrebbe non essere un giorno tranquillo per la Siria, e forse nemmeno per l'Arabia Saudita. Ciò significa che il declino dell'opzione militare nell'ambito arabo-israeliano potrebbe fare emergere più aspri e aperti conflitti a livello interarabo, cioè fra gli stessi paesi arabi. Non è altamente probabile, ma è del tutto possibile.

Per questo motivo è a maggior ragione necessario analizzare alcuni ruoli politici centrali nella politica interaraba, come quello siriano, egiziano, saudita, e cercare di valutare quali occasioni di conflitto, ma anche quali occasioni di cooperazione si prospettano. Cominciamo dalla Siria.

La politica estera siriana dell'ultimo decennio è stata spesso interpretata come l'espressione di un progetto di egemonia regionale, quando addirittura non è stata interpretata come un progetto espansionista volto a recuperare il territorio noto come Siria "geografica" - dalle catene settentrionali al Mar Rosso - o a realizzare forme più o meno identificate di "Grande Siria", estese al Libano, alla Palestina, alla Transgiordania o a loro parti. In questo ordine di idee secondo alcune interpretazioni israeliane la partecipazione della Siria al conflitto arabo-israeliano andrebbe vista come parte di un più vasto programma nazional-irredentista. Queste interpretazioni sono accettabili solo come estremità di uno spettro di obiettivi. Più che su obiettivi espansionistici, questo spettro appare centrato sulla necessità di un efficace controllo degli equilibri regionali, in modo da impedire evoluzioni contrarie agli interessi nazionali della Siria. Questi interessi nazionali possono riassumersi nella sicurezza della Siria, nella sua affermazione sul piano interarabo e nella preservazione del regime.

Nel perseguire questi obiettivi e i relativi interessi, la politica estera della Siria appare condizionata da due principali fattori: l'ideologia politica e l'arretratezza economica. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, la Siria, benchè libera dalle strozzature drammatiche che caratterizzano altri paesi della regione, non possiede risorse sufficienti a permetterle contemporaneamente di attuare i suoi programmi di sviluppo e di sopportare crescenti spese militari (queste spese costituiscono circa un quarto del bilancio pubblico e circa il 15% del PNL; il bilancio della difesa è aumentato tre volte fra il 1978 e il 1984). La gestione dell'economia è una questione tanto più condizionante in quanto il regime di al-Asad basa gran parte del suo consenso interno su una relativa liberalizzazione economica - che lo differenzia dalla più radicale e austera gestione di Salah Jedid (1966-70) - onde una compressione dei consumi e/o un ridimensionamento dei piani di sviluppo minerebbe il regime stesso. In questo quadro è dunque evidente che la Siria dipende economicamente dalla cooperazione e dall'integrazione regionale nonchè dagli aiuti economici e militari (rispettivamente sauditi e sovietici) che le vengono dall'esterno e che tutto ciò condiziona la sua politica estera. In particolare si capisce quale ruolo essenziale giochino le relazioni con l'Arabia Saudita.

Condizionante anche l'ideologia panaraba, non tanto perchè intrinsecamente capace di vincolare comportamenti e obiettivi - essendo in questo il regime di al-Asad anche più pragmatico e spregiudicato di altri - ma piuttosto perchè l'immagine della Siria come estremo e più autentico bastione del panarabismo, della causa araba e di quella palestinese ha svolto, specie in questi ultimi anni, un ruolo centrale nella politica araba siriana al fine di bilanciare le iniziative egiziane nell'ambito del conflitto arabo-israeliano, per affermare il ruolo interarabo della Siria, per dare una base e una giustificazione all'acquisizione di un'influenza progressivamente maggiore sull'OLP e sul Libano, e per accrescere il consenso interno. In questo quadro, l'ideologia panaraba, per strumentale che possa essere il suo ruolo, costituisce un condizionamento di difficile trasgressione alla politica estera siriana.

Con questi vincoli, e anche a causa di questi vincoli, la politica estera siriana persegue in primo luogo un obiettivo di sicurezza nazionale (e implicitamente di preservazione del regime) su due fronti, quello israeliano e quello iracheno. La difesa

dalla ricorrente minaccia irachena - sicuramente assai minore rispetto a quella israeliana - dipende dalla capacità della Siria di evitare un'aggregazione dell'Iraq con l'Egitto e con la Giordania, specialmente in un contesto di ostilità di questi due ultimi paesi verso la Siria stessa. Dipende anche, specie a partire dalla situazione creatasi nel quadro interarabo dopo la guerra del 1973, dall'intensità del rapporto con l'Arabia Saudita, l'altra grande potenza del Golfo assieme all'Iraq. Una situazione di forte solidarietà interaraba nell'ambito del conflitto arabo-israeliano, anche con tensioni che però non sfocino in una guerra guerreggiata, è una situazione di forte sicurezza per la Siria, perchè ostacola l'erompere della conflittualità irachena e nel contempo aggrega la stessa Siria all'Arabia Saudita e all'Egitto. L'aggregazione con l'Egitto è, d'altra parte, anche il fattore decisivo per la sicurezza siriana sul fronte israeliano.

Se questo è lo schema generale della sicurezza siriana, è evidente la funzione di controassicurazione e garanzia che ha il controllo regionale che la Siria si prefigge. Come si è detto, questo controllo è destinato ad evitare che si producano sviluppi contrari agli interessi siriani - cioè essenzialmente alla sua sicurezza nazionale e alla stabilità del regime. L'influenza sull'OLP e sulla situazione libanese non ha un valore di sicurezza in sè, ma, in virtù del potere e del prestigio che l'esercizio di siffatta influenza consente a livello interarabo (in particolare nei confronti dei paesi-chiave per la sicurezza siriana: Egitto, Arabia Saudita, Iraq e Giordania), ha un valore strumentale. La Siria, cioè, si avvale della sua influenza sull'OLP e sul Libano per acquisire influenza sui paesi che sono decisivi per la sua sicurezza nazionale. Si deve aggiungere che, sebbene per motivi storici e culturali un'ambizione alla primazia nell'ambito interarabo non sia assente dalle aspirazioni nazionali siriane, anche questo ruolo è in definitiva preordinato ad assicurare che un certo equilibrio interarabo e arabo-israeliano non venga meno, compromettendo i supremi interessi nazionali siriani.

Un riepilogo degli eventi più recenti consente di meglio rendersi conto di quanto è stato appena detto. La Siria è rimasta strettamente associata all'Egitto dalla guerra del 1973 fino al 1975, quando la politica di Sadat cominciò ad apparire sbilanciata verso opzioni politiche e filoamericane e la Siria cominciò per parte sua a temere di restare isolata, senza che soluzioni coerenti con gli interessi siriani fossero

raggiunte. In funzione di controassicurazione è intervenuta nel 1976 in Libano per controllare la situazione locale, profondamente turbata dalla guerra civile, e quella palestinese, alla prima strettamente intrecciata. Nel 1977, sfruttando con abilità gli obbiettivi di bilanciamento dell'Arabia Saudita nel contesto interarabo, si è avvicinata a questo paese barattando il suo rientro nel gruppo moderato in cambio del crisma arabo sulla sua permanenza in Libano e dei relativi finanziamenti per farlo. E' questo il momento di massima assicurazione e controassicurazione per la Siria che, al contrario, con il viaggio di Sadat a Gerusalemme alla fine del 1977 viene a trovarsi - dopo un effimero e agitato tentativo di unione con l'Iraq - nel momento di più mortale insicurezza. Infatti, da una parte è praticamente isolata sul fronte israeliano e, dall'altra, dopo il fallimento dell'unione con l'Iraq, di cui si è appena detto, si trova ad essere minacciata anche da questo lato. La guerra del Golfo e l'alleanza con l'Iran hanno avuto dunque per la Siria un enorme valore in termini di sicurezza, perchè le hanno permesso di concentrare le sue forze in Libano e al confine con Israele; perchè le hanno permesso di esercitare pressioni sull'Arabia Saudita, ottenendone appoggio in sede interaraba e finanziamenti; perchè questi ultimi le hanno permesso di restare in Libano. Mentre questi eventi più recenti prendevano piede, la Siria ha moltiplicato gli sforzi per rafforzare le sue controassicurazioni libanese e palestinesi. Gli errori e le contraddizioni che abbiamo rilevato nel precedente paragrafo, assieme all'evoluzione che si è prodotta nel mondo interarabo verso un'aggregazione fra Egitto, OLP e Giordania destinata a una deconfittualizzazione della questione arabo-israeliana sulla base di opzioni politiche e filooccidentali, possono oggi ricreare per la Siria un quadro di insicurezza. Questa insicurezza non ha reali soluzioni in un maggior avvicinamento all'URSS, anche se può provocarlo, perchè nel quadro mediorientale l'alleanza con una superpotenza ha senso e funzionalità solo quando è assistita da idonei fattori regionali e locali. Un'ipotesi come quella accennata alla fine del precedente paragrafo, di rientro nel gruppo moderato in cambio di una rinconsacrazione araba della presenza in Libano, potrebbe essere un modo per trovare una via d'uscita a una situazione che rischia di destabilizzare con la Siria l'intero equilibrio interarabo.

L'Egitto è l'altro grande polo della politica interaraba. Sebbene la culla del panarabismo sia Damasco, l'affermazione politica internazionale del

panarabismo è venuta dall'Egitto di Nasser. Tuttavia, come la Francia in Europa, nel mondo arabo l'Egitto è il portatore delle idee dell'unità araba e al tempo stesso di tradizioni nazionali che si perdono nei secoli e nei millenni. Questo significa che l'Egitto ha comunque un ruolo di guida e iniziativa nella politica interaraba, sia quando quest'ultima è percorsa da fremiti unitari, sia quando nelle sue relazioni si fa più squisitamente intergovernativa. Sul piano dell'integrazione politica, l'Egitto è ugualmente ostacolo e fattore di questa integrazione, perchè se l'integrazione è in marcia è l'Egitto a guidarla, mentre se langue qualunque altro paese o movimento voglia ravvivarla non può farlo se non con l'Egitto.

Oggi, come abbiamo già accennato, prevale la dimensione nazionale - l'"egizianizzazione", come sottolineano peggiorativamente coloro che ancora vorrebbero vedere il Cairo alla testa del movimento unionista arabo. D'altra parte, in questo l'Egitto non segue certo una tendenza isolata, bensì riflette un indubbio e più generale consolidamento dei regimi e degli stati arabi. La politica panaraba fino all'inizio degli anni '70 non progettava la mera costituzione di un quadro istituzionale vuoto di contenuti. Al contrario, era integralista, volendo affermare precise forme e valori di democrazia e socialismo contemporaneamente all'obiettivo unionista: la forma repubblicana di governo contro le nuove e vecchie monarchie; la redistribuzione del reddito e la pianificazione contro il mercato e la dipendenza dal capitalismo internazionale; il nazionalismo arabo contro il comunismo; etc. L'unico regime che si è attardato in questo integralismo è oggi la Libia. Tutti gli altri paesi hanno trasformato la politica panaraba in politica interaraba e le irriducibili rivalità fra regimi e movimenti in contenziosi nazionali bene o male plasmati e contenuti dalla diplomazia e dallo sviluppo dei rapporti economici. In altri termini, la politica panaraba si è deideologizzata. Questo non significa che i problemi arabi sono spariti. Essi però vengono guardati e affrontati in un'ottica diversa. Tale mutamento è simultaneamente alla base del declino dell'opzione militare nel quadro del conflitto arabo-israeliano e del lento ma irrevocabile mutamento delle prospettive dell'OLP e della eventuale soluzione pratica della questione nazionale palestinese. In questo quadro di tendenze omogenee, l'egizianizzazione significa che l'allontanamento del Cairo dal mondo arabo è in definitiva una situazione artificiosa. In effetti non solo l'Egitto si muove nel solco delle grandi tendenze

che oggi caratterizzano il mondo arabo, ma continua a mantenere la guida della lunga e difficile transizione alle opzioni politiche e filooccidentali del complesso del mondo arabo.

Chi, infatti, ha chiuso il residuo divario ideologico fra il panarabismo del passato e la cooperazione interaraba odierna è stato il presidente Mubarak. Mubarak si è trovato a gestire la pace separata con Israele, al tempo stesso passaggio obbligato dal vecchio al nuovo contesto politico interarabo e causa della frattura fra l'Egitto e gli altri paesi arabi. La sua politica cauta, scandita sui tempi lunghi e sulle cose concrete, molto attenta a un recupero degli equilibri economici e politici interni, ha saputo trovare gesti e comportamenti adatti a reintegrare la vita politica egiziana, controllare l'ampio movimento fondamentalista diffuso nel paese e riaccostare gradualmente gli altri paesi arabi. Questo riavvicinamento, tuttavia, è stato operato nella certezza e nella determinazione che l'Egitto non doveva smentire le sue politiche del passato, in particolare Camp David, perchè gli sviluppi internazionali e interarabi avrebbero riportato gli arabi verso l'Egitto e in tale congiuntura l'Egitto si sarebbe ritrovato nel mondo arabo da una posizione di forza. L'aggregazione moderata attualmente in corso sembra dare ragione a Mubarak e potrebbe essere la fase conclusiva del suo lungo cammino. Il punto da sottolineare è che, rispetto alle aggregazioni moderate del passato, quella che si va oggi profilando riflette una situazione di fondo profondamente diversa: cooperazione al posto di unionismo, rapporti fra stati e diplomazie invece della lotta politica all'interno di un medesimo movimento e di una stessa ideologia, una collocazione dell'Egitto che consente di guidare questo nuovo assetto e di creare le necessarie aggregazioni.

Il problema principale contenuto in questa tendenza è ancora una volta il ruolo della Siria. C'è, fra i fattori fondamentali della politica interaraba una rivalità, spesso un conflitto siriano-egiziano. Interpretare questo conflitto nei termini di un'astratta aspirazione alla supremazia araba o nei termini di un'altrettanto astratta rivendicazione della primogenitura ideologica coglie solo aspetti parziali e ormai del tutto secondari della questione. Come abbiamo già accennato, questa rivalità nasce piuttosto dal timore della Siria che il prevalere dell'Egitto, dei suoi orientamenti interarabi e internazionali e delle costellazioni di stati che ad essi si aggregano, possa compromettere gli interessi nazionali siriani e soprattutto la sua sicurezza. La

Siria legge il progressivo affermarsi delle opzioni politiche nell'ambito del conflitto con Israele come un rischio di essere abbandonata a se stessa sotto la minaccia di Gerusalemme, senza Golan, con tutto il peso del problema palestinese e senza margini di manovra in quei territori limitrofi, come la valle della Bekaa, di rilevanza strategica per la sua sicurezza militare.

In questo senso il problema politico maggiore del realizzarsi di un equilibrio moderato efficace e stabile è di dare una risposta valida e concreta alle aspirazioni e agli interessi siriani. La ricerca di un'intesa nell'ambito giordano-palestinese dovrebbe contenere assicurazioni per i siriani. Parimenti, qualsiasi riassetto del Libano dovrebbe riconoscere un ruolo siriano di primo piano. Tutto dovrebbe essere regolato facendo ben attenzione che i siriani non siano messi da parte o non ricevano questa impressione. E' per assicurare un ruolo ai siriani, d'altra parte, che nella proposta moderata la Conferenza Internazionale è importante, sebbene la partecipazione dell'URSS desti senza dubbio perplessità e riserve in molti degli stessi proponenti. Del resto, c'è stato uno straordinario avvicinamento all'URSS da parte dei paesi della Penisola Arabica, della Giordania e dell'Egitto. Questo avvicinamento è radicato nella dinamica che si è aperta a livello interarabo e da questo, piuttosto che da supposti mutamenti di collocazione internazionale, trae il suo significato.

Un paese che in questo difficile processo è destinato, ancora una volta, a sostenere un ruolo cruciale è l'Arabia Saudita. Tradizionalmente l'Arabia Saudita ha fornito alla politica araba un costante supporto diplomatico volto ad assicurarne il consenso. Tale ruolo, spesso prezioso, ha sempre avuto una funzione strettamente strumentale agli obiettivi della politica estera saudita e quindi più che ottenere risultati risolutivi ha avuto sui conflitti un carattere meramente frenante. Nei confronti del resto del mondo arabo la politica estera saudita ha gli stessi obiettivi che aveva - e che talvolta ha ancora oggi - l'Inghilterra nei confronti del continente europeo: preservare una situazione di equilibrio delle forze ostacolando e prevenendo l'emergere di un paese o di un gruppo di paesi o la loro integrazione. Ma Riyadh non ha gli stessi strumenti e in effetti questo obiettivo riflette piuttosto l'intrinseca debolezza del paese e la natura essenzialmente difensiva della sua politica estera.

L'Arabia Saudita - e con essa i piccoli paesi arabi del Golfo, ai quali queste riflessioni nella loro sostanza pure si applicano - è un paese poco popolato e con una capacità militare per forza di cose assai debole, anche se crescente. Il problema della sicurezza nazionale e quello della stabilità del regime non nascono dalla situazione interna, ma essenzialmente dalle spinte destabilizzanti che provengono, anche sul piano ideologico, dal contesto interarabo. Per quanto riguarda la stabilità interna, la natura di Stato "rentier" dell'Arabia Saudita permette al suo regime di usare il reddito petrolifero per assicurarsi il consenso della popolazione, spesso secondo modelli di redistribuzione tribale, e rimanere da essa sostanzialmente indipendente. La modernizzazione e alcune differenze culturali, come quella fra l'Hijaz, tradizionalmente più aperto ai traffici internazionali e ai commerci, e le altre regioni del paese, mantengono vive in questo modello alcune tensioni sociali. C'è un'aspirazione della "borghesia" saudita ad essere integrata nel meccanismo decisionale del paese, attraverso la costituzione di un organo di natura parlamentare, che è stato più volte promesso dalla monarchia ma altrettante volte accantonato. Tuttavia, la gestione dei proventi petroliferi, anche in una congiuntura difficile come quella degli ultimi anni è stata abbastanza accorta da mantenere al paese le risorse sufficienti a produrre consenso. La riduzione della produzione è andata incontro ai desideri di quel tanto di pensiero radicale che esiste nel paese, senza intaccare gli equilibri sociali. Infine, la gestione della modernizzazione avviene con gradualità, ma anche con successo e assicura uno sbocco all'intraprendenza della nascente borghesia locale compensando la mancanza di una più puntuale istituzionalizzazione dei processi politici.

La debolezza non è radicata quindi, come spesso si sostiene all'interno del paese. Fonte di problemi è invece la sua collocazione internazionale e la sua fondamentale debolezza militare. Ciò vale su due piani connessi: da una parte l'equilibrio interarabo, dall'altra le minacce regionali che al paese via via si pongono sul versante del Mar Rosso e su quello del Golfo.

Per quanto riguarda la politica interaraba, come si è detto, la sicurezza dell'Arabia Saudita risiede nella realizzazione di un equilibrio ben bilanciato fra i paesi della regione in modo che nessuno acquisti troppa forza e, per converso, nessuno sia troppo debole. Subordinatamente risiede nel controllo delle spinte radicali che si sprigionano dal perdurare del

conflitto arabo-israeliano e dalle strumentalizzazioni reciproche che ciò produce nei rapporti fra i paesi arabi. Nell'insieme c'è un'obiettivo educativo, di "containment", nella politica estera saudita che peraltro ha avuto anche un discreto successo, se è vero quanto abbiamo detto pocanzi sui cambiamenti della politica interaraba.

Per quanto riguarda il livello regionale, la crisi del Golfo seguita alla rivoluzione iraniana e la guerra fra Iran e Iraq hanno esposto l'Arabia Saudita a minacce ideologiche e militari provenienti da un contesto estraneo al tradizionale fattore di minaccia e destabilizzazione, radicato nel conflitto arabo-israeliano. Tuttavia, l'alleanza di Damasco con Teheran, stipulata in funzione dell'evolversi della situazione interaraba e del conflitto arabo-israeliano, ha legato l'Iran alla politica mediorientale rendendo quel paese un fattore della politica interaraba. L'Arabia Saudita si è trovata così a far fronte contemporaneamente a due tipi di possibili minacce: alla crisi del mondo arabo, con l'estromissione dell'Egitto e la radicalizzazione della Siria, e alla crisi del Golfo. Per di più si è trovata dinnanzi, attraverso l'alleanza fra Siria e Iran e le sue implicazioni interarabe, a una stretta congiunzione delle due crisi. In questa situazione Riyadh è stata costretta ad una sorta di applicazione allargata della sua politica di bilanciamento, e questa politica si è tradotta in un più stretto rapporto con il paese su cui convergevano e da cui si diramavano le diverse fila di una crisi così complessa, cioè con la Siria.

Abbiamo accennato più volte a questo rapporto fra Siria e Arabia Saudita. Qui interessa rilevare che, mentre esso pone oggi l'Arabia Saudita in grado di mediare fra il gruppo moderato e la Siria, il significato e gli obiettivi di tale mediazione non sono né univoci, né semplici, essendo guidati dalla tradizionale politica saudita volta a garantire nella politica interaraba un equilibrio senza vincitori né vinti.

I sauditi in principio sono in grado di gestire il loro rapporto con la Siria in modo omogeneo all'iniziativa moderata. Abbiamo però anche notato una certa riserva saudita nei confronti dello squilibrio che l'iniziativa moderata sembra prefigurare a livello interarabo. E' difficile dire perciò quali scelte faranno i sauditi. Nel solco della tradizione, la politica saudita dovrebbe tendere a far prevalere le esigenze di equilibrio su quelle di una soluzione che,

anche solo temporaneamente, laceri il tessuto del consenso arabo e rischi di aprire la strada a processi destabilizzanti.

D'altra parte, occorre anche sottolineare che nella ricomposizione dell'equilibrio arabo esiste il problema della collocazione irachena. Finchè l'Iraq sarà impegnato nella guerra con l'Iran, la rilevanza della sua adesione alla costellazione araba che si va agglomerando sull'ipotesi moderata sarà utile ma accessoria. La prospettiva cambierebbe ove l'Iraq si presentasse sulla scena interaraba libero dai suoi attuali impegni bellici o se decidesse comunque di assumere un atteggiamento più attivo su quella scena. Come abbiamo già accennato, l'aggregazione dell'Iraq al polo moderato, quale che sia la sua intensità, è destinata ad allarmare la Siria perchè alla minaccia di un isolamento politico e/o militare sul versante del rapporto con Israele aggiungerebbe la minaccia del rafforzamento di un paese rivale, i cui tradizionali risentimenti sono stati acuiti dall'alleanza siriana con l'Iran. Questa percezione siriana sarà viepiù ampliata se il contributo iracheno alla costellazione moderata, oggi secondario, dovesse farsi più diretto. Questa circostanza complica l'arrangiamento di un più vasto consenso, come quello che desidera l'Arabia Saudita. Più precisamente complica la risoluzione di quello che abbiamo identificato come il problema interarabo maggiore in relazione alla stabilità e al successo dell'ipotesi moderata, e cioè l'assicurazione e l'associazione della Siria a tale ipotesi. Lo complica non solo perchè acuisce le percezioni di insicurezza della Siria, e forse anche la paranoia del regime, ma anche perchè l'Iraq potrebbe effettivamente vedere nella sua adesione al blocco moderato uno strumento per soddisfare le sue rivalità con la Siria.

Chi dunque come Riyadh potrebbe farsi carico di assicurare all'evoluzione araba in corso il più ampio consenso e la maggiore stabilità avrà un problema diplomatico complesso. D'altra parte, non a caso l'Arabia Saudita ha sostenuto largamente lo sforzo bellico iracheno, ma al tempo steso ha ben demarcato il tentativo di Baghdad volto ad ampliare il proprio ruolo politico nel Golfo e nel contesto interarabo. Occorre ricordare che fra i motivi dell'avvicinamento siriano-saudita c'è stata anche da parte saudita l'esigenza di compensare l'attivismo iracheno nel Golfo e sottrarsi alle, peraltro inefficaci, premure dell'Iraq, candidatosi con la guerra a un maggior ruolo nella regione. Questo maggior ruolo iracheno, oltre che dalla Giordania (alleata dell'Iraq soprattutto per garantirsi nei confronti dei siriani e dell'OLP nell'ambito della crisi libanese), è stato

soprattutto sostenuto dal Kuwait. Questo paese ha suggerito nel corso degli ultimi anni una gestione della politica regionale nel quadro del Consiglio di Cooperazione del Golfo a carattere più radicale di quella desiderata dagli altri paesi membri, in specie dell'Arabia Saudita, sostenendo l'inclusione dell'Iraq nel Consiglio e un'atteggiamento di più risoluta esclusione degli USA dalla regione. L'Arabia Saudita ha avuto ragione di queste proposte del Kuwait e ha tenuto l'Iraq fuori del Consiglio. Per concludere, l'esigenza di bilanciare la presenza irachena nel Golfo e di evitare che la sua appartenenza al blocco moderato lo rafforzi potrebbe indurre l'Arabia Saudita a sottolineare il ruolo siriano e ad accentuare il suo ruolo di mediazione equilibratrice. La conseguenza nel complesso potrebbe essere quella di un'estenuante ed inefficace soluzione diplomatica incapace di realizzare le possibilità risolutive insite nella dinamica in corso.

3. CONCLUSIONI: IL CONTESTO POLITICO DELL'INTEGRAZIONE ECONOMICA ARABA

Nei dieci anni in cui il petrolio ha portato ai paesi arabi produttori, e di riflesso anche a quelli non produttori, immensi capitali si sono verificate nella regione, come abbiamo visto, importanti trasformazioni.

Senza la pretesa di seguire un ordine propriamente causale, si può iniziare sottolineando il consolidamento dello Stato in quanto entità in cui dei cittadini si riconoscono e verso la quale provano un sentimento di lealtà. Nel mondo arabo le entità nazionali emerse dalla dominazione ottomana e da quella coloniale erano ben poche. Con l'indipendenza l'idea dell'unità araba è prevalsa. Il movimento panarabo ha però messo l'accento sui problemi ideologici e politici, nell'urgenza di precisare le connotazioni socio-economiche di quel mondo arabo che si intendeva unificare, invece che sui problemi istituzionali. Questa impostazione, mentre ha impedito la formazione di strutture statuali sia a livello panarabo sia a livello delle nuove entità emerse dalla decolonizzazione, ha scatenato lotte molto dure fra partiti e fra regimi per affermare contenuti politici specifici e contrapposti: socialismo contro capitalismo; arabismo contro comunismo; economia di piano contro mercato; repubblica contro monarchia; etc. I regimi si sono combattuti o associati sul piano ideologico. La politica interaraba per tutto questo periodo ha somigliato più a una lotta politica interna che a una politica internazionale. L'incapacità di comporre le profonde divergenze ideologiche e politiche nascenti all'interno del panarabismo ha

lentamente portato i regimi a consolidare la struttura territoriale dalla quale si trovavano ad operare.

Nella generalità dei casi, queste strutture più solide e definite non erano ancora, negli anni '60, fondate su un consenso e un lealismo apprezzabili da parte dei cittadini. La trasformazione decisiva è quella che è avvenuta negli anni '70 con il mutare delle risorse disponibili e con il rapido accrescersi del tasso di sviluppo. Con tali risorse a disposizione, e grazie all'intensa diffusione del loro impiego, lo Stato ha dovuto farsi carico di riciclarle e trasferirle. In ciò, attraverso le forme più svariate (dai mutui per l'acquisto di abitazioni, alla liberalizzazione del regime valutario relativo alle rimesse degli emigrati, al miglioramento e alla stabilizzazione dell'istruzione pubblica e di altri servizi) ha avuto un successo di grande rilievo. Le differenze a questo proposito fra gli Stati "rentiers" del Golfo, dove il riciclaggio assume la forma di mero trasferimento o sussidio diretto, e gli altri, dove assume forme più complesse, è enorme, ma nell'insieme il risultato di consolidamento statale e formazione della lealtà dei cittadini è identico e in entrambi i casi molto rilevante.

Per concludere su questo processo di consolidamento dello Stato, occorre anche ricordare l'emergere dei processi di istituzionalizzazione del consenso. Assemblee, istituti rappresentativi, partiti e pluralismo fanno la loro apparizione, in forme e rilievi assai diversi, in numerosi paesi della regione. Tuttavia, anche se il processo è chiaramente in marcia, la democrazia politica è nel complesso assai arretrata. Ciò contribuisce alla fragilità degli Stati arabi, che invece, anche grazie a robusti sistemi di sicurezza interna, mostrano ormai una notevole stabilità. Ciò mette in luce la debolezza della formazione dello Stato nella regione, ma non mette in questione l'affermazione del processo complessivo di istituzionalizzazione in atto.

Questo consolidamento della struttura statale, e la formazione di coscienze nazionali più o meno storicamente radicate e giustificate, ha un ruolo cruciale in una seconda importante trasformazione che riguarda la politica estera regionale, e cioè la politica interaraba. Nella lotta all'interno del quadro panarabo i regimi hanno a lungo usato la politica estera, secondo un modello peraltro ben collaudato, come strumento per assicurarsi stabilità all'interno o porre riparo alla propria debolezza. La politica estera ha spesso funzionato come modo per scaricare tensioni interne oppure come mezzo per

assicurarsi successi che poi servivano a distrarre l'attenzione del pubblico da questioni sociali di maggiore importanza. Questa circostanza, complicata dalla questione israeliana e da quella palestinese, ha contribuito non poco a conferire alla politica interaraba quel carattere di spietatezza e circolarità che tanto colpisce le opinioni pubbliche occidentali: le rivalità sono estreme e i problemi, stretti in un cerchio senza continuità, appaiono insolubili. Il consolidamento dello Stato, e la maggior sicurezza dei regimi che ne è derivata, hanno lentamente cambiato il rapporto fra politica interna e politica estera, nel senso che sempre più la politica estera è diventata tutela di interessi più generali e strumento di conciliazione dei conflitti piuttosto che mero scudo della stabilità dei regimi o arma dei loro contrasti. La politica interaraba da lotta ideologica nell'ambito panarabo è diventata progressivamente una politica intergovernativa. Oggi la dimensione nazionale, come abbiamo notato, è in piena affermazione. In particolare, è notevole il recupero della dimensione nazionale di un paese come l'Egitto, per anni alla testa del movimento panarabo, a causa del suo significato di conferma politica ed emblematica dell'affermazione di questa tendenza.

A questo risultato, come è stato ampiamente ricordato, ha contribuito in modo decisivo l'evoluzione politica degli ultimi anni, specialmente nell'ambito del conflitto arabo-israeliano. All'indomani della sconfitta del 1967, la strategia araba di avvicinamento agli USA, per diventarne un alleato non meno indispensabile di Israele onde mutare l'equilibrio politico regionale e indurre gli USA ad avviare soluzioni congrue del conflitto arabo-israeliano, è lentamente maturata attraverso la guerra del 1973 fino ad arrivare alla pace fra Egitto e Israele, rimanendo fra molte peripezie alla base della politica araba attuale. Questa maturazione ha significato il declino delle opzioni militari, un declino che con la guerra in Libano ha coinvolto, per quanto in modi diametralmente diversi, sia l'OLP sia Israele. La felice gestione di Mubarak ha consentito inoltre la convergenza di questo processo con quello del riassorbimento della rottura fra Egitto e mondo arabo senza che la linea politica egiziana realizzata a Camp David sia stata smentita. Oggi, l'aggregazione moderata rimette in moto la vecchia strategia in un contesto politico-istituzionale profondamente mutato, in cui prevalgono opzioni a carattere politico e cooperativo e la politica estera ha una sua funzione autonoma piuttosto che strumentale. Questo contesto rende la strategia moderata più realistica e fattibile.

Il quadro sin qui tracciato ha delle sfaccettature che è necessario mettere in luce. Le trasformazioni dell'economia e della società, il rapido avvicinamento all'Occidente e gli effetti culturali spesso dirompenti di tale sviluppo e, infine, la frustrazione per diversi motivi prodotta da queste evoluzioni hanno generato un movimento di riappropriazione culturale e di recupero di identità che si manifesta come movimento fondamentalista islamico. Sebbene questo movimento abbia avuto la maggiore affermazione in Iran, avendo colà prodotto una rivoluzione vittoriosa, questo movimento è forte anche in molti paesi arabi e, spesso, in quelli più impegnati nella modernizzazione: in Egitto, in Algeria, in Siria. Questo movimento, tuttavia, per quanto presente attraverso tutto il mondo arabo, non è un movimento concretamente organizzato su base transnazionale. Esso assume forme e contenuti diversi a seconda dei paesi, è anche frammentato all'interno dei singoli paesi e, in definitiva costituisce per i governi un problema interno. Il punto da sottolineare è che il movimento fondamentalista segna il passaggio di talune contraddizioni inerenti alla modernizzazione dal livello intergovernativo interarabo a quello interno. La modernizzazione politica, come si è visto, per molti anni si è tradotta in conflitti fra regimi e paesi; oggi, che tali conflitti sono regrediti, queste contraddizioni riappaiono all'interno dei paesi, come diretta opposizione ai regimi.

La stessa evoluzione riguarda il processo di istituzionalizzazione politica. Sebbene avviato parallelamente al più generale consolidamento dello Stato, i suoi considerevolissimi ritardi possono solo modestamente essere dirottati all'esterno, nel seno della politica interaraba, e quindi emergono come contraddizioni interne, cioè come opposizione politica e sociale. Se si considerano questi aspetti ci si avvede che a una maggiore stabilità e integrazione del sistema interarabo, cioè del sistema dei rapporti fra gli Stati arabi, e della stessa struttura statale dei singoli paesi, corrisponde tuttavia una notevole fragilità di queste stesse strutture. Questa fragilità ha oggi scarse ripercussioni sulla politica interaraba, che si è invece consolidata. Non è però escluso che possa averne, specialmente ove i processi di convergenza in corso non pervengano a maturare soluzioni politiche stabili e soddisfacenti nella regione.

Su questa fragilità influisce in un certo senso l'effetto di esaltazione dei fattori "privatistici" che è derivato, come abbiamo visto, dall'integrazione

economica degli ultimi anni. L'emigrazione, la mobilità, l'accumulazione hanno innescato nei confronti dei regimi una dinamica di maggiore indipendenza di strati non trascurabili della popolazione, sicuramente di vasti strati di intellettuali e professionisti. Questo fenomeno ha invero un duplice effetto. Da una parte, consolida la struttura interaraba e le sue capacità cooperative e integrative perchè accresce gli interessi a che tale struttura funzioni fluidamente e produca coesione invece di conflitti. Dall'altra parte, contribuisce a una maggiore dialettica socio-politica all'interno degli Stati, dialettica che si aggiunge alla corrente delle contraddizioni che abbiamo appena rilevato.

Abbiamo quindi degli Stati più solidi, aggregati da un sistema internazionale regionale - la politica interaraba - più stabile, cooperativi ed economicamente integrati, e però minacciato da una crescita di conflitti e contraddizioni interne che, conferendo fragilità al mondo arabo, ne minano la stabilità e, soprattutto, la capacità di tradurre tale stabilità in maggiore libertà politica, più equo benessere e assenza di conflitti internazionali, come segnatamente quello arabo-israeliano.

In effetti, si pone a questo punto il problema di sapere se queste evoluzioni positive, che abbiamo nel complesso riscontrato, possono ulteriormente evolvere e, in particolar modo, assicurare una pace stabile alla regione.

Rispondendo a questa domanda si potrebbe dire che il mondo arabo ha maturato condizioni sufficienti ad avviare un processo idoneo a stabilire la pace. La situazione di Israele è anche cambiata, nel senso che anche per questo paese l'opzione militare è in declino, mentre vengono al pettine problemi interni, economici e sociali che reclamano per essere risolti una condizione di pace e di sicurezza. Molto quindi dipende dai comportamenti e dalle politiche delle potenze esterne.

Il meccanismo che regola l'interazione fra potenze esterne e attori locali o regionali in Medio Oriente non è affatto mutato da quello che regnava nel processo di disfacimento dell'Impero ottomano. Le rivalità fra le potenze - allora europee - si esprimevano in conflitti diretti nella regione, ma più spesso attraverso le rivalità e i conflitti esistenti numerosissimi all'interno dell'impero. Le potenze appoggiavano questa o quella rivendicazione confessionale, comunitaria o nazionale in funzione dei loro conflitti con le altre potenze. L'integrazione

nelle rivalità fra potenze dei conflitti locali e regionali ne rendeva più difficile la composizione perchè ciascuna parte pensava di potere esercitare in virtù delle sue alleanze esterne maggiore forza verso i suoi avversari locali. Conflitti che non sarebbero sorti, sorgevano con la stessa motivazione perchè una comunità credeva o sapeva che avrebbe alle spalle una sua potenza esterna a sostenerla.

La situazione odierna, scomparsi in pratica gli europei, è forse meno intricata, perchè riguarda solo il rapporto fra le due superpotenze, ma nella sua dinamica e nei suoi effetti non è meno complessa. Negli ultimi anni l'influenza degli USA, malgrado rovesci ed errori, si è assai consolidata. Tuttavia, la preminenza dell'ottica est-ovest da parte degli USA continua a mantenere vivo un rapporto speciale con Israele, considerato l'unico regime democratico e perciò stabile e affidabile della regione, che frustra i tentativi ripetuti di eliminare il conflitto arabo-israeliano. La reazione degli arabi, in specie dei palestinesi, all'appoggio degli USA per Israele è stata a lungo quella di allearsi con l'URSS. Mentre le varie circostanze che abbiamo esaminato hanno ridimensionato queste simmetrie di alleanze, orientando gli arabi verso un'alleanza con gli USA a scopo competitivo nei confronti di Israele (un importante mutamento nel meccanismo tradizionale), l'URSS continua a svolgere il suo ruolo strumentale nei limiti in cui gli USA non riescono a portare a soluzione il conflitto arabo-israeliano (in questo quadro abbiamo notato il recente riavvicinamento all'URSS del gruppo moderato, con lo scopo di fare pressione sugli USA, e l'insistenza dei moderati per tenere una Conferenza internazionale e negoziare il conflitto arabo-israeliano con la partecipazione dell'URSS) e nei limiti in cui la politica interaraba non riesce a risolvere il problema, che pure abbiamo esaminato, di fornire alla Siria sufficienti assicurazioni e garanzie.

Fra le superpotenze è peraltro possibile una politica che gli attori locali possono percepire come collusiva. Nel 1977 il documento firmato da Carter e Brejnev nella prospettiva di convocare la Conferenza di Ginevra con la partecipazione di tutte le parti interessate al conflitto arabo-israeliano fu un fattore non indifferente nelle diverse decisioni che portarono al processo di pace fra Egitto e Israele. Entrambi questi paesi preferirono avviare un processo che fosse sotto il loro controllo e quello degli USA, piuttosto che subire un processo in cui fossero coinvolte parti sgradite, come l'URSS e, per Israele, l'OLP. I colloqui svoltosi alla metà di febbraio fra

USA e URSS a Vienna, colloqui sui quali come si è detto nulla di sostanziale è stato reso noto, potrebbero avviare reazioni locali non diverse da quelle che si sono appena ricordate se ancora una volta i paesi della regione percepissero un'eventuale intesa USA-URSS come una collusione volta ad escluderli dalla gestione della politica regionale.

Alla luce dei numerosi fattori che abbiamo considerato quale coerenza è possibile scorgere fra i processi d'integrazione economica, abbastanza saldamente stabilitisi all'interno della regione, e i processi politici in corso? Le considerazioni rilevanti appaiono a questo proposito due:

a) le modifiche che abbiamo rilevato nella politica interaraba, in sostanza il consolidamento delle sue strutture e la maggiore stabilità di cui oggi beneficiano, sono un fattore di grande importanza per l'avvio di quella maggiore cooperazione che è necessaria all'avanzamento dei legami di integrazione e cooperazione economica che sono sorti negli ultimi dieci anni. Questo consolidamento è tuttavia correlato a due fattori che lo condizionano in modo rilevante. Alcune contraddizioni si sono spostate dall'esterno all'interno, dalla politica interaraba alla politica interna dei singoli paesi. Si tratta di contraddizioni importanti e temibili, come quelle che provengono dalla frustrazione culturale, dal prevalere di spazi privati in società che li hanno a lungo ignorati e ideologicamente avversati, da uno sviluppo del tutto insufficiente della democrazia politica e del pluralismo. Se gli Stati arabi non riusciranno a gestire queste contraddizioni con strumenti diversi da quelli polizieschi è possibile che la fragilità interna dei paesi si riversi prima o poi a compromettere la crescente stabilità della politica interaraba. Il secondo fattore che influisce sulla stabilità della politica interaraba, e quindi sulla sua capacità di fare da infrastruttura allo sviluppo della cooperazione economica, è la politica delle potenze esterne, in particolare quella delle due superpotenze. Se questa politica non darà sbocco ai processi di risoluzione dei conflitti che faticosamente si sono fatti strada in questi anni, anche per questo verso la stabilità interaraba potrebbe essere compromessa o gravemente ritardata. In questo senso, anche se l'iniziativa resta in mano delle superpotenze, una diplomazia di appoggio e attenzione da parte europea resta comunque un fattore fondamentale.

b) quali che siano le vicissitudini che l'aspettano, il processo di integrazione politica ha assunto un carattere intergovernativo che va valutato

diversamente, a seconda del periodo di tempo che si vuole considerare. Abbiamo rilevato il passaggio dal movimento panarabo alla diplomazia intergovernativa. Questo passaggio va oggi valutato positivamente, perchè è quello che ha consentito l'indebolirsi delle lotte estenuanti fra regimi e fazioni, ha consentito l'evolversi di un'aggregazione su base politica, indebolendo le opzioni militari, e ha infine consentito la stabilizzazione della politica interaraba. Nel più lungo periodo la cristallizzazione di una cooperazione accentuatamente o unicamente intergovernativa potrebbe avere invece un effetto frenante sul processo di integrazione economica. Per alcuni aspetti, come per esempio il trattamento delle emigrazioni, potrebbe persino farlo arretrare, perchè è evidente che lo spontaneismo che ha retto in gran parte lo sviluppo dell'integrazione in questi anni non può continuare ancora a lungo a reggere lo stesso processo. Forme più complesse e istituzionalizzate di cooperazione e integrazione saranno quindi necessarie e per realizzarle sarà necessario un livello di integrazione politica che oggi, malgrado segni incoraggianti, non è invece disponibile.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 7421

BIBLIOTECA