

DOCUMENTI

IAI

IL PROCESSO DI PACE ARABO-ISRAELIANO E LE SUE CONSEGUENZE SULLA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO

di Cesare Merlini

Documento presentato al seminario su "Security and Stability in the Mediterranean Region"
Capri, 10-13 settembre 1994

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IAI9449

IL PROCESSO DI PACE-ARABO ISRAELIANO E LE SUE CONSEGUENZE SULLA SICUREZZA NEL MEDITERRANEO

di Cesare Merlini

1) Il quadro strategico dell'area Mediterraneo-Medio Oriente, che è descritta come uno degli "archi delle crisi" e che si è tentato di riunire in un unico quadro negoziale (o almeno consultivo) con la proposta di una CSCM, è oggi divisibile in tre "teatri":

- il Mediterraneo, dominato dai rapporti fra le rive Nord e Sud (con esclusione al momento della riva Est);

- il "vicino Oriente", dominato dai rapporti fra Israele e i suoi vicini, a partire dai "vicinissimi", cioè i Palestinesi;

- il Golfo, dominato dai rapporti all'interno del triangolo, tradizionalmente poco stabile, Iraq-Iran-Arabia Saudita.

Di questi tre teatri, il solo che è in movimento è quello centrale, per effetto del processo di pace, un processo caratterizzato da multiformità, pragmatismo e selettività, in cospicua misura.

Gli altri due teatri sono, in superficie, relativamente statici, ma manifestano una continua, forse crescente tensione.

In ognuno dei tre teatri vi sono tradizionalmente degli "stati paria": il dinamismo di quello centrale si vede anche dal fatto che il relativo "stato paria", la Siria, sembra avviato a non essere più tale. Del resto non è più tale neppure lo "stato paria" visto dall'altra parte, cioè Israele.

La separazione del teatro centrale dagli altri non è completa, come si vede dai tavoli negoziali multilaterali, ma è manifesta.

Separazione e selezione non sono prive di costi, ma sono necessarie. Il fatto è che non possono essere mantenute in eterno. In altre parole, il processo di pace non ha tutto il tempo che vuole. Nel medio termine le tensioni negli altri due teatri rischiano di esplodere e di interferire con il processo. D'altra parte, il progredire del processo rappresenta un fattore di contenimento nei confronti delle stesse tensioni.

2) Il processo di pace

Come prima detto, il processo di pace è multiforme, pragmatico e selettivo. Come metodo, esso ha sostituito quello della grande conferenza internazionale, precedentemente sostenuto dall'URSS, dall'OLP, dai paesi arabi e anche da alcuni paesi europei, ed ha seguito invece l'orientamento sostenuto dagli Stati Uniti (oltre a servirsi di una fase prenegoziale segreta a cui hanno contribuito organizzazioni non governative e il ministro degli esteri norvegese).

Il processo, solo nominalmente una conferenza, mira a "procedere verso una pace autentica nella regione" mediante "negoziati basati nelle risoluzioni 242 e 338 del UNSC" (lettera di invito di Usa e Urss).

Il meccanismo prevede, come è noto, due strumenti, quello bilaterale e quello multilaterale, che sono distinti ma, almeno politicamente, collegati.

Gli incontri bilaterali sono fra Israele da una parte e i palestinesi, i giordani, i siriani e i libanesi rispettivamente dall'altra.

Gli incontri multilaterali vedono la partecipazione di diversi attori (non "tutti"), circa 30 o 40

per "tavolo". Libano e Siria si sono finora rifiutati di partecipare. Alcuni stati dell'area non sono stati invitati. Interessante la presenza di "sponsor" esterni rispetto ai paesi dell'area. Così è dell'Unione Europea per il tavolo sulla cooperazione economica del Giappone per l'ambiente, del Canada per i rifugiati, dell'Austria per le risorse idriche e infine degli Stati Uniti e della Russia (congiuntamente) per la sicurezza e il controllo degli armamenti.

Non si entra qui nel dettaglio di questo meccanismo né dello svolgimento finora. Mentre rimandiamo a un prossimo capitolo qualche considerazione sul problema della sicurezza e del controllo degli armamenti, ci limitiamo qui a fare tre osservazioni.

La prima è che i "tavoli" bilaterali hanno già dato luogo a risultati importanti, anzi storici quali l'autonomia per i Palestinesi a Gaza e Jerico, con tanto di entrata di Arafat nei territori, o l'intesa con i Giordani. I "tavoli" con Libano e Siria (il primo dipendendo dal secondo) sono allo stallo. Con la Siria è in corso una consultazione prenegoziale indiretta e/o segreta, che le indiscrezioni di stampa danno per prossima a un qualche esito sulla base del principio "land for peace" sancito dalla risoluzione 242. Sussiste un ruolo condizionante di questo tavolo bilaterale nei confronti degli altri, che fa pendere ancora sul processo il quesito dell'irreversibilità.

La seconda osservazione è che, se quanto finora detto è la faccia visibile del processo, vi è anche una "faccia nascosta" non meno importante. Questa consiste nella "rivoluzione culturale" che è in corso in questo teatro centrale, la lenta ma profonda rimozione dei tabù dall'una e dall'altra parte. Non so dire se e in che misura questa rivoluzione culturale è, essa, irreversibile. Né so dire se e fino a dove questa rivoluzione culturale si estenda agli altri due teatri: nella misura in cui tenda a farlo, ne deriva un'interazione con le tensioni in essi.

La terza osservazione riguarda il ruolo di attori esterni. E' sorprendente come un'area così ristretta, di limitato interesse strategico e ancor più limitato interesse economico, coinvolga stati così lontani come il Canada e il Giappone. Ciò detto, il ruolo dominante è quello degli Stati Uniti, il che si manifesta in particolare nel loro essere il solo attore esterno che agisce significativamente su entrambi gli strumenti negoziali, quello bilaterale e quello multilaterale. L'Europa è presente soprattutto per la parte economica (l'Italia è il secondo donatore per lo sviluppo economico dei territori), ma l'azione dell'Unione Europea non è così ben coordinata come sarebbe desiderabile e, forse anche per questo, il "ritorno" politico può sembrare inadeguato alla presenza economica.

3) Il Mediterraneo e il Golfo: sicurezza e cooperazione

Degli altri due "teatri" il Mediterraneo è quello che interessa maggiormente questo seminario. Il nuovo contesto strategico del bacino è correttamente descritto nel Documento d'informazione distribuito ai partecipanti. Aggiungo che non è mai esistita un'unicità di quadro operativo. Durante la guerra fredda il fattore unificante era la tensione Est-Ovest, mentre le relazioni politico-economiche erano prevalentemente Nord-Sud, cioè "verticali", e bilaterali. Ora quello è sparito e queste si sono indebolite mentre è cresciuta la realtà e la percezione del dislivello economico, demografico e (non uniformemente) culturale attraverso la linea divisiva fra le rive Nord e Sud.

La liberalizzazione politica ed economica in alcuni paesi, di per sé lenta e incerta, si scontra con un rifiuto politico-culturale con radici religiose, ma anche economiche e sociali. Questo scontro porta a un rischio di destabilizzazione.

La stabilità dell'Egitto è di particolare importanza ai fini della nostra analisi, in quanto la presenza di questa importante nazione sia nel teatro centrale del Vicino Oriente che in questo

occidentale del Mediterraneo fa della sua stabilità la chiave della separazione.

Lo "stato paria", in questo caso la Libia, è sottoposto a un duro isolamento, con conseguente drastica perdita di ruolo internazionale. Finora questo problema, statico, è rimasto separato da quello del fondamentalismo, che è dinamico. Resta questa una delle tensioni latenti che caratterizzano il teatro mediterraneo, che fanno ritenere che il semplice mantenimento dello status quo non possa essere una soluzione duratura. In questa situazione non vi è al momento alcuno schema politico-istituzionale realisticamente a portata di mano per inquadrarvi i molti problemi del Mediterraneo. Ciò invita ad un approccio pragmatico, ma non per questo rinunciatorio.

Al mio Istituto, su invito del governo italiano, abbiamo cercato di dare sostanza a questo approccio pragmatico, formulando un'Agenda di Partenariato, che è servita ai lavori di un Gymnic dei Ministri degli esteri dell'area, riuniti nello scorso luglio ad Alessandria d'Egitto, su invito del Ministro Amre Moussa. Stando alle sue dichiarazioni conclusive il nostro documento potrà servire da spunto per i Gruppi di lavoro, che la conferenza ha istituito.

Si rimanda alla sintesi di Med-2000.

Ancora più sommariamente mi riferirò al terzo teatro, quello del Golfo. Solo per notare due cose. Innanzitutto che le tensioni latenti menzionate all'inizio sono essenzialmente dovute al difficile equilibrio dei tre principali attori, ognuno dei quali accoppia diversamente gli atteggiamenti verso l'Islamismo e verso l'Occidente, e ognuno dei quali presenta forti capacità e aspirazioni militari, ivi comprese le armi di distruzione di massa. Due di questi attori, Iran e Iraq, sono considerabili come "stati paria", ancorché in modo diverso. E diversamente entrambi cercano di uscire dall'isolamento, non disdegnando al contempo di giocare ruoli coperti di destabilizzazione. L'altra considerazione da fare è il ruolo che continuano a svolgere in quest'area gli Stati Uniti, decisivo al momento per il contenimento delle tensioni. Non esiste tuttavia neppure in questo teatro uno schema politico-istituzionale atto a coniugare stabilità e sviluppo.

4) I grandi problemi della sicurezza e i ruoli degli Stati e delle istituzioni

Questo seminario ha naturalmente un particolare interesse per i problemi della sicurezza. Essi sono rilevanti per i "tavoli" bilaterali, anche se spesso con una forte componente di sicurezza interna, e sono oggetto di uno specifico "tavolo multilaterale".

Questo ha dato luogo a un gruppo di lavoro, l'ACRS (Arms Control and Regional Security in the Middle-East), che a sua volta ha figliato quattro sottogruppi, sempre con la tecnica dello "sponsor" esterno: Russia e Stati Uniti per una definizione degli scopi finali e di dichiarazioni atte a generare fiducia; Canada per realizzare delle CBM marittime; Turchia per lo scambio e la notifica di informazioni militari; l'Olanda infine per lo studio di una rete di comunicazione anti-crisi.

Di nuovo non entreremo in ulteriori dettagli. Si osserverà solamente che, dopo un inizio promettente, questo negoziato sembra muoversi molto lentamente. Senza sottovalutare l'importanza di un negoziato comunque avviato e delle conseguenze in termini di dialogo e aumento della fiducia reciproca, si deve rilevare come questa lentezza, forse inevitabile, possa essere in contraddizione con le scadenze dell'agenda di sicurezza globale.

Per es. la CWC (convenzione sulle armi chimiche) va ratificata entro quest'anno. Il dibattito e il pre-negoziato circa le modalità di estensione del TNP, da decidere nel maggio 1995, sono già in corso. Sempre in campo nucleare è in corso il negoziato per il CTBT e si discute la proposta americana per una convenzione che bandisca la produzione di plutonio e uranio arricchito per

usi militari. Vi è poi il Registro per trasferimenti di armi delle N.U.

Si torna così al problema della separabilità del teatro centrale e, in verità, del Medio Oriente dal contesto più ampio della sicurezza. Di nuovo tendiamo a rispondere che questa separazione è al momento necessaria, ma non può essere mantenuta indefinitamente.

Infine, alcune considerazioni conclusive circa i ruoli delle istituzioni internazionali. Le N.U. non possono che benedire il processo di pace avviato in base a risoluzioni del CS: non vi hanno tuttavia molta influenza. La NATO è essenzialmente in funzione, diciamo così, di riserva, rispetto al ruolo dominante degli Stati Uniti e a quello non marginale di tanti altri partner dell'alleanza. Tale ruolo di riserva si è già esplicito durante la guerra del Golfo.

Abbiamo già detto dell'UE nel processo di pace. L'UE è il partner più importante nel teatro mediterraneo, parallelo a quello dominante degli USA negli altri due teatri, rispettivamente per il legame con Israele in quello centrale e per il valore strategico del Golfo in quello orientale. Si può riscontrare qualche somiglianza fra questa situazione e quella nell'Europa Orientale, dove l'UE ha un ruolo più importante per i paesi PECO in relazione alla prospettiva dell'allargamento, e gli USA hanno un ruolo più importante nei rapporti con la Russia e gli altri stati dell'ex -URSS. Senza arrivare a parlare di "division of labor" nell'un caso come nell'altro, è opportuno concordare una distribuzione preferibilmente coordinata dei compiti.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16346
5 GIU. 1998

BIBLIOTECA