



Il regno Hashemita di Giordania e il proprio ruolo regionale nel Levante.
Le ricadute della normalizzazione dei rapporti tra Israele, Emirati Arabi uniti e Bahrain.

Yasmine Benchekroun



Analytica for intelligence and security studies

Paper Sicurezza&Difesa

Il regno Hasmenita di Giordania e il proprio ruolo regionale nel Levante. Le ricadute della normalizzazione dei rapporti tra Israele, Emirati Arabi Uniti e Bahrain.

Yasmine Benchekroun

Correzioni e revisioni a cura del Dottor PANEBIANCO Andrea

Torino, marzo 2020



Il Regno Hashemita di Giordania si ritrova nuovamente messo alle strette dai recenti rivolgimenti geo-strategici del suo diretto vicinato, una regione il cui equilibrio di potere è precario e sempre più contestato. Causa di questa rinnovata instabilità geopolitica sono i cosiddetti "Abraham Accords" – Accordi di Abramo- siglati a Washington il 15 Settembre 2020 dal Presidente degli Stati Uniti, Donald J. Trump, il Ministro degli Affari Esteri degli Emirati Arabi Uniti, Abdullah bin Zayed Al Nahyan, e il Ministro degli Affari Esteri del Bahrain, Abdullatif bin Rashid Al Zayani, e il Primo Ministro dello Stato d'Israele, Benjamin Netanyahu.

Come spesso accade nel caso Giordano, infatti, la precaria stabilità domestica e regionale del regno viene aggravata per mano dei suoi tradizionali partner regionali ed internazionali, da cui la Giordania dipende grandemente.

A pochi mesi dalle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, Bahrain e Emirati Arabi Uniti hanno firmato i rispettivi accordi di normalizzazione delle relazioni diplomatiche bilaterali con lo Stato d'Israele. Tali accordi, salvo essere salutati dalle parti come dei veri e propri trattati di pace, siglano la normalizzazione dei rapporti diplomatici e consolari tra i governi dei tre Stati e tra le rispettive popolazioni. Inoltre, gli accordi pongono le basi per una serie di future possibilità di collaborazione in diversi settori, normalizzando, quindi, i contatti informali già esistenti tra le due monarchie del Golfo e lo Stato di Israele. Di recente, inoltre, anche il Regno del Marocco ha annunciato la propria adesione alla normalizzazione dei contatti con Israele.

Le motivazioni strategiche dietro alla firma degli "Abraham Accords" sono molteplici. Prima fra tutte, però, essi segnalano in maniera evidente la necessità e volontà degli Stati del Golfo di rafforzare la propria posizione regionale in senso anti-Iran. Le parti coinvolte - Stati Uniti, Israele, Bahrain e Emirati - condividono il medesimo interesse, ossia quello di bilanciare gli equilibri di potere regionali tramite la solidificazione di un "solido asse di Stati arabi sunniti e pragmatici"¹ che possano calibrare il peso delle influenze regionali secondo una logica anti-Iran e anti-Qatar e Turchia. Secondo uno studio dell'Institute for National Security Studies (INSS) di Tel Aviv, infatti, la normalizzazione e il rafforzamento delle relazioni bilaterali con lo Stato d'Israele consentirebbe alle monarchie del Golfo di espandere le proprie opportunità di manovra regionale, con lo scopo di farsi scudo dalle ingerenze di Teheran e di mitigare l'azione destabilizzante di quest'ultima².

Gli Emirati Arabi Uniti, la cui politica estera si è espressa in maniera sempre più assertiva, a livello regionale quanto lontano dai propri confini nazionali, beneficia doppiamente del nuovo stato di relazioni amichevoli con Tel Aviv - e quindi con Washington - grazie ad una rinvigorita postura regionale, la cui forza militare e diplomatica viene spalleggiata dal nuovo amico israeliano e dal tradizionale amico americano.

In tale contesto, il Regno Hashemita di Giordania, tradizionale partner moderato di tutte le parti coinvolte negli accordi di settembre, ne esce, quasi paradossalmente, indebolito nonché spodestato

¹ Dekel U., Shusterman N. (2020), Behind the Scenes of the Abraham Accords: Insights from an INSS Cabinet, The Institute for National Security Studies, Special Publications. <https://www.inss.org.il/publication/abraham-accord-behind-the-scenes/?offset=12&posts=41&type=1081>

² ibid.



del suo ruolo di Paese cardine e mediatore nel Levante arabo. Amman, infatti, seconda capitale ad aver firmato un trattato di pace con Israele nel settembre del 1994, da sempre sopperisce al proprio stato di dipendenza economica e di risorse attraverso la storica centralità che la propria moderazione gli ha conferito a livello regionale ed internazionale. L'azione diplomatica della corona hashemita, che ha portato il regno a firmare l'accordo di pace con Tel Aviv ha da sempre reso il piccolo paese nel Levante un invalicabile punto di mediazione dei conflitti - primo fra tutti quello israelo-palestinese - e un affidabile partner nella logica di stabilizzazione di una regione da sempre instabile.

1. I pilastri della politica estera di Amman

In un contesto regionale povero di risorse naturali e costantemente in bilico tra conflitti e crisi, la via giordana per la stabilità e sicurezza del regno segue da sempre la direzione dettata da una politica domestica moderata, complementare ad una postura internazionale attentamente calibrata e filo-occidentale. L'appoggio di Washington, infatti, al pari di quello delle capitali del Golfo arabo maggiormente legate alla superpotenza statunitense - in particolare Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti - è un punto cardine fondamentale nella bussola della politica estera di Amman. Il Regno Hashemita di Giordania è infatti tradizionalmente adepto al bilanciamento delle proprie priorità domestiche, di ordine economico e securitario, con gli interessi e gli equilibri tra i propri partner regionali ed internazionali. Il più recente esempio di tale politica giordana è evidente nell'influenza che gli allineamenti delle monarchie del Golfo esercitano sul ruolo di Amman nel conflitto civile in Libia. Lontano dai propri confini nazionali, nonché dai propri interessi più pressanti, la capitale giordana sostiene lo sforzo bellico del Generale Khalifa Haftar, sotto la pressione imposta dalla necessità di supportare e tutelare gli interessi degli Emirati Arabi Uniti in Libia.

Insieme all'occhio di riguardo che la corona hashemita deve tenere nei confronti di determinati allineamenti intra-arabi, la Giordania ricopre nella regione del Levante il ruolo di attore moderato e mediatore, facendo di tale tradizionale centralità il proprio scudo a tutela dalle minacce alla propria sicurezza nazionale e dall'instabilità domestica dovuta all'austerità dettata da una bilancia pubblica perennemente in rosso.

Negli anni, infatti, oltre a risolvere il proprio stato di guerra con Israele e guadagnarsi il benessere e il supporto economico di Washington tramite la storica firma del Trattato di Pace con Tel Aviv nel 1994, Amman ha rappresentato il perno degli sforzi di stabilizzazione della questione mediorientale e della stabilizzazione della sub-regione levantina. A partire dagli anni '80 e fino ai primi anni 2000, l'attività diplomatica della corona hashemita sotto il regno di Hussein I ha contribuito in maniera decisiva ai tentativi di risoluzione del conflitto Israelo-Palestinese, rivelandosi un fondamentale punto di incontro e mediazione tra posizioni in totale contrasto.

Nell'ultimo decennio, in virtù della propria monarchia illuminata, la quale ha saputo far fronte ai disordini e all'instabilità generate dalle primavere arabe, la Giordania riceve fondi ed aiuti finanziari dal Golfo e dalle capitali occidentali con lo scopo di stabilizzare le rovinose casse dello Stato. L'importanza di mantenere una Giordania sicura e stabile, infatti, è fondamentale nella lotta regionale al terrorismo islamico. Gli hashemiti sono partner numero uno dell'Occidente nella lotta allo Stato Islamico, collaborando in stretta partnership con NATO e Stati Uniti. Inoltre, Amman è il recipiente principale dei fondi stanziati dall'UE - "EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis" - e ulteriori fondi delle Nazioni Unite per sopperire all'immensa pressione generata nella regione dal conflitto in Siria, nonché dal deterioramento della situazione regionale dall'Iraq alla Cisgiordania.



Di tale difficile contesto l'attuale monarca giordano, re Abdullah II, - insieme al predecessore re Hussein I - ha saputo trarre i benefici proprio grazie all'importanza fondamentale che Amman ricopre negli sforzi internazionali di stabilizzazione del Medio Oriente.

2. Amman sempre più isolata

La normalizzazione dei rapporti tra Israele, Emirati Arabi Uniti e Bahrain, nonché l'effetto spill-over degli accordi, rischiano di denigrare la centralità del Regno di Giordania negli affari regionali, fino a minarne la sicurezza e la stabilità politica ed economica. Tale pericolo deriva principalmente da due situazioni di crisi e precarietà con cui Amman si trova a confrontarsi negli ultimi anni.

In primo luogo, il rallentamento degli aiuti economici da parte dei tradizionali benefattori nel Golfo - Emirati e Arabia Saudita - e degli Stati Uniti grava pesantemente sul debito pubblico nazionale.

Il piccolo regno hashemita dipende quotidianamente dagli aiuti finanziari dei partner regionali ed internazionali e dal commercio con i grandi Stati esportatori di petrolio. La continua precarietà che affligge il vicinato giordano, già all'epoca della prima guerra del Golfo e le sue conseguenze regionali ed energetiche, si riflette direttamente sull'instabilità delle bilance del regno. Con il prolungarsi della guerra civile, e poi internazionale, in Siria, il regno hashemita è sottoposto ad incredibili pressioni migratorie con importanti risvolti sull'economia, sull'urbanizzazione e sulla tenuta del tessuto sociale del regno.

In tale contesto, negli ultimi anni la rete di supporto finanziario al regno ha cominciato ad indebolirsi: un sostanziale ritardo nell'accredito dei fondi ha cominciato a delinearsi e nel 2017 solo il 64.85% di una somma di 2,65 miliardi di dollari promessi dagli Stati Uniti per far fronte alla crisi siriana è stata effettivamente retribuita al regno giordano³. Un simile ritardo si è verificato anche l'anno successivo, non solo da parte di Washington ma anche da parte Riyadh e Abu Dhabi, aggravando la serietà della precarietà economica giordana in un momento di ristrutturazione in senso liberale dell'economia dello Stato. La mancanza di tutti i finanziamenti promessi, insieme al taglio alla spesa pubblica voluto dal Fondo Monetario Internazionale, è uno dei fattori che nel 2018 hanno contribuito allo scoppio di notevoli manifestazioni di piazza ad Amman, le più grandi dal 2011.

In secondo luogo, la crisi dei rapporti bilaterali con lo Stato di Israele e le implicazioni dell'iniziativa di pace dell'amministrazione Trump gravano sulla sicurezza del Paese e sul malcontento popolare interno al regno e nella vicina Cisgiordania.

Gli ultimi anni, soprattutto quelli dell'uscente Amministrazione repubblicana di Donald J. Trump, hanno visto un deciso raffreddamento delle relazioni bilaterali tra Israele e Giordania. Tra gli irritanti bilaterali di lungo periodo, la pace tra i due Paesi soffre di disturbi cronici derivanti dalla mancata realizzazione dei dividendi derivati dalla pace firmata nel 1994. Le carenze nella cooperazione bilaterale, infatti, sono evidenti nella bilancia commerciale tra i due vicini: in generale, il commercio israelo-giordano è rimasto di modeste dimensioni negli anni, con le esportazioni israeliane verso la Giordania che ammontano a 50-100 milioni di dollari all'anno, mentre le esportazioni della Giordania verso Israele ammontano a 100 milioni dollari all'anno circa⁴.

Tentativi di creare delle speciali zone di libero scambio tra i due Paesi sono anch'essi falliti nel giro

³ Tahboub N. (2017), "Jordan under the Hashemites", The University of Jordan, Amman.

⁴ Gal Y. and Rock B. (2018), Israeli-Jordanian Trade: In-Depth Analysis, Tony Blair Institute for Global Change, <http://institute.global/insight/middle-east/israeli-jordanian-trade-depth-analysis>



di un decennio. Tuttavia, nonostante il mercato giordano non sia il target primario dell'export di Tel'Aviv, quest'ultima utilizza Amman come mercato di mezzo da cui commerciare le proprie merci verso i paesi del Golfo e altri mercati arabi. La firma degli "Abraham Accords" mette fine a tale prassi economica e commerciale. Bahrain ed Emirati Arabi Uniti non solo non avranno più bisogno del mercato intermediario Giordano, ma potranno essi stessi fungere da portieri dei grandi mercati del Golfo, soprattutto quello Saudita. L'annuncio della normalizzazione dei rapporti tra Israele e Marocco e la possibilità dell'inclusione di altri Stati arabi ed africani elimina del tutto la necessità per Israele di disporre di un trampolino di lancio commerciale ad Amman.

Un secondo tasto dolente acuito negli ultimi anni è costituito dagli sviluppi nell'andamento del conflitto israelo-palestinese e dalle conseguenze che essi comportano per la sicurezza del regno. In questo contesto, la recente politica mediorientale di Trump si è di sicuro definita in termini di controversia, ma, per Amman, si è definita in termini di una svolta di isolamento della Giordania ed esclusione della ridefinizione degli equilibri geopolitici nel Levante arabo. Gli Stati Uniti, infatti, al di là degli obiettivi ultimi della propria politica in Medio Oriente e nel Golfo arabo, hanno *de facto* e *de jure* promosso la cooperazione tra lo Stato d'Israele e il Regno Hashemita di Giordania, con un occhio alla stabilizzazione, ed eventuale risoluzione, del conflitto israelo-palestinese, il quale incrina e riscalda periodicamente i regolari contatti diplomatici tra Amman e Tel Aviv.

Storicamente, le successive amministrazioni statunitensi si sono differenziate nel grado della loro posizione pro-Israele. Tuttavia, sotto l'amministrazione Trump, l'atteggiamento pro-Israele ha toccato un valore assoluto. Le controverse decisioni di Trump hanno dimostrato una pericolosa esplicitazione del favore di Washington nei riguardi degli interessi di Israele, minando le speranze di una soluzione praticabile e giusta del conflitto israelo-palestinese. Il riconoscimento da parte di Trump di Gerusalemme Est come capitale legittima di Israele e l'apertura dell'ambasciata americana, hanno indotto l'OLP e l'Autorità Palestinese ad interrompere ogni legame diplomatico con gli Stati Uniti. La risposta di Washington è stata quella di chiudere l'ufficio di rappresentanza dell'OLP a Washington DC e interrompere ogni forma di aiuto bilaterale ai palestinesi, ritirando i propri contributi finanziari dell'UNRWA. Ulteriori irritanti, quali il riconoscimento della sovranità di Israele sulle alture occupate del Golan, la pubblicazione finale del controverso piano di pace "Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People" e l'ammiccamento nei confronti delle intenzioni di Israele di anettere gli insediamenti coloniali presenti all'interno dei territori cisgiordani occupati, hanno contribuito al progressivo incendiarsi delle relazioni di Israele con l'Autorità Palestinese e, di conseguenza quasi diretta, delle relazioni tra Israele e Giordania.

In questo contesto, gli interessi di sicurezza nazionale della Giordania sono direttamente minacciati dalle conseguenze che un'annessione della Cisgiordania avrebbe sul regno, riportando indietro, prima fra tutte, la paura di diventare lo "stato designato" per la costruzione di una nazione alternativa per i palestinesi. Tali paure hanno scatenato in passato disordini ed una e propria guerra civile nel regno hashemita. Ancora oggi, il legame tra la sicurezza della Giordania con le sorti della questione palestinese è chiaramente esemplificato dalla composizione demografica del Paese: più del 50% dei cittadini giordani sono di origine palestinese, un'identità che spesso prevale sul passaporto giordano, rendendo la questione palestinese non solo un calcolo dovuto nella politica estera del regno con il proprio vicinato, ma una questione di assoluta e primaria importanza domestica. Non solo gli sviluppi sul fronte palestinese influenzano notevolmente l'umore di metà della popolazione giordana e



definiscono la viabilità politica e sociale delle relazioni del Paese con lo Stato d'Israele, ma la prospettiva di poter essere designata come "patria alternativa" per i palestinesi è percepita da Amman come una minaccia diretta alla propria identità e all'esistenza stessa del regno. Pertanto, la risoluzione del conflitto palestinese è strettamente legata all'agenda di sicurezza della Giordania: tutte le questioni relative allo status finale tra l'Autorità Palestinese e Israele si sovrappongono agli interessi pressanti del Regno e incidono sulla sua sicurezza nazionale. Qualunque cosa accada nei territori occupati, inevitabilmente si riverbera sugli affari interni ed esteri della Giordania.

Inoltre, l'uscente amministrazione Trump ha reso chiaro che il Regno Hashemita di Giordania non può più fare affidamento sugli Stati Uniti e sul loro impegno nei confronti di una risoluzione giusta e pacifica della questione palestinese, in linea con le speranze di Amman. Altre questioni di sicurezza in Medio Oriente hanno catturato gli sforzi degli Stati Uniti e dei maggiori attori regionali nel Golfo e nel Levante, nonché nel Mediterraneo orientale. Quella che per Amman è ancora una questione cardine per i suoi calcoli securitari non lo è più a livello internazionale, né regionale.

La firma degli Abraham Accords e il ruolo degli Stati Uniti nel raggiungimento di questi storici accordi, incuranti di una previa consultazione con Amman, hanno pertanto il valore di segnare la fine della centralità della Giordania nelle interazioni intra-regionali e negli schemi di stabilizzazione regionale da parte degli Stati Uniti.

Conclusioni

In un tale contesto di generale indebolimento della centralità giordana nei calcoli di stabilità della regione, Amman percepisce gli Abraham Accords precisamente come un ulteriore segnale a conferma dell'indebolimento del proprio ruolo e, quindi, della propria sicurezza.

Sebbene gli accordi di settembre 2020 non costituiscono una sorpresa agli occhi della capitale giordana, la preoccupazione per la riconsiderazione dell'importanza delle questioni regionali è presente a livello governativo e all'interno delle istituzioni di difesa ed intelligence del Paese. Secondo Nasser Tahboub, Professore alla Prince Al Hussein Bin Abdullah II School of International Studies della University of Jordan, la corona hashemita riconoscerebbe chiaramente la logica di *realpolitik* che ha portato all'iniziazione dei rapporti ufficiali e normalizzati tra le monarchie del Golfo e lo Stato d'Israele. Ciononostante, secondo Tahboub *"Jordan finds it critical that it is a party in shaping new alliances in the region and can have an impact on the newly expected alliances in the region, since normalization of relations between UAE and Bahrain are not sand in a vacuum and we still expect to find out about new regional security arrangements including other Arab Gulf States."*⁵ E' quindi una questione di inclusione che preoccupa la corona hashemita. Consapevole delle proprie necessità economiche e politiche e del supporto internazionale che esse richiedono, la priorità giordana è ora quella di fare in modo di non venire totalmente esclusa dai tavoli negoziali regionali ed internazionali.

In un contesto di variazioni di equilibri di potere e di peso delle differenti questioni che impattano sulla sicurezza del Levante, Amman è sempre più consapevole che l'unico modo per tutelare i propri interessi è quello di rimanere inclusa nei calcoli regionali dei propri partners e di continuare ad essere considerata un tassello fondamentale per la stabilizzazione della regione. A distanza di decenni, infatti, i pilastri della politica estera giordana non cambiano ma rimangono fondamentali per la

⁵ Benchekroun Y. (2021), "La Giordania alla luce della normalizzazione dei rapporti arabo- israeliani."

Il punto con Dr. Nasser Tahboub, Prince Al Hussein Bin Abdullah II School of International Studies, University of Jordan. Analytica for Intelligence and Security Studies, Interviste.



sicurezza del regno.

Bibliografia

Benchekroun Y. (2021), “La Giordania alla luce della normalizzazione dei rapporti arabo- israeliani. Il punto con Dr. Nasser Tahboub”, Prince Al Hussein Bin Abdullah II School of International Studies, University of Jordan. Analytica for Intelligence and Security Studies, Interviste.

Dekel U., Shusterman N., “Behind the Scenes of the Abraham Accords: Insights from an INSS Cabinet”, The Institute for National Security Studies, Special Publications, September 2020.



<https://www.inss.org.il/publication/abraham-accord-behind-the-scenes/?offset=12&posts=41&type=1081>

Gal Y. and Rock B., “Israeli-Jordanian Trade: In-Depth Analysis”, Tony Blair Institute for Global Change, 2018.
<http://institute.global/insight/middle-east/israeli-jordanian-trade-depth-analysis>

Tahboub N., “Jordan under the Hashemites”, The University of Jordan, Amman, 2017.