

La politica estera di Israele nell'era Biden

Di Ely Karmon

(Lectio magistralis, 11 Maggio 2021)

Le relazioni Israele-USA durante l'era del presidente Trump

Prima di valutare la politica dell'Amministrazione Biden nei confronti di Israele è importante riassumere brevemente le relazioni Israele-USA durante l'era del presidente Trump.

Trump considerava le strette relazioni con Israele come un mezzo per differenziarsi dal predecessore Barack Obama. Nonostante il disprezzo per molte alleanze tradizionali come la NATO, ha sostenuto quasi incondizionatamente Israele.

Nel dicembre 2017 Trump ha annunciato il riconoscimento ufficiale di Gerusalemme come capitale di Israele e deciso di spostare l'Ambasciata da Tel Aviv a Gerusalemme. Ha inoltre riconosciuto la sovranità israeliana sulle alture del Golan. Nel gennaio 2020 ha presentato il “Piano di pace per la prosperità” con i Palestinesi, che era molto più favorevole a Israele di qualsiasi precedente iniziativa statunitense.

Gli Accordi di Abramo dell'agosto 2020 hanno normalizzato le relazioni tra Israele ed Emirati Arabi Uniti, Bahrein e Sudan: un cambiamento strategico nel paradigma che sarebbe stato possibile solo dopo una soluzione del conflitto israelo-palestinese. Trump ha raccolto così i frutti per un importante risultato in politica estera alla fine della sua controversa presidenza.

In campagna elettorale, Trump aveva ripetutamente definito l'accordo nucleare con l'Iran un disastro e avvertito che lo avrebbe denunciato. L'8 maggio 2018, Trump ha annunciato che gli Stati Uniti sarebbero usciti dall'accordo sul nucleare, avrebbero reintrodotta le sanzioni revocate come parte del JCPOA, non sarebbero stati consentiti nuovi accordi con l'Iran.

Sebbene l'economia iraniana sia stata decimata dalle sanzioni statunitensi, le politiche non sono cambiate. Teheran ha continuato a sviluppare i missili balistici, sostenere il terrorismo, creare un ponte terrestre verso il Mediterraneo attraverso Iraq e Siria. Ha continuato a destabilizzare la regione con il sostegno ai ribelli nello Yemen e le forze di Bashar al-Assad in Siria. Ed inoltre sta tentando di stabilire basi extraterritoriali in Siria dalle quali attaccare Israele e fornire supporto logistico a Hezbollah.

Non ha cessato di perseguire un'arma nucleare. Nel novembre 2020 le scorte di uranio arricchito - affermava l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) - hanno raggiunto i 2.442,9 kg in quel mese, 12 volte il limite accettato. In base all'accordo, all'Iran è consentito produrre solo fino a 300 kg di uranio arricchito in una particolare forma composta (UF6), che è l'equivalente di 202,8 kg di uranio. L'Iran aveva aumentato la purezza dell'uranio che sta arricchendo al 4,5%, violando il limite dell'accordo del 2015 a 3,67% e negato l'accesso a due siti che potrebbero essere utilizzati per lo stoccaggio o il trattamento di materiale nucleare. L'AIEA ha anche affermato che la spiegazione dell'Iran per la presenza di materiale nucleare in un sito non dichiarato "non è credibile".¹

L'accordo JCPOA non è idoneo, ma la maggior parte degli esperti israeliani ha pensato che fosse un errore uscirne. La situazione ora è peggiore rispetto al 2015. Il 4 gennaio 2021, l'Iran ha annunciato di aver iniziato ad arricchire l'uranio fino a un livello del 20%, in una struttura sotterranea ben protetta a Fordo. Il livello si discosta completamente dall'impegno stipulato nell'accordo del 2015. Secondo la stima dell'intelligence della difesa israeliana (intervista al capo uscente della sua divisione di ricerca, 9 ottobre 2020), dal momento in cui decide di uscire dall'accordo, l'Iran impiegherà due anni per una bomba.

Un altro problema è l'accordo di 25 anni (luglio 2020) per 400 miliardi di dollari tra Teheran e Pechino su petrolio, cyber, intelligence, nucleare e una varietà di altre questioni, che dà a Teheran più potere e libertà d'azione verso gli Stati Uniti.

Una delle ragioni principali del sostegno di Trump a Israele è stata la sua necessità di avere al proprio fianco la forte base elettorale evangelica, per l'assoluto sostegno religioso e politico di Israele da parte dei loro leader. Gli accordi di Abramo hanno prodotto un enorme accordo sulle armi da 23 miliardi di dollari con

¹ "Iran's enriched uranium stockpile 12 times limit, says IAEA," *BBC website*, 12 November 2020.

gli Emirati Arabi Uniti durante un periodo di difficoltà per l'economia degli Stati Uniti.

Le relazioni tra Israele e l'establishment democratico di Biden

Le relazioni tra Israele e l'establishment democratico di Biden influenzeranno ogni aspetto della politica estera di Israele nel prossimo e lontano futuro. Israele non ha governo, dopo quattro tornate elettorali in due anni. La politica estera è ostaggio di questa situazione interna alla fine della quale potremmo avere:

- un governo di "Coalizione del cambiamento": tre partiti di destra, due di centro e due di sinistra, tenuti in equilibrio da un partito arabo islamista e da una "Lista comune" araba di tre diverse fazioni;
- un governo "pieno, pieno" di destra, alleato con due partiti di estrema destra e due partiti religiosi ortodossi, sostenuto dal partito arabo islamista, se Netanyahu riuscirà a sabotare la formazione della Coalizione del cambiamento reclutando alcuni disertori;
- un quinto turno di elezioni, con un governo provvisorio guidato dal Primo Ministro Netanyahu.

L'amministrazione Biden sarà sospettosa, forse litigiosa, verso un governo Netanyahu, a causa della sua identificazione con il Presidente Trump e con il Partito Repubblicano sin dal conflitto del 2015 con l'Amministrazione Obama, a seguito della firma del accordo nucleare con l'Iran. Biden è indubbiamente filo-israeliano. Nel corso della sua quarantennale carriera politica ha espresso un forte sostegno al diritto di Israele di difendersi. I suoi più stretti consiglieri, tra cui il Segretario di Stato Antony Blinken, cercano di promuovere "l'impegno ferreo dell'America per il futuro di Israele come stato ebraico sicuro, democratico e prospero". A livello interpersonale, Biden e Netanyahu si conoscono da decenni, ma viste le tensioni tra Obama e Netanyahu quando Biden era Vice Presidente, ciò non funzionerà necessariamente a favore del rapporto.

Il progetto nucleare iraniano è visto da molti in Israele come una minaccia esistenziale per il paese. C'è una considerevole differenza tra il modo in cui il governo israeliano e i membri di spicco del Partito Democratico vedono l'accordo nucleare iraniano. Biden si è impegnato a tornare a rispettare l'accordo se l'Iran lo farà, nella speranza che possa disinnescare l'imminente crisi nucleare e fornire una base per negoziare accordi successivi.

Secondo il suo Segretario di Stato, i negoziati dopo un ritorno al JCPOA mirerebbero a raggiungere "un accordo più lungo e più forte e ad affrontare una serie di altre questioni che sono profondamente problematiche nel rapporto con l'Iran". Tali colloqui cercheranno presumibilmente di rafforzare le debolezze dell'accordo originario riguardo alle disposizioni sulla scadenza dell'accordo, gli impedimenti a ispezioni nucleari efficaci, l'ambito ristretto dell'accordo che trascura i missili balistici iraniani e l'attività regionale, nonché le limitazioni alla ricerca e allo sviluppo nucleare.

Sembra ora che l'Amministrazione americana si affretti a raggiungere un accordo, forse pensando che sia meglio farlo prima delle elezioni di giugno in Iran, fintanto che il presidente "moderato" Rouhani è al potere. La squadra di Biden, la stessa che negoziò il JCPOA, dovrebbe ricordare che le analoghe speranze dell'Amministrazione Obama rimasero deluse.

Gerusalemme teme che un ritorno all'accordo nucleare sarebbe sia l'inizio che la fine della diplomazia nucleare con l'Iran piuttosto che la base per accordi successivi. In uno scenario del genere, Israele sarebbe lasciato ad affrontare da solo la sfida dell'Iran, in particolare circa la scadenza dei vincoli nucleari. Resta perciò determinato a non accettare che l'Iran raggiunga la soglia nucleare, a causa dei frequenti appelli del regime alla distruzione di Israele.

Le relazioni in erba con gli stati del Golfo possono fornire a Israele importanti vantaggi politici, economici e di sicurezza. E' dubbio che quei paesi abbiano la volontà o le capacità politiche di contribuire in modo significativo a un'operazione militare di ultima istanza contro il programma nucleare iraniano. Recependo il vento che soffia da Washington, l'Arabia Saudita ha avviato negoziati discreti con Teheran e pianificato di migliorare le relazioni con il regime di Assad in Siria.

Efraim Halevy, ex capo del Mossad e del Consiglio di Sicurezza Nazionale, e il Magg. Gen. (in pensione) Aharon Zeevi Farkash, ex capo dell'intelligence militare, raccomandano che Israele adotti una politica globale nei confronti dell'Iran basata su diverse componenti.²

Primo: pazienza strategica. L'Iran non ha ancora un'arma nucleare. L'intelligence valuta che ci vorranno almeno due anni per completarlo dal

² "Opinion: On Iran and America, Israel Must Now Make Fateful Strategic Choices," *Haaretz*, April 22, 2021

momento in cui la leadership politica di Teheran decide di svilupparne uno. Tale decisione non è stata presa da molti anni.

Secondo: massimo coordinamento con gli Stati Uniti. Occorre un dialogo profondo e intimo basato sul rispetto reciproco, anche quando ci sono forti disaccordi, a condizione che nessuna parte agisca all'insaputa dell'altra. Israele comprende che la sicurezza nazionale è direttamente legata all'alleanza con gli Stati Uniti: deve tendere all'obiettivo con la massima sensibilità per garantire il proprio futuro a lungo termine.

Terzo: sostegno a un ritorno all'accordo nucleare, con i miglioramenti che si dimostrano fattibili. La scelta non è tra l'accordo esistente e uno teorico migliore, ma tra questo e nessun accordo.

Quarto: sfruttare le crescenti relazioni di Israele con gli stati arabi e musulmani nella regione. Lo scopo è di promuovere la cooperazione diplomatica e militare congiunta nei confronti dell'Iran. Le prospettive di successo cresceranno in modo significativo se ciò verrà fatto in coordinamento con gli Stati Uniti e sotto la loro guida.

Quinto: continuazione delle operazioni di intelligence per ritardare il programma nucleare e garantire che Israele abbia la capacità di causare danni significativi al programma nucleare iraniano.

Sesto: investimento in un sistema di difesa nazionale multilivello contro tutte le minacce missilistiche e UAV, ovvero Iron Dome, Magic Wand, Arrow e altri sistemi.

La Russia è tradizionale alleato del regime siriano e della famiglia Assad. Ha la base navale a Tartus e la base aerea di Khmeimim nel nord della Siria. Questo l'ha portata a intervenire nel 2015. Il Presidente russo Vladimir Putin ha buoni rapporti con il Primo ministro Benjamin Netanyahu. È opinione diffusa che rispetti Israele e ne comprenda le preoccupazioni. Nel 2005, Putin è stato il primo Presidente russo a visitare Israele. Da allora si è riferito a Israele come uno "stato speciale" basato su interessi condivisi e una lunga storia di collaborazione. Il mantenimento di buone relazioni bilaterali rimane uno degli obiettivi principali della politica estera di entrambi gli Stati, sebbene gli interessi strategici di Russia e Israele nella regione rimangano in parte divergenti.

La Russia ha un approccio "critico" a Israele sulla Siria: supporta l'Iran mentre consente esplicitamente o tacitamente azioni militari israeliane contro obiettivi iraniani.

Il conflitto israelo-palestinese

Blinken non prevede importanti passi verso il raggiungimento di una soluzione a due Stati a breve termine. Biden non annullerà il riconoscimento storico da parte di Donald Trump di Gerusalemme come capitale di Israele, ma cercherà uno stato per i palestinesi.

Durante l'udienza di conferma per il ruolo di Rappresentante permanente USA presso le Nazioni Unite, l'Amb. Linda Thomas-Greenfield ha espresso un forte sostegno per Israele e per il ripristino dell'assistenza straniera ai palestinesi. Non ha chiaramente menzionato la soluzione a due stati, suggerendo che nessun grande affare è in vista.

Proprio in questi giorni di conflitto, la posizione americana è molto più sfumata. L'Amministrazione comprende la necessità di Israele di difendersi dagli attacchi missilistici di Hamas da Gaza. Nonostante le pressioni della sinistra radicale del Partito Democratico, la Casa Bianca sostiene la posizione di Israele e non accetta, per il momento, che il Consiglio di Sicurezza discuta una bozza di risoluzione ostile a Israele.

Cina: investimenti in Israele e preoccupazioni degli Stati Uniti

La cooperazione tra l'industria della difesa in Cina e Israele, negli anni '90 e 2000, ha contribuito a creare tensioni nelle relazioni tra Stati Uniti e Israele fino ad un veto di fatto sulle vendite di armi alla Cina. I legami di investimento tra Israele e Cina sono cresciuti da quando la Cina ha annunciato la sua Belt and Road Initiative nel 2013, con Israele come polo di innovazione attraente per i partner cinesi e la Cina come enorme mercato potenziale di esportazione e fonte di investimenti per le imprese israeliane.

Le relazioni economiche più strette tra Israele e Cina hanno portato a manifestazioni ufficiali di preoccupazione degli Stati Uniti, apparentemente focalizzate sulla possibilità che la Cina raccolga informazioni tali da minacciare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

Israele ha creato un comitato consultivo sugli investimenti esteri alla fine del 2019. Il comitato non ha l'autorità per rivedere gli investimenti in settori come

l'alta tecnologia che hanno rappresentato la maggior parte degli investimenti della Cina nel decennio precedente.

L'enigma turco

La Turchia lascia intendere che vorrebbe un riavvicinamento diplomatico con Israele. Le relazioni commerciali bilaterali tra i due paesi continuano a prosperare, i rapporti diplomatici sono minimi. Nel dicembre 2020, Erdogan ha dichiarato: "Le nostre relazioni con Israele sull'intelligence non sono comunque cessate, continuano ancora. Abbiamo alcune difficoltà con le persone al vertice". Ankara "non può accettare l'atteggiamento di Israele verso le terre palestinesi... siamo diversi da Israele in termini di comprensione sia della giustizia che dell'integrità territoriale dei paesi".

La sua visione dell'egemonia regionale turca è indebolita dalle sconfitte inflitte ai Fratelli Musulmani negli stati arabi. Ankara ha anche perso l'occasione di collaborare all'esplorazione del gas naturale con Grecia, Cipro, Israele ed Egitto.

Dopo l'elezione di Biden, la Turchia ha detto che nominerà un nuovo ambasciatore in Israele, nel tentativo di rafforzare i legami con Washington. Gli Stati Uniti hanno riconosciuto le atrocità del 1915 contro gli armeni come un genocidio. Erdogan non entra nelle considerazioni di Biden, ma il timore per le mosse di Washington lo spinge nella direzione di Israele.

La politica di Gerusalemme nei confronti di Ankara dovrebbe essere di "fiducia con verifica", non c'è motivo per ritenere che Erdogan, da amico diventato critico virulento, sia cambiato.

Il quadro triangolare Israele-Grecia-Cipro costituisce un nuovo elemento nella politica estera israeliana e, dalla sua inaugurazione nel gennaio 2016, la cooperazione tra i tre paesi si è ampliata. Il triangolo è in grado di cambiare l'architettura regionale, specie se dovesse integrare l'Egitto, che pure percepisce l'espansionismo turco come minaccia nel Mediterraneo orientale.

Conclusione

Le paci con Egitto e Giordania hanno determinato un cambiamento nella politica israeliana nei confronti degli stati arabi. La Dottrina dell'Alleanza Periferica (all'epoca con Iran, Turchia, Etiopia) si è spostata verso l'obiettivo originario della sicurezza israeliana: la pace e l'alleanza con gli Stati arabi.

L'approccio di Washington potrebbe rivelarsi deludente a Gerusalemme, dove negli ultimi quattro anni i responsabili delle decisioni hanno ricevuto una miniera d'oro di concessioni dall'Amministrazione Trump senza approdare a compromessi. Quell'era fu più probabilmente un'aberrazione che l'avvio di una nuova tendenza nelle relazioni bilaterali. Navigare con successo nella luce del giorno tra le concezioni statunitensi e israeliane su come affrontare le sfide poste dall'Iran, dal conflitto israelo-palestinese e dalla Cina, potrebbe rivelarsi decisivo per il futuro a lungo termine delle relazioni USA-Israele.