

Il primo viaggio del presidente Biden in Medio Oriente

Una svolta pragmatica nell'agenda mediorientale degli Stati Uniti

Il 13 luglio scorso è iniziato il primo viaggio in Medio Oriente di Biden dall'inizio del suo mandato presidenziale (Israele PM, 2022a). In cinque giorni il presidente americano ha visitato Israele, Territori palestinesi e Arabia Saudita. Negli ultimi mesi l'invasione dell'Ucraina da parte russa e le sue conseguenze negative sul piano globale, a partire dal piano economico-energetico-alimentare, hanno spinto l'amministrazione americana a una revisione della propria agenda internazionale. Tra le novità maggiori si registra una svolta pragmatica della sua politica mediorientale, come dimostrato dalla necessità di recarsi in una regione del mondo che Biden aveva evitato di visitare nella prima metà del suo mandato. La tappa più discussa del viaggio è stata la visita in Arabia Saudita. Considerata partner di lungo corso degli Stati Uniti, fin dalla campagna elettorale del 2020, Biden aveva annunciato la volontà di considerare Riad un *pariah state* per le violazioni dei diritti umani e, in particolare, per l'assassinio del giornalista saudita Jamal Khashoggi, avvenuto nel consolato saudita di Istanbul nell'ottobre 2018 (Baker & Hubbard, 2022). Fatto di cui l'amministrazione democratica ha attribuito pubblicamente la responsabilità alla cerchia del principe ereditario Mohammed bin Salman (MBS), come dimostrato dalla decisione di declassificare nel febbraio 2021 un report d'intelligence che tracciava queste conclusioni (Office of Director of National Intelligence, 2021)¹. Considerando anche la tappa israelo-palestinese, i principali temi in agenda erano i seguenti: assicurare i propri partner rispetto alla volontà americana di continuare a impegnarsi nella loro sicurezza, anche alla luce della potenziale firma del JCPOA con l'Iran; avanzare il progetto di integrazione regionale, con Israele al centro; frenare la penetrazione di potenze ostili quali la Federazione russa e la Repubblica popolare cinese nella regione; convincere l'Arabia Saudita, la quale sta trainando l'aumento dell'inflazione globale² ad aumentare la produzione petrolifera per contenere la crescita dei prezzi del greggio.

Il rafforzamento dell'alleanza israelo-americana

Arrivato in Israele, Biden ha lanciato con il primo ministro israeliano Lapid un nuovo Strategic High-Level Dialogue on Technology bilaterale (White House, 2022a). Nel nuovo formato, i due Paesi coopereranno nel settore delle tecnologie critiche ed emergenti e in aree di mutuo interesse come la preparazione a potenziali future pandemie, *climate change* e intelligenza artificiale. Nella seconda giornata è stata firmata la Jerusalem U.S.-Israel Strategic Partnership Joint Declaration, con la quale è stata rinnovata la cooperazione strategica tra i due Paesi (Israele PM, 2022b). Tra le novità va menzionata la decisione americana di mettere per la prima volta per iscritto l'impegno all'utilizzo di «tutti gli elementi della sua potenza nazionale» per evitare la nuclearizzazione dell'Iran. Una formulazione che suggerisce la volontà americana di non escludere l'opzione militare per disinnescare le velleità nucleari di Teheran. Inoltre, gli Stati Uniti hanno ribadito il proprio supporto all'integrazione regionale dello Stato ebraico, tramite gli Accordi di Abramo, e il più recente Forum del Negev, a cui partecipa anche l'Egitto (US Department of State, 2022)⁴. Nella dichiarazione

¹ Per spiegare le ragioni che lo hanno spinto a una giravolta rispetto alle promesse elettorali e alla prima fase del suo mandato, Biden ha preceduto la sua partenza con la pubblicazione di un op-ed a sua firma sul Washington Post (Biden, 2022). La parola chiave evocata dal presidente americano è «interesse», suggerendo la necessità di Washington di ricalibrare il rapporto con partner di lungo corso per fare i conti con il mutato contesto internazionale.

² Obiettivo più volte smentito pubblicamente da funzionari americani, ma in realtà parte dell'agenda mediorientale dell'amministrazione Biden.

⁴ Per le iniziative che ricadono nel settore della difesa si veda Osservatorio strategico n. 4/2022 "La cooperazione Israele-Golfo di fronte alla sfida del nucleare iraniano: le iniziative nel campo della difesa".

congiunta viene ribadita la volontà di continuare a investire nel «nuovo framework regionale che sta cambiando il volto del Medio Oriente». Un tema ripreso, pur non citando esplicitamente il ruolo israeliano, nel discorso di Biden a Gedda dinnanzi ai Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG) allargato a Egitto, Giordania e Iraq (White House, 2022b). In quest'ultima occasione Biden ha altresì evidenziato una connessione tra il sostegno americano all'integrazione regionale e la necessità di evitare che la creazione di "vuoti regionali" possano essere riempiti da potenze ostili (Repubblica popolare cinese, Federazione russa, Repubblica islamica dell'Iran sono gli attori da lui menzionati).

Durante la tappa israeliana sono state ufficializzate alcune novità in via di negoziazione da mesi sul fronte della normalizzazione israelo-saudita. L'autorità per l'aviazione civile saudita ha rimosso il divieto che impediva alle compagnie aeree israeliane di attraversare lo spazio aereo saudita (White House, 2022c). Simbolicamente è proprio l'Air Force One con a bordo il presidente Biden a volare per la prima volta nella storia direttamente da Israele all'Arabia Saudita. È stato inoltre annunciato l'avvio dei negoziati per lo stabilimento di collegamenti diretti tra Tel Aviv e l'Arabia Saudita, limitatamente ai musulmani israeliani diretti in Arabia Saudita per motivi religiosi (Ravid, 2022). È stato poi raggiunto un accordo con le autorità israeliane per il trasferimento del controllo di Tiran e Sanafir, due isole del Mar Rosso, dall'Egitto all'Arabia Saudita, con la conseguente rimozione delle forze di peacekeeping presenti nell'isola dalla firma degli Accordi di Camp David del 1978 (White House, 2022d).

Ultimo appuntamento della tappa israeliana è stato il primo meeting del forum I2U2: Israele, India, Stati Uniti ed Emirati Arabi Uniti. Come annunciato nel comunicato congiunto, nell'incontro sono state decise delle misure volte ad approfondire la cooperazione dei quattro Paesi coinvolti su diversi settori nella dimensione economica-infrastrutturale-energetica. In particolare, va menzionato il lancio di una cooperazione in materia alimentare (creazione di parchi alimentari in India con investimenti e tecnologia proveniente da Israele, EAU e Stati Uniti) e un progetto di accumulo di energia rinnovabile sempre in territorio indiano (Indian MEA, 2022). Ciò a conferma di come il concetto di integrazione regionale evocato da Biden sia un progetto che trascenda i confini del Medio Oriente, supportando l'emersione di un ordine trans-regionale che connetta il quadrante euro-mediterraneo con quello indo-pacifico.

L'incontro con il presidente palestinese Mahmoud Abbas

La seconda tappa è stata dedicata alla controparte palestinese. A conferma delle basse aspettative, il presidente americano non ha annunciato nuove iniziative politiche volte a rilanciare i negoziati di pace israelo-palestinesi, né la relazione bilaterale palestinese-americana, dopo il raffreddamento avvenuto durante il mandato di Trump. Nel suo incontro a Betlemme con il presidente palestinese Mahmud Abbas, Biden si è limitato a rammentare il sostegno americano per la soluzione a due Stati (White House, 2022e). Non è stato tuttavia annunciato alcun «orizzonte politico» di rilancio dei negoziati così come richiesto dal presidente palestinese, anche per rafforzare la leadership di quest'ultimo, messa in discussione dai crescenti consensi popolari di Hamas e dall'assenza di una reale dialettica democratica nel Paese. Sempre sul piano politico, il presidente americano avrebbe proposto ad Abbas di modificare il proprio approccio di intransigente rifiuto della normalizzazione tra Israele e Paesi arabi, accennando alla possibilità per l'Autorità palestinese (AP) di intavolare una qualche forma di cooperazione con il formato di Abramo. Proposta che per il momento non ha ricevuto risposta (Magid, 2022).

Sul fronte economico, gli Stati Uniti hanno predisposto nuovi aiuti economici volti a migliorare la quotidianità della popolazione palestinese. Ad esempio, in occasione della visita di Biden all'Augusta Victoria Hospital di Gerusalemme Est, è stato annunciato un nuovo pacchetto di aiuti per un valore di 100 milioni di dollari per l'intero East Jerusalem Hospital Network. Infine, sono state predisposte altre misure tra cui un investimento per il miglioramento dell'infrastruttura digitale 3G/4G

palestinese; misure per la facilitazione degli accessi frontalieri per i palestinesi; un nuovo finanziamento di 201 milioni di dollari a UNRWA, l'agenzia Onu per i rifugiati palestinesi (White House, 2022f). Ciononostante, Abbas ha definito la visita di Biden un «*big zero*», rivolgendosi ai suoi collaboratori, per l'incapacità di ottenere dal presidente americano alcun riferimento al rilancio dei negoziati di pace con gli israeliani (Abu Toameh, 2022).

Il reset parziale delle relazioni con l'Arabia Saudita e il meeting CGG

L'ultima e più delicata fermata è stata quella di Gedda. Si trattava del primo incontro ai vertici tra Stati Uniti e Arabia Saudita dall'inizio del mandato dell'amministrazione democratica. Tutta l'attenzione era rivolta all'incontro tra Biden e il principe ereditario MBS. Il meeting si è protratto per ben tre ore, durante le quali entrambi gli interlocutori hanno tentato di far valere la propria posizione sul tema spinoso dei diritti umani e sul delitto Khashoggi. (Arab News, 2022). Un dossier su cui Washington avrebbe dovuto trovare una scappatoia per giustificare il rilancio delle relazioni con un Paese che pochi mesi prima era stato definito un *pariah state*. Biden ha affermato di aver sollevato il tema con MBS, chiedendo *accountability* per i fatti del 2018 e non solo. Dal canto suo, il principe ereditario saudita ha ribadito l'inutilità di un'imposizione da parte americana di valori dall'esterno che non vengono condivisi dai Paesi di tutto il mondo. Una condotta secondo i sauditi controproducente e ipocrita, se confrontata con la posizione americana nei confronti di episodi simili, come l'uccisione della giornalista palestinese Shireen Abu Akleh (Ravid, 2022b).

Nel corso del bilaterale con il re Salman invece è stato firmato il comunicato di Jeddah (White House, 2022f). Come anticipato, tra i punti più importanti all'ordine del giorno figurava il tema dell'energia. Non è stato tuttavia raggiunto un accordo vincolante per un aumento della produzione petrolifera saudita. Si tratta di una misura necessaria per aumentare l'offerta globale e quindi diminuire il costo del greggio, considerando che l'Arabia Saudita è il principale *swing state* in questo campo⁵. Alla fine Washington ha strappato solamente l'impegno saudita all'organizzazione di periodiche riunioni bilaterali su questo tema, e l'impegno congiunto a sostenere la stabilità dei mercati energetici globali. Riad ha annunciato che un eventuale aumento della propria quota produttiva verrà deciso solo in relazione a esigenze di mercato (non politiche). Parafrasando, l'intenzione saudita è quella di non venir meno agli accordi in sede OPEC+ (formato che comprende anche la Russia) sulle quote di produzione per Paese, che nella primavera del 2020 in piena epoca pandemica aveva fatto cessare la "guerra petrolifera" tra Paesi produttori. Posizione non a caso ribadita in una telefonata di qualche giorno dopo tra MBS e il presidente russo Putin (Bloomberg, 2022). Qualsiasi aumento della produzione dovrà quindi passare per una decisione in sede OPEC+.

Nelle successive dichiarazioni alla stampa Riad ha ulteriormente accresciuto la confusione sulle sue reali intenzioni, dicendosi pronta ad aumentare la produzione sino a 13 milioni bpd, lasciando volontariamente incertezza sui tempi e le modalità di questa mossa. Diverse analisi, inoltre, mettono in discussione finanche la persistenza di una reale *spare capacity* saudita, ben più limitata di quanto si calcolava in passato (Said & Faucon, 2022; Khashan, 2022). Dubbi alimentati nelle ultime settimane anche dalle stesse dichiarazioni saudite, che evidenziano per la prima volta come la propria produzione stia raggiungendo il limite massimo (Blas, 2022).

Un nuovo interessante fronte di cooperazione citato nel comunicato congiunto è quello dello sviluppo della tecnologia 5G e 6G tra aziende americane e saudite. Un tema, quello della cooperazione in campo tecnologico e digitale, sempre più rilevante anche nell'ottica della competizione egemonica globale, come anche evidenziato dal format di dialogo strategico lanciato con Israele, citato in precedenza. Sul fronte della sicurezza, Washington ha ribadito il suo impegno alla difesa del territorio saudita. Dichiarazione importante dopo mesi difficili sul fronte bilaterale per il rifiuto di Washington di adottare una postura più rigida verso gli attacchi provenienti dagli Huthi

⁵ Avere una *swing capacity* nel settore petrolifero significa poter aumentare e diminuire la produzione di greggio in breve tempo, andando a incidere sull'andamento del mercato globale.

yemeniti – che hanno coinvolto anche il territorio degli Emirati Arabi Uniti (EAU). Proprio il conflitto in Yemen è uno dei dossier regionali che sono stati discussi e su cui è stato rilanciato il dialogo americano-saudita. Va ricordato come negli ultimi mesi si stia lavorando al più importante cessate-il-fuoco dall'inizio delle ostilità, sostenuto in questa fase da Riad e apprezzato dagli Stati Uniti.

È infine interessante richiamare il discorso di Biden dinnanzi a meeting del CCG, a cui hanno partecipato anche i capi di Stato o di governo Egitto, Giordania e Iraq (White House, 2022b). In quell'occasione il presidente americano ha snocciolato i cinque principi che informano la propria politica mediorientale. Primo, la volontà americana di sostenere tutti i Paesi che si dichiarano a favore dell'ordine internazionale liberale, cioè un sistema internazionale basato sulle regole; secondo, l'impegno affinché nessun attore regionale sovrasti gli altri, e al mantenimento della libertà di navigazione nella regione – anch'esso nei fatti cardine della superiorità americana in questo teatro. Su questo punto vengono menzionate particolarmente due iniziative: la nuova task force marittima nel Mar Rosso a guida americana e il progetto di integrazione regionale delle difese aree, senza tuttavia citare in quest'ultimo la partecipazione di Israele. Terzo, gli Stati Uniti continuano a credere nell'approccio duale composto dalla deterrenza contro le minacce ai propri partner e dalla diplomazia come strumento principale di de-escalation. Quarto, Washington continuerà a puntare su integrazione e inter-connessione tra i propri partner, a partire dal campo economico-commerciale-infrastrutturale-energetico. Quinto, la promozione dei diritti umani resta un cardine della politica estera americana.

Conclusioni

Pur avendo ottenuto dei risultati parzialmente positivi, i principali nodi del contendere su cui il presidente Biden ha giustificato il suo tour in Medio Oriente non sono stati affatto sciolti. Sul lato dei successi raggiunti, vi è il rinnovato investimento sul fronte dell'integrazione regionale tra Israele e partner arabi. Un piccolo passo è stato fatto anche nel processo di normalizzazione israelo-saudita, il quale in futuro potrebbe rappresentare il vero *game-changer* dell'equilibrio di potenza regionale. La tappa palestinese ha confermato le scarse attese, dimostrandosi un dossier bloccato su cui Washington non ha realisticamente intenzione di impegnare capitale politico in questa fase. Uno stallo che tuttavia, nel medio-lungo periodo, non fa che restringere le possibilità di raggiungere una solida pace. La tappa saudita si presentava come la più ostica in partenza e si è rivelata tale. Un parziale successo è quello della ripresa di un dialogo bilaterale con Riad, attore ineludibile con cui è irrealistico pensare di non avere a che fare ogniqualvolta si debba maneggiare un dossier regionale e non solo. È fallito il tentativo di convincere i sauditi ad aumentare la produzione petrolifera, così come più in generale quello di spingere i Paesi della regione a una politica di cooperazione in chiave anti-russa in merito al conflitto in corso in Ucraina. Allargando la prospettiva, Washington è ancora alla ricerca della giusta chiave di volta con cui assorbire il mutamento della postura di diversi attori regionali, che hanno riorientato la propria politica estera e di difesa alla luce della rinnovata competizione tra grandi potenze. Una giusta formula che tuttavia non è ancora stata trovata, come dimostra il dialogo costante tra Riad e Mosca su temi energetici o il rifiuto saudita di limitare la propria cooperazione con Pechino, a partire dal piano economico.

Bibliografia

- Abu Toameh K. (2022), *Abbas describes Biden visit as ‘big zero’ for Palestinians – report*. URL: <https://bit.ly/3zhLJFL> (accessed 28/7/2022).
- Arab News (2022), *Saudi source reveals full details of MBS-Biden Khashoggi discussion*. URL: <https://bit.ly/3J9SfTn> (accessed 28/7/2022).
- Baker P., Hubbard B. (2022), *Biden to Travel to Saudi Arabia, Ending Its ‘Pariah’ Status*, The New York Times. URL: <https://nyti.ms/3ox49gJ> (accessed 28/7/2022).
- Biden J (2022), *Why I’m going to Saudi Arabia*, The Washington Post. URL: <https://wapo.st/3zgMz5o> (accessed 28/7/2022).
- Blass J. (2022), *Saudi Arabia Reveals Oil Output Is Near Its Ceiling*. URL: <https://bloom.bg/3PZm7E3> (accessed 28/7/2022).
- Bloomberg (2022), *Putin, Saudi Crown Prince Agree OPEC+ Should Keep Cooperating*. URL: <https://bloom.bg/3oCHK1k> (accessed 28/7/2022).
- Indian Ministry of External Affairs (2022), *Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2)*. URL: <https://bit.ly/3zE8zZI> (accessed 28/7/2022).
- Israel PM (2022a), *US President Joe Biden Arrives in Israel*. URL: <https://bit.ly/3S5Aitg> (accessed 28/7/2022).
- (2022b), *The Jerusalem U.S.-Israel Strategic Partnership Joint Declaration*. URL: <https://bit.ly/3oyWcr5> (accessed 28/7/2022).
- (2022c), *I2U2 Virtual Leaders Summit: Israel-USA-India-UAE*. URL: <https://bit.ly/3vkrBRS> (accessed 28/7/2022).
- Khashan H. (2022), *Saudi Arabia: No Longer a Swing Oil Producer*. URL: <https://bit.ly/3z6NHbC> (accessed 28/7/2022).
- Magid J. (2022), *Biden pressing Palestinians to cooperate on Abraham Accords, but Abbas undecided*. URL: <https://bit.ly/3OEeORm> (accessed 28/7/2022).
- Office of the Director of National Intelligence (2021), *Assessing the Saudi Government's Role in the Killing of Jamal Khashoggi*. <https://bit.ly/3b9BIYn> (accessed 28/7/2022).
- Ravid B. (2022a), *Saudi Arabia agrees to discuss direct flights from Israel for hajj*. URL: <https://bit.ly/3Bi1i2K> (accessed 28/7/2022).
- (2022b), *Confronted by Biden on Khashoggi killing, MBS pointed to U.S. “mistakes”*. URL: <https://bit.ly/3cNlqhG> (accessed 28/7/2022).
- Said S., Faucon B. (2022), *Saudi Arabia Nears Its Oil Pumping Limit*. URL: <https://on.wsj.com/3oDKE6e> (accessed 28/7/2022).
- US Department of State (2022), *Negev Forum Steering Committee Joint Statement*. URL: <https://bit.ly/3OEh9vt> (accessed 28/7/2022).
- White House (2022a), *Joint U.S.-Israel Statement on Launching Strategic High-Level Dialogue on Technology*. URL: <https://bit.ly/3zb2D8R> (accessed 28/7/2022).
- (2022b), *Remarks by President Biden at the GCC + 3 Summit Meeting*. URL: <https://bit.ly/3PFQyQt> (accessed 28/7/2022).
- (2022c), *Statement by President Biden Welcoming the Opening of Saudi Airspace to Israel*. URL: <https://bit.ly/3PHcbQ1> (accessed 28/7/2022).
- (2022d), *Results of Bilateral Meeting Between the United States and the Kingdom of Saudi Arabia*. URL: <https://bit.ly/3zBlonm> (accessed 28/7/2022).
- (2022e), *Readout of President Biden’s Meeting with President Abbas of the Palestinian Authority*. URL: <https://bit.ly/3oDy5YC> (accessed 28/7/2022).
- (2022f), *The United States-Palestinian Relationship*. URL: <https://bit.ly/3JcZOsD> (accessed 28/7/2022).
- (2022g), *The Jeddah Communique: A Joint Statement Between the United States of America and the Kingdom of Saudi Arabia*. <https://bit.ly/3zhWojo> (accessed 28/7/2022).