



MEDIO ORIENTE

Conflitto israelo-palestinese

Ripensare l'approccio italiano ed europeo

A cura di *Pietro Baldelli, Thomas Bastianelli, Nicolò Rascaglia*

Coordinamento di *Lorenzo Zacchi*

7 LUGLIO 2020

L'annuncio del “*Peace to Prosperity Plan*” del Presidente Trump e l'intenzione israeliana di annettere porzioni della Cisgiordania hanno riportato al centro del dibattito il processo di pace in Medio Oriente. La risoluzione del conflitto israelo-palestinese è considerata dall'Unione Europea come un importante obiettivo di politica estera, ma le soluzioni adottate in tal senso non hanno spesso ripagato con risultati adeguati. L'UE e l'Italia, potrebbero sfruttare il *momentum* creato dalla proposta dell'amministrazione statunitense per ripensare il loro approccio al dossier.

Con lo scoppio della Seconda Intifada del 2000, l'escalation di violenza a Gaza dopo il “*disengagement*” israeliano del 2005 e la conseguente guerra civile intra-palestinese, il processo di pace per la risoluzione del conflitto israelo-palestinese ha subito una brusca interruzione. Dopo anni di stallo l'elezione di Trump alla Casa Bianca e la conseguente pubblicazione, nel gennaio 2020, della propria proposta negoziale, sembrano poter sbloccare l'impasse. Tanto più se si considera la vantaggiosa congiuntura internazionale che per la prima volta vede alcuni dei più importanti Stati arabi propendere per un approccio più pragmatico nel rapporto con Israele. A parziale detrimento della proposta trumpiana, tuttavia il nuovo governo israeliano ha dichiarato nelle ultime settimane di voler procedere per l'annessione unilaterale di porzioni della Cisgiordania.

L'assenza europea e italiana

Una doppia evoluzione che sino a ora ha visto totalmente assente un attore che al contrario dovrebbe giocare un ruolo di peso: l'Unione Europea e di concerto l'Italia al suo interno. Per evitare di restare schiacciata dagli eventi, l'UE non potrà più limitarsi a sterili condanne e rifiuti, ma dovrà necessariamente ripensare il proprio approccio a tale dossier alla luce delle novità occorse negli ultimi tempi. In tal modo potrà ergersi ad attore protagonista e non più solamente a mero osservatore. Dopo aver esaminato in modo non esaustivo l'evoluzione della posizione europea ed italiana rispetto al piano di pace trumpiano e alla questione dell'annessione unilaterale verranno enunciate alcune proposte per rilanciare il ruolo dell'Italia e dell'UE nel dossier israelo-palestinese.

Il Peace to Prosperity Plan di Trump

Dal punto di vista del diritto internazionale la soluzione del conflitto israelo-palestinese rimane saldamente ancorata alla c.d. “soluzione a due Stati”, come enunciato attraverso la Risoluzione 242/1967 e seguenti del Consiglio di Sicurezza Onu. Negli ultimi anni il dibattito internazionale sulla questione è progressivamente scivolato in secondo piano rispetto ai numerosi avvenimenti occorsi in Medio Oriente. Solo a seguito dell'elezione di Trump tale dossier è tornato alla centralità precedente. Il 6 dicembre 2017 infatti la Casa Bianca ha riconosciuto Gerusalemme come capitale

dello Stato di Israele trasferendovi la propria Ambasciata l'anno seguente.

La presentazione del piano americano

Ma l'evento che più ha riportato la questione israelo-palestinese al centro del dibattito internazionale è stata la presentazione del *Peace to Prosperity Plan*, il nuovo piano di pace proposto dall'amministrazione statunitense. Il documento è diviso in due parti, una politica e una economica. Quest'ultima prevede un piano di investimenti dalla durata decennale del valore di oltre 50 miliardi di dollari, con i quali verrebbe finanziata la costruzione di infrastrutture, supportata la crescita del PIL palestinese e favorito un più ampio commercio regionale. I finanziamenti sarebbero anche destinati a migliorare l'istruzione, la sanità e lo sviluppo della forza lavoro palestinese. Per quanto riguarda la parte politica, il piano propone una soluzione a due Stati più "realistica", cioè maggiormente basata sugli attuali rapporti di forza sul campo e privata di tutte quelle *conditio sine qua non* di carattere massimalista prive di una solida base reale che hanno impedito, soprattutto alla parte palestinese, di accettare i numerosi piani presentati in circa 70 anni di conflitto (es. la questione del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi). È previsto un reciproco riconoscimento fra le parti, sebbene la transizione verso la statualità palestinese e l'ottenimento dei benefici previsti dal piano siano condizionati al soddisfacimento di una serie di criteri. Riguardo ai nuovi confini la porzione di territorio assegnata al futuro Stato palestinese corrisponderebbe a circa il 70% della Cisgiordania, ma sono previsti una serie di scambi di territori che porterebbero Israele ad annettere porzioni territoriali in cui già insistono insediamenti ebraici oltre alla strategica Valle del Giordano. Gerusalemme, come già esplicitato nel 2017, verrebbe riconosciuta come capitale indivisa dello Stato di Israele. I palestinesi al contrario stabilirebbero la propria capitale nelle zone di Gerusalemme Est collocate oltre la barriera di sicurezza, chiamandola "Al Quds".

La reazione dell'UE

In seguito alla presentazione del piano trumpiano, l'Unione Europea si è limitata a rilasciare una dichiarazione tramite l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri, Josep Borrell. Nel suo *statement* l'iniziativa statunitense è stata liquidata come un'occasione di rilancio del processo di pace in Medio Oriente

(MEPP) che l'UE si sarebbe limitata a studiare e valutare nel merito. La vaghezza dei contenuti della risposta è dovuta al veto imposto dall'Ungheria, che avrebbe rifiutato una dichiarazione più dura. Per questo motivo Borrell ha rilasciato una ulteriore dichiarazione, dai toni più espliciti, in cui il piano di Trump viene descritto come lontano dai parametri concordati a livello internazionale, soprattutto per quanto riguarda i c.d. "*final status issues*". Viene inoltre ribadita la posizione dell'Unione Europea, ancorata alle Conclusioni del Consiglio UE del 22 luglio 2014, basata su una soluzione negoziata a due Stati. Successivamente, il dibattito si è spostato in seno al Parlamento Europeo, dove nella sessione plenaria dell'11 febbraio 2020 è stata discussa la risposta europea all'iniziativa USA. Borrell ha ammesso l'impossibilità di ottenere l'unanimità nel Consiglio, e difeso la scelta di emanare una dichiarazione che rappresentasse 25 Stati membri. Borrell ha poi affermato che il piano di Trump può essere considerato un buon punto di partenza ma non uno di arrivo. Un ulteriore sviluppo si è avuto il 15 giugno, quando si è tenuta una sessione del Consiglio Affari Esteri a cui ha partecipato anche il Segretario di Stato americano Pompeo. Nella riunione sono stati riaffermati i legami transatlantici dell'Unione, dando merito al *Peace to Prosperity Plan* di aver creato un nuovo *momentum* per ravvivare il MEPP, ribadendo però che la posizione comunitaria rimane saldamente ancorata ai parametri concordati internazionalmente. Paradossalmente, soltanto tre giorni dopo, il 18 giugno, è stato ratificato l'*Euro-Mediterranean Aviation Agreement* fra l'Unione Europea e Israele, più noto come Trattato *Open Skies*.

Mancanza di una voce
comune europea

Questi eventi e dichiarazioni sembrano mostrare l'evidente impossibilità di ottenere un consenso comune ed europeo verso la politica da attuare nei confronti di Israele e del MEPP. Infatti, le risposte dei singoli Paesi membri al piano di pace di Trump sono state differenti, nel contenuto e nella forma, e dimostrano quanto le posizioni nazionali divergano poi da quella comunitaria. Soprattutto è notevole la mancanza di coordinamento, non solo fra i singoli Paesi membri, ma anche fra le varie istituzioni europee. Se quindi si volesse individuare l'attore principale nella gestione di tale dossier, sarebbe sicuramente l'Alto rappresentante Borrell, che ha spesso guidato la risposta europea. Ciononostante,

quest'ultima è rappresentata unicamente da dichiarazioni non vincolanti e dallo scarso valore politico, rimanendo semplicemente espressioni di una diplomazia "dichiarativa".

La reazione italiana

Sono quindi passati diversi mesi dalla presentazione del piano di pace ma l'Unione Europea non è ancora riuscita a presentare una proposta alternativa o complementare a quella immaginata dall'amministrazione statunitense. Anche la reazione italiana al piano di pace trumpiano è stata moderata e pienamente in linea con quella europea. Con un comunicato del 29 gennaio, la Farnesina si è limitata ad accogliere con favore gli sforzi statunitensi nel favorire il rilancio delle trattative del *MEPP*, riservandosi tuttavia di "valutare con attenzione i contenuti della proposta" americana, nella convinzione che la "soluzione a due Stati sia la prospettiva più giusta e sostenibile". Il fatto che l'Italia si sia limitata a un semplice comunicato sulla falsariga di quanto dichiarato dall'UE, denota una scarsa volontà di entrare nel merito della questione, rinunciando ad adottare una posizione più incisiva.

La questione dell'annessione

A seguito delle ultime elezioni legislative israeliane e alla formazione del nuovo governo è balzata agli onori di cronaca una questione ulteriore: la possibile annessione di porzioni della Cisgiordania da parte di Israele. Da sottolineare che il piano di annessione proposto in campagna elettorale da Netanyahu e inizialmente opposto da Gantz è contrario (o quantomeno parzialmente divergente) al piano di Trump sia nel metodo (mossa unilaterale non negoziata con i palestinesi) che nel merito. Tanto che non è ancora chiaro se l'amministrazione Trump darà piena luce verde a tale mossa, come emerso in seguito alla missione del segretario di Stato Pompeo in Israele del 13 maggio scorso. Nelle settimane che hanno succeduto il giuramento del nuovo governo inoltre si sono rincorse differenti tesi circa le modalità e i tempi di questa mossa anche in relazione alle reazioni internazionali e agli umori nazionali che sono successivamente emersi. Ciò che risulta chiaro è che Washington accetterà solamente azioni che avranno ricevuto

l'appoggio dell'intero governo israeliano, compresi quindi i componenti facenti riferimento a Gantz.

L'Onu risponde al piano di annessione

Eventuali annessioni unilaterali violerebbero il diritto internazionale e le risoluzioni Consiglio di Sicurezza dell'Onu in merito al conflitto israelo-palestinese. Tuttavia l'ultima risoluzione vincolante approvata è la 2234/2016, concernente gli insediamenti ebraici in Cisgiordania. Dall'elezione di Trump infatti gli Usa si sono mostrati indisponibili a votare qualsiasi atto vincolante in sede Onu che potesse condannare le azioni israeliane. Nel corso del 2020 risultano pubblicate solamente tre lettere del Presidente del Consiglio indirizzate al Segretario Generale Onu (S/2020/263, S/2020/341, S/2020/430) in merito a tale questione. Queste riportano i resoconti periodici redatti dallo *Special Coordinator for the Middle East Peace Process*, Nickolay Mladenov. Nella prima si fa riferimento solamente alla violazione della risoluzione 2234/2016 mentre nelle restanti due viene denunciata la possibilità di annessioni unilaterali da parte di Israele, senza tuttavia giungere a una votazione finale. Sempre in sede Onu il 16 giugno, circa 50 funzionari facenti capo all'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR) hanno sottoscritto un comunicato di condanna rispetto alle possibili annessioni territoriali in violazione del diritto internazionale. Inoltre, il 22 giugno lo stesso Mladenov ha voluto ulteriormente metter pressione a Israele e, con una mossa diplomaticamente inconsueta, ha partecipato alla manifestazione di Gerico organizzata dall'Autorità palestinese per protestare contro la possibile annessione unilaterale.

La postura europea...

L'Unione Europea è l'attore che più si è speso per chiedere a Israele di non procedere a mosse unilaterali di annessione. Tuttavia, non è stato approvato sino a ora nessun atto vincolante né di indirizzo da parte delle istituzioni europee. Scenario che ne limita profondamente la capacità di influenza in tale dossier, che non a caso è gestito prevalentemente da singoli Stati membri come la Germania (missione in Israele del ministro degli esteri Maas, 10/06/2020) e la Francia. Tale questione è stata affrontata durante il Consiglio Affari Esteri del 15 maggio quando è stata ribadita l'adesione alla soluzione a due Stati senza tuttavia giungere alla votazione di una conclusione finale. L'Alto rappresentante Borrell

ha mostrato una ferma opposizione all'annessione unilaterale, pur senza riuscire a far passare una linea della fermezza al Consiglio da lui presieduto, così come accaduto in merito al piano di pace trumpiano. Il 18 maggio pertanto, si è limitato a pubblicare una dichiarazione ufficiale in cui ha espresso grande preoccupazione per uno scenario di annessione unilaterale. Posizione ribadita durante il suo intervento alla sessione plenaria del Parlamento europeo del 18 giugno, durante la quale ha aggiunto che una mossa del genere minerebbe ulteriormente la stabilità dell'intera regione. A ciò si aggiungono le parole del capo missione UE per la Cisgiordania e Gaza, Sven Kuhn Von Burgdorff, il quale, partecipando insieme a Mladenov alla manifestazione palestinese di Gerico sopra-mentzionata, ha anticipato una possibile risposta europea "proporzionata al passo israeliano", qualora l'annessione si concretizzasse.

... e la postura italiana

L'Italia ha adottato una posizione di condanna in linea con le istituzioni europee. Tuttavia, anche in questo caso non si registrano azioni incisive e concrete ma mere prese di posizione. La Farnesina ha affidato la gestione del dossier alla Vice-Ministra Sereni. Nel corso della video-riunione dell'*Ad Hoc Liaison Committee* (organismo nato con gli Accordi di Oslo) tenutasi il 2 giugno, Sereni ha ribadito la preoccupazione dell'Italia nella prospettiva di annessioni unilaterali; posizione espressa in precedenza nel corso di una telefonata con il capo negoziatore palestinese Erekat del 22 aprile, ancor prima del giuramento del nuovo governo israeliano. Per quanto riguarda il Parlamento, è utile menzionare l'Interrogazione parlamentare 5-03933 del 28 maggio a prima firma dell'On. Quarta-
tapelle Procopio. Gli interroganti hanno sottolineato come l'eventuale annessione unilaterale porterebbe a conseguenze pericolose anche a causa dell'interruzione già annunciata dall'Autorità palestinese della collaborazione in materia di sicurezza con Israele e gli Stati Uniti. Tale interrogazione è stata preceduta da una lettera firmata da 70 parlamentari e inviata il 21 maggio al Presidente del Consiglio Conte, il quale veniva invitato a condannare esplicitamente l'eventuale mossa israeliana e attivarsi nelle sedi internazionali affinché ciò non avvenisse. Nonostante ciò dalla Presidenza del Consiglio non sono pervenute dichiarazioni né comunicati in merito a tale questione.

Un approccio realistico per l'Italia e l'UE: 4 proposte concrete

1 - Un nuovo approccio verso la risoluzione del conflitto israelo-palestinese

Il *Peace to Prosperity Plan* ha senza dubbio avuto il merito di porre nuovamente al centro del dibattito politico internazionale la questione israelo-palestinese, come sottolineato dall'AR/VP Borrell il giorno stesso della presentazione del piano. L'approccio trumpiano, al netto dei suoi contenuti, prende atto dell'attuale status quo nella regione, affrontando questa annosa questione con un metodo pragmatico e realista, andando oltre la visione dei maggiori attori internazionali legati alla c.d. "soluzione a due Stati". Stante la necessità di reiterare quest'ultima soluzione, la cui implementazione rappresenterebbe la migliore condizione per assicurare gli interessi del popolo palestinese, l'Unione Europea con l'Italia, dovrebbe mutuare l'approccio americano, adottando una postura più assertiva e pragmatica nell'affrontare il dossier israelo-palestinese. Alla luce del piano di pace presentato da Trump, occorre che l'UE e l'Italia riformulino il loro approccio, non la loro posizione, fornendo soluzioni alternative ai suoi contenuti.

2-Un rilancio del ruolo dell'UE

Alla luce di tale nuova atmosfera negoziale, l'UE e l'Italia non possono più limitarsi a una aprioristica e ideologica posizione di rifiuto. Il rischio altrimenti sarebbe un'evoluzione che prescinderebbe dalla posizione europea. Al contrario l'UE, accettando il nuovo approccio americano nel metodo e non nel merito, potrebbe far valere la propria posizione nella determinazione dei contenuti del piano stesso, ancora negoziabili, anche al fine di condannare concretamente l'opzione di annessione unilaterale. L'UE rappresenta una potenza diplomatica solo se agisce in maniera preventiva e deterrente. Se messa di fronte al fatto compiuto e chiamata ad agire in termini reattivi perde la propria capacità di influenza. A tal fine il Consiglio UE deve urgentemente tornare a votare conclusioni di indirizzo politico atte a rinnovare rafforzandolo il mandato con cui l'AR/VP dovrà poi tentare di riabilitare il formato del Quartetto negoziale, sottraendo il dossier alla gestione bilaterale preferita dagli Usa. In sede di Consiglio l'Italia può giocare un ruolo fundamenta-

le nello sbloccare l'impasse che impedisce l'approvazione di una conclusione (richiesta l'unanimità) a causa della reticenza di alcuni Stati membri.

3 - Armonizzare la politica dell'UE verso Israele

È necessaria un'armonizzazione della politica europea nei confronti di Israele. Non è più sostenibile una gestione totalmente separata del *MEPP* rispetto al rapporto bilaterale UE-Israel. L'obiettivo dovrebbe essere quello di un più stretto coordinamento tra le due agende al fine di spingere Israele a concessioni sul fronte del processo di pace mettendo sul piatto la cooperazione su altri dossier gestiti sulla base dell'Accordo di Associazione UE-Israel del 2000. Da evitare nuovamente quanto accaduto durante la sessione plenaria del Parlamento europeo del 18 giugno quando, poco dopo il discorso di denuncia dell'AV/VP Borrell contro il piano di annessioni unilaterali, veniva ratificato il Trattato *Open Skies* già entrato in vigore provvisoriamente dal 2013. È fortemente sconsigliabile una politica di sanzioni al fine di condannare eventuali atti unilaterali da parte di Israele. Questa verrebbe percepita come lesiva del rapporto politico-diplomatico nei confronti di un partner strategico, rischiando di avvantaggiare attori ostili. Eventuali azioni di pressione dovrebbero limitarsi a un livello inferiore, ad esempio negoziando sui singoli progetti di cooperazione bilaterale all'interno del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ancora da approvare.

4 - Capitalizzare l'influenza dell'UE sull'Autorità Nazionale Palestinese

Fin dall'avvio del *MEPP*, l'Unione Europea e gli Stati Membri hanno contribuito enormemente all'assistenza finanziaria del popolo palestinese, soprattutto per quanto riguarda il finanziamento dello *state-building*. Ciononostante, gli sviluppi politici sul campo hanno reso particolarmente difficile la transizione palestinese verso la statualità, tanto da costringere l'UE a trasferire gran parte dei finanziamenti dal rafforzamento delle istituzioni all'assistenza umanitaria. Tra il 2000 e il 2014 ad esempio, la Direzione Generale per la Protezione Civile e le operazioni di aiuto umanitario europeo (*DG ECHO*) ha fornito 700 milioni di euro in finanziamenti umanitari ai Territori palestinesi. In questo contesto, tuttavia, l'UE

non sembra riuscita a sfruttare il suo *soft power* nei confronti dell'Autorità Palestinese. Il programma di aiuti europei sembra seguire infatti una logica passiva. Senza essere accompagnato da una proposta politica per la risoluzione del conflitto, l'economia palestinese continuerà ad essere insostenibile e completamente dipendente dall'aiuto dei donatori. Urge quindi un ruolo politico più importante per l'UE che, facendo leva sugli ingenti aiuti, dovrebbe esercitare maggiori pressioni nei confronti dell'Autorità Palestinese per spingerla a dismettere il proprio approccio massimalista e tornare al tavolo delle trattative alla luce del piano trumpiano, anche per convincere Israele a congelare qualsiasi azione unilaterale. Inoltre, è consigliabile che l'UE si adotti maggiormente per la risoluzione del conflitto intra-palestinese, reo di indebolire ulteriormente la posizione negoziale palestinese.

Pietro Baldelli

Analista di politica internazionale. Laureato in Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Perugia. Precedentemente tirocinante presso l'Ambasciata d'Italia a Tel Aviv. I suoi interessi di ricerca riguardano la storia e la teoria delle Relazioni internazionali e gli Studi strategici. Per Geopolitica.info collabora con la sezione Medio Oriente e Nord Africa.

Thomas Bastianelli

Dopo aver conseguito la Laurea Triennale in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso Roma Tre, gli studi proseguono con la Magistrale in Scienze Internazionali Diplomatiche dell'Università di Bologna. Durante il percorso accademico, la preparazione teorica è stata seguita da esperienze di studio all'estero, in Israele e nel Regno Unito. Gli interessi di ricerca riguardano la politica estera e di difesa, in particolare per quanto riguarda l'area euro-atlantica e quella mediorientale. Per Geopolitica.info collabora con la sezione Medio Oriente e Nord Africa.

Nicolò Rascaglia

Studente del corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali presso Sapienza Università di Roma. I suoi interessi includono la storia delle relazioni internazionali e la geopolitica con particolare riferimento alla Turchia e all'area del levante. Precedentemente tirocinante presso l'ufficio politico dell'Ambasciata Italiana ad Ankara. Per Geopolitica.info collabora con la sezione Medio Oriente e Nord Africa.

Lorenzo Zacchi

Studi presso Università la Sapienza di Roma, oggi è funzionario dell'ufficio legislativo presso il Senato della Repubblica, occupandosi di esteri, di difesa e di politiche dell'Unione Europea. Research Fellow di Geopolitica.info, per il Centro Studi è responsabile dell'area Medio Oriente e Nord Africa, oltre a curare l'account Twitter e l'organizzazione dei corsi. La sua ricerca si concentra sulle dinamiche relative all'area mediorientale, con particolare attenzione all'Iran e alla cosiddetta mezzaluna sciita, oltre che alle traiettorie del terrorismo jihadista internazionale.

Il Centro Studi

Il Centro Studi Geopolitica.info nasce nel 2004 con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla politica estera, la geopolitica e le relazioni internazionali dalla prospettiva dell'Italia. Le attività del Centro Studi si articolano in tre filoni principali: la pubblicazione della Rivista online *Geopolitica.info* e la ricerca in materia di politica internazionale e geopolitica; la formazione attraverso i corsi in presenza e i corsi online sulla piattaforma www.onlineducation.it; l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico sui temi dell'agenda politica italiana relativi alle relazioni internazionali. Tutte le attività sono consultabili sul sito web www.geopolitica.info.

Centro Studi Geopolitica.info

www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info