



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Relazioni Internazionali Comparete – Comparative
International Relations

Tesi di Laurea Magistrale

**La costruzione della posizione europea nel conflitto
israelo-palestinese tra il 1980 e il 2010**

Relatrice

Dott.ssa Stéphanie Novak

Correlatore

Dott. Antonio Trampus

Laureanda

Jessica Ceron

854872

Abstract	4
Introduzione.....	8
Capitolo I, Introduzione storica alla presenza Europea nel territorio Palestinese dalle origini agli anni '70.....	13
1.1 Le origini della penetrazione europea in Medio-Oriente e il Mandato britannico.....	13
1.2 Gli anni della seconda guerra mondiale e la fine del Mandato.....	22
1.3 La crisi di Suez e la guerra dei sei giorni	31
1.4 La guerra del Kippur.....	37
1.5 La ricerca di una posizione comune dei paesi europei	39
Capitolo II, Le iniziative della Comunità economica europea nel processo di pace israelo-palestinese durante gli anni '8.....	47
2.1 La dichiarazione di Venezia.....	47
2.2 L'allargamento della CEE e le iniziative individuali dei suoi membri.....	51
2.3 L'invasione del Libano e il ruolo dell'OLP.....	55
2.4 L'intifada	68
2.5 L'indipendenza palestinese	70
Capitolo III, Il ruolo dell'Unione Europea nella questione israelo-palestinese durante gli anni '90.....	72
3.1 Il trattato di Maastricht e la nascita della PESC.....	72
3.2 La conferenza di pace di Madrid.....	74
3.3 Gli accordi di Oslo	79
3.4 Il processo di Barcellona.....	87
3.5 Lo stallo del processo di Oslo.....	92
Capitolo IV, L'Unione Europea e le sue iniziative nel processo di pace in Medio Oriente negli anni '2000.....	99
4.1 I negoziati di Camp David del 2000 e la Seconda Intifada.....	99
4.2 Gli attentati dell'11 settembre e la nascita del Quartetto	104
4.3 Le missioni dell'Ue nei territori palestinesi e il rapporto con Hamas	116
Conclusioni.....	128

Abstract

The subject of this thesis is the building of European Union's position in the Israeli-Palestinian peace process.

The curiosity towards the way and the means through which the political entity designated now by the name "European Union" has intervened during the different phases of this tricky conflict, that deeply affects Middle East history, has moved my research.

The search path is chronologically developed. It analyzes from one side the historical events that involved the Middle East region while from the other it studies the evolution of European interventions. These latter include the presence of individual states that had a colonial history and later it takes into account the joint actions that have been undertaken by the European Community firstly and by the European Union later.

The analysis of this scenario becomes gradually more in-depth as we approach the recent period.

The first part of the thesis briefly summarizes the events that involved Palestine after World War I, when the Ottoman Empire fade away. Then we examine the developments elapsed between European countries and the Middle East during the 80's.

Subsequently we offer a comprehensive analysis of EU projects concerning the Middle East peace process that took place between the 90's and the first decade of the new millennium.

Official documents released by European institutions will be examined in order to understand the main objectives pursued by EU to reach peace among Israel and Palestine.

Finally in the conclusion we will have the chance to deduct and summarize from previous chapters the main obstacles the European Union had to overcome performing its political and diplomatic role in the Middle East.

From those aspects we can draw the main flaws and strengths of European Union foreign policy as far as the Israeli-Palestinian peace process is concerned.

The first chapter represents an historical introduction to the Israeli-Palestinian question.

We start our analysis in the context of the Ottoman Empire collapse after World War I.

Under these circumstances we examine the role of France and Great Britain, the main European colonial powers at that time. They intervened to share among them the territory of this region. In this period the British Mandate for Palestine, upon a League of Nations' decision.

During this period waves of migration of Jewish population intensified because of Nazi persecutions. Those people were mostly coming from European countries.

During the British Mandate period tensions among Arab and Jewish populations had already started. The Jewish population was growing faster and faster. Then this immigration grew enormously when the Israeli state was created in 1948, right after the end of the British administration.

From now on the confrontation between these two nations became even harsher and it culminated in four Arab-Israeli wars that are analyzed in this first chapter.

The first one is the 1948 war, that broke up when the Israeli state was proclaimed; then the Suez Crisis in 1956 during which Egypt fought against Israel; the Six-day War in 1967, a conflict during which Israel was opposed to different Arab countries that were hostile to it, as for example Syria, Egypt and Jordan; the Yom Kippur War in 1973 during which an Arab coalition made up of Egypt and Syria stroke Israel with surprise.

At this stage the member states of the EC struggled to find a common position to hold towards the Israeli-Palestinian question. Since each country was more concerned with safeguarding its own national interests than giving rise to a unified European foreign policy.

A weak signal towards this direction arrived when EU states approved unanimously United Nations Resolution 242 in 1967. This resolution implied the withdrawal of Israeli militias and the end of warlike demonstrations from both the parties involved in the conflict.

At the beginning of the 70's the European Political Cooperation (EPC) was established in order to harmonize the diverging points of view among the member countries of the EC.

This organization would deal very often with the Middle East situation.

The most important common stance during the 70's was the London Declaration that placed the Palestinian right to return and to have their own nation at the centre of the debate.

The last important event in this decade were the Camp David Accords, from which European countries were excluded though.

In the second chapter we analyze the European involvement in the Israeli-Palestinian peace process scenario during the 80's.

This decade starts with the Venice Declaration in 1980. It represents an important and revolutionary stance because the question of Palestinian refugees is discussed in the context of the Israeli-Palestinian conflict. Moreover, for the first time the Palestinian Liberation Organization is mentioned with the purpose of making it part of negotiations.

This declaration pushed European Community countries towards a more pro-Arab position.

Another important event that occurred in the 80's is the enlargement of the EC with the admission of Greece firstly and subsequently of Spain and Portugal.

As far as Middle East is concerned the most important event was the Lebanon invasion by Israel.

This conflict made clear how important the PLO was becoming as a regional actor.

Nevertheless the EC countries, the United States and Israel had very different opinions on the PLO.

At the end of the decade headlines were occupied by the first Intifada. This event had started as a popular uprising of Palestinians to complain about their living conditions and the human rights violations to which they were daily subjected.

The revolt ended just at the beginning of the 90's.

As Palestinian people are concerned, at the end of the decade the Palestinian Declaration of Independence was released.

In the third chapter we examine the role of the European Union in the Israeli-Palestinian conflict during the 90's.

This is an important moment because the European actor finally manages to overcome the declaratory phase of its policy to become a major actor in this regional context.

Its role, nevertheless, will be mainly economic and financial, since from a diplomatic point of view, the European Union still continues to be in the shadow of the United States, that is still the main mediator of the peace process in this decade.

As far as innovations within the European Community are concerned, in this decade the Maastricht Treaty is released. It is a particularly important treaty since it decrees the birth of the European Union and of the CFSP (Commons Foreign Security Policy).

Within this chapter we provide a wide space to the Madrid Peace Conference, that starts a series of bilateral and multilateral negotiations. The EU had the opportunity to play a leading role just in the second ones.

The latter portion of this chapter deals with the process that starts from the Oslo Accords, those are the result of back-channel negotiations between the PLO and Israel. This is even the chance for a late official mutual recognition among the two sides.

Within the context of these accords the different phases of an interim government of the Palestinian territories are established. Those accords were meant to lead to permanent status negotiations of those territories.

However during the second half of the decade this accord was slowed down till it was completely stalemated.

Meanwhile, the UE played an important role at a regional level when it launched the Barcelona Process that involved an economic, political and cultural partnership among European Union countries and 12 states of the southern shore of the Mediterranean, among which there were Israel and the Palestinian Authority.

On top of that in the CFSP context two new roles were established: the European Union Special Representative for the Middle East peace process and the EU High Representative for the CFSP. Those offices will be deeply involved in the Middle East peace process.

The last chapter deepens the events of the first decade of the new millennium.

It started with new, unsuccessful, Camp David negotiations. The situation escalated quickly till a second Intifada broke out.

With regard to the western world, the event that shocked entire populations that were not used to terror attacks were the September 11 attacks in 2001. This tragic event triggered a war on terror that would influence the peace process between Israelis and Palestinians.

In this period two crisis management missions were launched in the Palestinians Territories: EUPOL COPPS and EUBAM Rafah.

However the most important project that involved the EU in this context was the creation of the Middle East Quartet. Within its framework the Union cooperated with the UN, Russia and the United States.

Moreover the EU launched two Elections Observation Missions in the Palestinian Territories in the early 2000s.

In the last part of this chapter we take into account the inconsistency of the EU policy toward Hamas, after that this organization regularly won the legislative elections.

In the following years Hamas clashed with the other party, Fatah, and this situation led to an intra-Palestinian war between the Hamas-ruled Gaza and the West Bank that mostly supported Fatah. On top of that confrontations continued between Israelis and the Hamas leaders in Gaza. The highest level of tension was reached during Israeli operation Cast Lead that in a few days provoked deaths and annihilation all over Gaza.

Despite the fact that the EU didn't manage properly direct aid to the Palestinian Territories in this period, since it was mainly favoring the West Bank at the expense of Gaza Strip, we have to note that the Union continued to be the major donor to Palestinians. Without the European economic effort Palestinian institutions may probably have completely collapsed.

Introduzione

L'argomento di questa tesi è la costruzione della posizione europea nel contesto del processo di pace israelo-palestinese.

La curiosità che ha mosso la mia ricerca era quella di approfondire in che modo e con quali strumenti l'entità politica designata oggi con il nome di Unione Europea sia intervenuta nelle diverse fasi di un conflitto delicato che da decenni segna la storia del Medio Oriente.

Il percorso di ricerca si svolge in modo cronologico accostando da un lato gli eventi che hanno coinvolto la regione mediorientale e dall'altro l'evoluzione degli interventi europei, da quelli iniziali dei singoli stati con una storia coloniale per poi prendere in esame le azioni intraprese a livello comunitario prima dalla Comunità Economica Europea ed in seguito dall'Unione Europea.

L'analisi dello scenario diviene via via più approfondita con l'avvicinarsi al periodo odierno. Si inizia con il tratteggiare gli eventi che hanno coinvolto la Palestina dopo la prima guerra mondiale con la fine dell'Impero Ottomano per poi entrare nelle dinamiche intercorse tra stati europei e Medio Oriente negli anni fino agli anni '70. In seguito inizia un'analisi più sistematica della posizione europea e dei suoi interventi nel contesto del conflitto israelo-palestinese nel periodo che va dal 1980 al 2010.

Lo studio esamina i progetti intrapresi dall'Unione nel contesto del processo di pace in Medio Oriente e i documenti ufficiali rilasciati dalle istituzioni europee che attestano gli obiettivi perseguiti dall'ente europeo per raggiungere la pace tra Israele e Palestina.

Nel corso dell'ultimo capitolo viene poi svolta una riflessione sui principali ostacoli che ha incontrato l'Unione Europea nell'espletazione del suo ruolo politico e diplomatico in Medio Oriente.

Le domande che hanno guidato il percorso di ricerca su questo tema sono state:

Come è andata costituendosi la posizione dei paesi dell'Unione europea sul tema del conflitto israelo-palestinese?

Come è evoluta questa posizione?

Si può dire concretamente che una posizione comune si sia formata o prevalgono sempre gli interessi nazionali in politica estera?

Quali elementi hanno ostacolato la riuscita degli obiettivi che l'Unione europea si era posta nello scenario mediorientale?

In cosa la linea politica mantenuta dall'Unione si è mostrata incoerente e fragile e dove è invece riuscita a portare ai risultati auspicati?

A questi quesiti si cerca una risposta tramite l'analisi di diverse fonti.

Di primaria importanza sono innanzi tutto le fonti primarie, che accompagnano l'analisi dall'inizio fino agli ultimi eventi del primo decennio degli anni 2000.

Si tratta principalmente di atti e documenti internazionali ma non mancano dichiarazioni ufficiali, e interviste di capi di stato, ministri e segretari di stato oltre alle conferenze stampa specifiche sull'evoluzione della situazione in Medio Oriente.

Per quanto riguarda gli atti internazionali sono stati di rilevante importanza per impostare questo lavoro soprattutto le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; le dichiarazioni rilasciate dai Consigli e dai summit europei; le Joint actions così come gli accordi bilaterali tra gli attori coinvolti a livello regionale.

Le fonti secondarie sono invece in gran parte articoli accademici che in alcuni casi riguardano temi specifici come missioni ed enti che operano a livello regionale, rapporti tra due attori coinvolti nel conflitto, problematiche specifiche di un determinato lasso di tempo; in altri si tratta di articoli o libri che coprono in maniera più generica le differenti tematiche affrontate nella tesi. Questi lavori sono in gran parte monografici e vengono pubblicati in riviste specializzate che trattano la politica estera e il Medio Oriente.

Un'altra fonte secondaria di interesse sono gli articoli di giornale, presi principalmente da testate americane ed israeliane anche se non mancano articoli di giornali europei: italiani, inglesi e francesi. Questi sono utili per registrare come siano state trasmesse al grande pubblico le notizie più importanti sull'evolversi del conflitto e sulle prese di posizione dei diversi paesi e dei loro esponenti politici.

Infine la sitografia si basa in sostanza su piattaforme che trattano tematiche specifiche inerenti politica e il Medio Oriente e sui siti stessi delle istituzioni europee e dei Ministeri degli esteri.

La politica estera europea è un tema complesso e talvolta ambiguo. Il lavoro di ricerca per questo elaborato ha spesso fatto emergere come le posizioni ufficiali mantenute dai paesi singoli o a livello comunitario a volte non siano che dei pro forma volti a tratteggiare in linea teorica il piano di azione da seguire a livello europeo mentre nella realtà pratica spesso gli

stati singoli assecondano principalmente i loro interessi nazionali a scapito dell'azione coerente dell'Unione europea.

La situazione diventa ulteriormente più complessa andando ad intersecare il piano della politica estera europea con quello del conflitto israelo-palestinese, che a sua volta presenta due attori contrapposti da decenni che si scontrano su tematiche delicate quali sicurezza, sovranità nazionale, rifugiati, terrorismo e risorse naturali.

Non è sempre facile delineare con precisione le intenzioni di un paese in uno scenario così complesso, lo è ancora meno nel caso dell'Unione europea che si propone di rappresentare una visione e degli obiettivi comuni ai suoi paesi membri. Ma le strategie e gli obiettivi di ciascun paese possono cambiare, talvolta anche rapidamente, con il succedersi di diverse personalità politiche al governo. Per questi motivi l'analisi della politica estera dell'Unione europea è suscettibile di diverse interpretazioni e talvolta può apparire poco coerente.

Quello che è emerso da un'analisi di un periodo di tempo piuttosto lungo è comunque un progressivo aumento nella coordinazione degli stati membri per quanto concerne le decisioni di politica estera inerenti al conflitto arabo-israeliano. Certo non si è trattato di un percorso sempre lineare poiché talvolta gli interessi nazionali di alcuni paesi hanno prevalso sulla volontà europea di mostrarsi come un attore coerente che si esprime con una voce sola per far valere con più forza le sue posizioni.

Inoltre bisogna considerare il fatto che nello specifico caso del conflitto israelo-palestinese, la presenza di un attore europeo unito e forte non era ben vista né da Israele né dal principale mediatore del processo di pace, gli Stati Uniti. Al contrario l'intervento dell'Unione fu accolto positivamente dal popolo palestinese che in esso vedeva la possibilità di bilanciare la presenza filo-israeliana statunitense. Proprio nell'organizzare gli aiuti diretti all'Autorità Palestinese l'Unione europea è riuscita a dare il suo contributo più significativo al miglioramento della situazione regionale durante questo conflitto.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'elaborato, esso è stato suddiviso in quattro capitoli che trattano l'evoluzione del conflitto e della relativa posizione europea in ordine cronologico.

Nel primo capitolo viene offerta una panoramica storica della situazione in Palestina partendo dalla caduta dell'impero Ottomano. Vengono analizzati gli interventi di spartizione della regione da parte di Francia e Regno Unito, i primi paesi europei ad essere presenti in questo

frangente in quanto potenze coloniali. Si passa quindi ad una disamina del mandato britannico negli anni in cui si intensificano le ondate migratorie di ebrei diretti nella regione, fino ad arrivare alla costituzione dello stato di Israele nel 1948.

Da questo momento si nota un'intensificazione dei contrasti tra la popolazione israeliana e quella palestinese che sfocia in ben quattro guerre arabo-israeliane tra il 1948 e il 1973.

In questa fase si nota una difficoltà dell'allora Comunità economica europea nel trovare una posizione comune. Il primo segnale di unità arriva solo nel 1970 con la Dichiarazione di Londra che portava al centro del dibattito la questione dei rifugiati palestinesi e il diritto del popolo palestinese ad avere una nazione.

Il secondo capitolo studia gli interventi della Comunità europea in Medio Oriente tra il 1980 e 1990.

In questo lasso di tempo i membri della Comunità sembrano allinearsi verso una posizione più filo-araba. Il documento più importante del decennio rilasciato dai membri della CEE, la Dichiarazione di Venezia del 1980, infatti oltre a trattare il tema dei rifugiati palestinesi menziona anche l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina come possibile interlocutore per i negoziati.

Ad accentuare ulteriormente una svolta pro-palestinese c'è l'ingresso nella Comunità prima della Grecia e poi di Spagna e Portogallo.

Al contempo la situazione in Medio Oriente in questo decennio fu scossa prima dall'invasione israeliana del Libano e poi dallo scoppio della prima Intifada.

Nel terzo capitolo si analizzano gli avvenimenti che si situano tra il 1990 e il 2000. È un momento importante per l'Unione che riesce andare oltre alla fase puramente dichiaratoria della sua politica, sebbene il suo contributo riesca ad esprimersi quasi esclusivamente in ambito economico poiché in quello diplomatico resta sempre all'ombra degli Stati Uniti.

In questi anni con il trattato di Maastricht si assiste alla nascita dell'Unione Europea (prima CEE) e della PESC, la politica estera di sicurezza comune. Proprio nel contesto della PESC vengono introdotte due nuove figure di rilievo nel contesto del processo di pace israelo-palestinese: l'inviato speciale dell'Unione Europea per il processo di pace in Medio Oriente e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

I membri dell'Unione si renderanno inoltre protagonisti in questo decennio del lancio del processo di Barcellona, un partenariato tra i paesi Ue e quelli della sponda meridionale del Mediterraneo.

Per quanto concerne l'andamento del processo di pace nel corso di questo capitolo vengono trattati due momenti molto importanti: la conferenza di pace di Madrid e il processo di Oslo.

Infine l'ultimo capitolo è dedicato agli avvenimenti tra il 2000 e il 2010. Il decennio si aprì con i drammatici attentati dell'11 settembre 2001 a New York, che riportarono la regione mediorientale al centro dell'agenda politica dei paesi occidentali.

L'iniziativa più importante in cui fu impegnata l'Unione europea in questo decennio è quella del Quartetto per il Medio Oriente, insieme a Nazioni Unite, Stati Uniti e Russia, coi quali verrà lanciata l'iniziativa della Road Map, un progetto diviso in fasi precise per raggiungere la pace tra israeliani e palestinesi. Seguono due missioni di intervento nei Territori palestinesi per la gestione della crisi: EUPOL COPPS ed EU BAM Rafah, oltre ad un paio di missioni per il monitoraggio delle elezioni.

Il capitolo si chiude con una riflessione sul rapporto incoerente e a tratti paradossale della politica dell'Unione verso Hamas.

Capitolo I

Introduzione storica alla presenza Europea nel territorio Palestinese dalle origini agli anni '70

1.1 Le origini della penetrazione europea in Medio-Oriente e il Mandato britannico

La presenza europea in territorio palestinese non è un fenomeno recente ma risale al collasso dell'Impero Ottomano nel corso della prima Guerra Mondiale. Fu proprio l'arrivo, nella veste di potenza coloniale, degli europei l'elemento propulsore della nascita degli stati moderni nel Medio-Oriente. Da allora, seppur sotto forme molto diverse, questa presenza rimarrà costante e influenzerà le sorti del popolo israeliano, di quello palestinese e dell'imperituro conflitto tra le due parti. Per comprendere a pieno i caratteri dell'influenza europea nel processo di pace Israelo-Palestinese è utile conoscere il quadro storico dei rapporti che intercorrono tra le parti in conflitto e l'Europa, dall'epoca coloniale ad oggi.

Nel corso di questo primo capitolo verrà dunque fornita una panoramica delle interazioni tra paesi europei e Medio-Oriente, nello specifico il territorio palestinese e l'odierno stato di Israele, dall'epoca imperialista fino agli anni '80.

Già nel corso dell'800 Gran Bretagna e Francia avevano messo piede nel Maghreb e in Medio Oriente. In particolare Londra aveva stabilito diversi protettorati in alcuni paesi del Golfo Arabo (Kuwait, Emirati Arabi, Qatar, Bahrain) dei quali gestiva le relazioni estere e in Egitto. Al contempo la madrepatria inglese concludeva accordi anche col Sultanato dell'Oman e con lo Yemen, nel quale Aden rimase una colonia inglese fino agli anni '60 del Novecento. Nel corso dello stesso secolo la Francia aveva colonizzato l'Algeria e istituito un protettorato in Tunisia. A inizio '900 fu invece il Marocco a passare sotto controllo spagnolo e francese. I primi approcci europei in Medio-Oriente e Nord Africa furono quindi una prerogativa inglese e francese. La Gran Bretagna aveva l'interesse di accedere ai porti lungo il Golfo del Persico per preservare le vie di comunicazione che conducevano ai possedimenti coloniali in India. Diversamente le ambizioni francesi nel Maghreb erano legate al desiderio di espandere l'impero francofono più che ad assicurarsi delle rotte commerciali.

Per quanto riguarda nello specifico il territorio palestinese, esso faceva parte dell'Impero Ottomano, a maggioranza musulmana esso era però un mosaico multietnico e multi-religioso, tollerante nei confronti delle minoranze presenti nel suo territorio. Al suo apice controllava

gran parte dell'Europa sud-orientale, dell'Asia occidentale e del Nord Africa. Nel XVII si trattava dell'impero più vasto al mondo. Tuttavia, nel corso del primo conflitto mondiale, anche a causa del dissenso interno ormai dilagante che condurrà poi alla Rivolta Araba, l'Impero venne sconfitto e in seguito occupato dalle potenze alleate. In particolare Francia e Gran Bretagna si spartirono il territorio sulla base dell'accordo Sykes-Picot. Quest'ultimo, firmato in segretezza nel 1916 dai governi di Francia e Regno Unito, definiva le rispettive sfere d'influenza delle due potenze all'indomani della caduta dell'Impero Ottomano. Ne risultò una spartizione del territorio che vide assegnate alla Gran Bretagna le zone comprese tra la Giordania e l'Iraq, oltre ad una piccola area attorno ad Haifa (oggi Israele); alla Francia fu invece concesso il controllo del sud-est della Turchia, della parte settentrionale dell'Iraq, la Siria e il Libano.

Ricordiamo inoltre che la Libia era già passata sotto il controllo italiano nel 1912 in seguito alla firma del trattato di Losanna che aveva posto fine alla guerra italo-turca.

Infine il territorio palestinese fu destinato ad una forma di controllo internazionale.

Del grande Impero Ottomano non rimase che quella che nel 23 ottobre del 1923 sarebbe stata dichiarata la Repubblica Turca.

Dal 9 dicembre 1917, in seguito all'arrivo a Gerusalemme di un contingente militare britannico capitanato dal generale Allenby, la Palestina viene considerata un territorio nemico occupato sul quale venne istituita sin da subito un'amministrazione militare provvisoria. Gli inglesi si attennero allora alla legge ottomana, mentre una vera amministrazione civile entrò in funzione solo quando il mandato sui territori palestinesi venne affidato ufficialmente alla Gran Bretagna in seguito alla Conferenza di pace di Parigi (1919) ed alla conferenza di Sanremo (1920)¹. Inizialmente la Palestina non veniva considerata come un territorio a sé stante ma piuttosto come un'area cuscinetto strategica per la protezione del canale di Suez. Il mandato della Società delle nazioni, strumento giuridico previsto dall'articolo 22 del patto istitutivo della stessa, prevedeva che i territori degli imperi usciti sconfitti dal primo conflitto mondiale fossero soggetti a un mandato, diverso dal rapporto che si istituiva con il protettorato poiché le potenze mandatarie avevano degli obblighi da rispettare nei confronti degli abitanti dei territori in oggetto e della Società delle Nazioni. Nel caso della Palestina venne istituito un mandato di tipo A: *“Alle colonie e ai territori che in seguito all'ultima guerra hanno cessato di trovarsi sotto la sovranità degli Stati che prima li governavano, e che sono abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sé, nelle difficili condizioni del*

¹ Claudio Vercelli, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, p.41.

mondo moderno, si applicherà il principio che il benessere e lo sviluppo di tali popoli è un compito sacro della civiltà, e le garanzie per l'attuazione di questo compito dovranno essere incluse nel presente patto. Il metodo migliore per dare effetto pratico a questo principio è di affidare la tutela di questi popoli a nazioni progredite, che, grazie ai loro mezzi, alla loro esperienza e alla loro posizione geografica, possano meglio assumere questa responsabilità e siano disposte ad accettare tale incarico; questa tutela dovrebbe essere esercitata dalle medesime come mandatarie della Società e per suo conto. Il carattere del mandato dovrà variare secondo il grado di sviluppo del popolo, la posizione geografica del territorio, le sue condizioni economiche e altre circostanze simili. Alcune comunità che appartenevano prima all'Impero turco hanno raggiunto un grado di sviluppo tale che la loro esistenza come nazioni indipendenti può essere provvisoriamente riconosciuta, salvo il consiglio e l'assistenza amministrativa di una Potenza mandataria, finché non saranno in grado di reggersi da sé. I desideri di queste comunità dovranno essere principalmente tenuti in conto nella scelta della Potenza mandataria[...]”².

Con l'arrivo dei britannici e l'addio della presenza ottomana si instaurò progressivamente un nuovo indirizzo politico. Esso poggiava su tre pilastri: un rapporto privilegiato con gli hashemiti³; un forte legame con la Francia (nell'ottica della spartizione del Medio Oriente tra le due potenze europee) e il riconoscimento dell'insediamento sionista. Quest'ultimo punto in particolare merita di essere analizzato più attentamente poiché rappresenta il punto di inizio della lunga rivalità tra palestinesi ed israeliani che ancora oggi non trova una fine.

Già dal XV secolo gli ebrei residenti in Europa avevano iniziato a subire le conseguenze di un pregiudizio religioso di matrice cristiana che impediva alla minoranza giudaica di ottenere condizioni di eguaglianza rispetto al resto della popolazione. In questi anni nelle maggiori città andavano diffondendosi i ghetti, quartieri poveri e malsani nei quali agli ebrei veniva fatto obbligo di vivere. Essi subivano già allora violenze e persecuzioni oltre a vedere le proprie attività economiche sottoposte a tassazioni particolarmente pesanti.

Nel XIX secolo oltre l'80% della popolazione ebraica mondiale risiedeva nell'Europa continentale, tra questi circa il 75% viveva nella parte orientale del continente, nell'Impero russo⁴. Dal 1796 essi vivevano nella Zona di residenza coatta, conosciuta anche come “distretto d'insediamento ebraico”, ovvero una striscia di terra che si estende dal Mar Baltico

² Art.22 del Patto della Società delle Nazioni.

³ Si intendono i successori dello sceriffo ed emiro della Mecca Al-Husseini, i quali all'epoca governavano parte dell'odierna Arabia Saudita.

⁴ Jewish Encyclopedia

al Mar Nero, una sorta di zona cuscinetto posta tra l'Impero Russo e le potenze occidentali. Le dure condizioni di vita, le discriminazioni e le limitazioni imposte agli ebrei (tra le quali il divieto di possedere terre) innescarono un poderoso processo migratorio che coinvolse, tra il 1881 e il 1914, più di due milioni e mezzo di ebrei. La meta preferita furono gli Stati Uniti (circa 2 milioni di immigrati), seguita dall'Europa Occidentale (350.000), assai più modesta fu invece la quota di ebrei che si diresse nella Palestina ottomana (70.000)⁵. È questo il quadro che vide nascere un movimento politico e culturale che prende il nome di sionismo. Theodor Herzl, considerato padre del movimento, scosso fortemente dalle vicende dell'*Affaire Dreyfus*, scrisse nel 1896 *Der Judenstaat (Lo Stato ebraico)*, nel quale poneva le basi per la creazione di una società nazionale ebraica, da attuarsi attraverso una migrazione di massa pianificata e diretta verso un territorio appositamente individuato dalle leggi internazionali a tal fine. Secondo Herzl la questione ebraica andava posta sul piano nazionale e per trovarvi una soluzione era necessario che essa fosse messa al centro della politica internazionale. Nel 1897 vide la luce il primo congresso sionistico, tenutosi a Basilea. In questa occasione venne stilato un programma il cui fulcro era la creazione di una nazione per il popolo ebraico in Palestina. In queste circostanze si verificò la prima *aliyà*⁶, migrazione di massa della popolazione ebraica. Possiamo individuare tre ondate migratorie di particolare importanza: la prima svoltasi negli anni 1881- 1903, la seconda tra il 1904 e il 1914 e una terza nel periodo 1919-1923. Nel corso della prima ondata si stima che tra i 20.000 e i 30.000 ebrei abbiano cercato di insediarsi in Palestina⁷. Inizialmente le popolazioni arabe non furono ostili al loro arrivo, poiché vi intravedevano la speranza di un progresso scientifico e tecnologico. I primi autoctoni ad entrare in contatto con la popolazione ebrea furono i notabili palestinesi, spesso per vendere le loro terre ai nuovi arrivati. In questo periodo grazie ai fondi stanziati per l'insediamento della popolazione ebraica, gli ebrei poterono acquistare molti terreni che vennero dichiarati inalienabili, ovvero che non potevano essere venduti che ad altri ebrei. Di rilevante importanza in questa fase fu il supporto di alcuni ricchi filantropi che sostennero l'impresa pionieristica, fra questi il barone Edmond de Rothschild che tra il 1882 e il 1900 investì un milione e mezzo di sterline a sostegno degli insediamenti agricoli ebraici. Tornando all'amministrazione britannica che gestiva il territorio palestinese a quel tempo, è bene ricordare come alcuni rappresentanti del governo inglese vennero in contatto con Chaim Weizmann, esponente del sionismo liberale. Egli cercò di orientare le loro decisioni riguardo

⁵ C. Vercelli, op. cit., p. 20.

⁶ Il termine evoca il ritorno alle radici, alla Terra d'Israele, superando così lo stato diasporico.

⁷ C. Vercelli, *Israele. Storia dello Stato. Dal sogno alla realtà (1881-2007)*, p.85.

il Medio Oriente. Particolarmente fruttuosa fu la sua influenza sul ministro degli esteri inglese Arthur Balfour, dal quale riuscì ad ottenere nel 1917 la celebre “dichiarazione Balfour”.

Tramite questo documento ufficiale il governo inglese si era dichiarato favorevole allo stabilirsi di un focolare ebraico in Palestina, purché questo non ledesse i diritti civili e religiosi del resto della popolazione: *“Il governo di Sua Maestà vede con favore la costituzione in Palestina di un focolare nazionale per il popolo ebraico, e si adopererà per facilitare il raggiungimento di questo scopo, essendo chiaro che nulla deve essere fatto che pregiudichi i diritti civili e religiosi delle comunità non ebraiche della Palestina, né i diritti e lo status politico degli ebrei nelle altre nazioni”*⁸. Si tratta della prima presa di posizione da parte di un governo europeo apertamente a favore del movimento sionista.

Dietro questa dichiarazione si celavano motivazioni ideologiche ma soprattutto politiche.

Per quanto riguarda le prime, dobbiamo tener conto del fatto che molte personalità chiave nella politica britannica dell’epoca erano protestanti ed erano convinti che un ritorno degli ebrei in Palestina fosse inevitabile⁹. Costoro erano portati a supportare la causa sionista per le loro credenze religiose. Tuttavia maggior peso avevano le motivazioni strategiche. Erano infatti in molti a pensare che gli ebrei fossero estremamente influenti nell’Impero Ottomano, ma ancora di più che essi avessero un ruolo decisivo in Russia, nel tenere il paese a supporto degli alleati prima e dopo che lo zar fosse stato rovesciato¹⁰.

*«É chiaro che a questo punto il governo di Sua Maestà era principalmente preoccupato di come la Russia sarebbe stata trattenuta nei ranghi degli Alleati. L’idea era che una dichiarazione simile [di simpatia per le aspirazioni nazionali degli ebrei] potesse controbilanciare la propaganda pacifista ebraica in Russia*¹¹.

Altri ancora pensavano che gli ebrei americani avrebbero potuto spingere Washington ad entrare in Guerra a supporto degli alleati, o almeno supportarli economicamente¹².

Fonte di dibattito fu anche la legittimità a livello legale della dichiarazione di Balfour. Tra le motivazioni che la renderebbero illecita vi è innanzi tutto il fatto che il governo inglese aveva promesso agli arabi che il territorio palestinese sarebbe divenuto uno stato arabo indipendente¹³ in cambio del supporto arabo nella guerra contro gli ottomani. Il governo britannico respinse sempre questa accusa.

⁸ Dichiarazione Balfour, 2 novembre 1917.

⁹ P. Terry, *Britain in Palestine (1917-1948) -Occupation, the Palestine Mandate, and International Law*, p.192.

¹⁰ P. Terry, op. cit., p.193.

¹¹ William Ormsby-Gore, Parliamentary Under Secretary of State for the Colonies, in a 1922 Memorandum (on the origins of the Balfour Declaration) for Winston Churchill, then Secretary of State for the Colonies .

¹² W. Ormsby-Gore, op. cit.

¹³ J. Schneer, *The Balfour Declaration: The Origins of the Arab-Israeli Conflict*, p.153-154

Dal punto di vista del diritto internazionale invece le controversie riguardano il fatto che la Dichiarazione non abbia un vero e proprio status a livello internazionale poiché i britannici stavano promettendo un territorio che ufficialmente apparteneva ancora all'impero ottomano in un momento in cui il risultato della guerra era ancora incerto¹⁴. Inoltre la dichiarazione altro non era che una lettera ad un individuo, pertanto risulterebbe non rilevante come documento ai fini del diritto internazionale.

L'anno seguente, nel 1918, nella regione palestinese si contavano circa 800.000 abitanti, di cui 650.000 musulmani, 80.000 cristiani e 60.000 ebrei.

L'amministrazione mandataria britannica ebbe dunque inizio il 25 aprile 1920, sebbene verrà ufficialmente riconosciuta dalla Società delle Nazioni solamente nel 1923. A questo punto la Palestina divenne un territorio più coeso dal punto di vista politico e amministrativo di quanto non fosse mai stato durante l'Impero Ottomano¹⁵.

Tuttavia già verso la fine degli anni Venti fu chiaro per i britannici che non sarebbe stato possibile costituire uno stato indipendente e moderno nel territorio della Palestina mandataria. Il consolidarsi di un consistente insediamento sionista accompagnato da una crescente disoccupazione della popolazione araba esacerbò infatti le differenze tra i due gruppi portando sempre più di frequente a scontri violenti. Tra questi ricordiamo i moti palestinesi del 1920 e quelli del 1929 durante i quali l'amministrazione inglese si rivelò inadeguata nel gestire la situazione sempre più tesa. Queste ondate di violenza colpirono in particolare le comunità di ebrei già presenti sul territorio da prima delle ondate migratorie (gruppi Yishuv) con modalità simili a quelle dei pogrom. La frustrazione di vedersi dominati economicamente da una popolazione con più mezzi a disposizione fu una delle cause scatenanti della rabbia verso la popolazione giudaica. La situazione critica portò ad una revisione delle politiche migratorie e ad una temporanea sospensione dell'immigrazione legale degli ebrei in Palestina. Per questo motivo l'Haganah ("La Difesa"), un'organizzazione paramilitare ebraica, cominciò ad organizzare l'immigrazione clandestina degli ebrei in Palestina. Tra il 1929 ed il 1936 si verificò un ulteriore rafforzamento dell'insediamento sionista.

Poiché la Palestina faceva parte del blocco della sterlina ma non possedeva delle banche proprie, ma si poggiava all'amministrazione inglese, i britannici che traevano grandi guadagni dalla tassazione delle attività ebraiche cercarono di agevolarle il più possibile. Per questo motivo venne privilegiato lo sviluppo delle zone urbane e di quelle costiere, dove si

¹⁴ D. El-Alami & D. Cohn-Sherbok, *The Palestine-Israeli Conflict*, p. 144

¹⁵ I. Pappe, *Storia della Palestina moderna. Una terra, due popoli*, p. 97.

concentrava la presenza ebraica, rispetto alle aree collinose abitate dagli arabi. In questo modo le economie delle due popolazioni cominciarono a viaggiare a due ritmi ben diversi con quella di stampo sionista che cresceva molto più rapidamente. Le risorse della popolazione ebraica venivano investite principalmente nell'acquisto di terre, dichiarato come l'obiettivo più importante dallo stesso Ben Gurion, che sarà considerato il fondatore di Israele nonché il primo a coprirne la carica di Primo ministro, nel 1929. Si calcola che verso la fine degli anni Trenta il 40% della spesa dell'Agenzia ebraica nonché il 75% dei finanziamenti alla popolazione fossero diretti all'acquisizione di terre¹⁶. Gli anni tra il 1922 e il 1935 videro l'economia palestinese quadruplicare le sue attività, nonostante gli inglesi fossero intervenuti in maniera limitata per modernizzarla e comunque sempre in base alle esigenze di Londra. Questo cambiamento si può piuttosto ascrivere alla presenza ebraica in costante aumento (in quel periodo altre due ingenti ondate migratorie portarono 280.000 ebrei in Palestina) che riuscì a sfruttare al meglio il territorio. Alla fine degli anni Trenta la popolazione ebraica costituiva ormai un terzo del totale. Gli investimenti degli inglesi e quelli degli ebrei permisero un veloce sviluppo economico che tuttavia non fece che appesantire le differenze tra arabi ed ebrei. La crisi del 1929 colpì infatti duramente gli agricoltori palestinesi, i quali oltre a dover sopportare il calo dei prezzi dei prodotti agricoli si videro spesso espropriati delle proprie terre, vendute ai sionisti¹⁷. Questo non faceva che alimentare un senso di emarginazione e ingiustizia sociale nel popolo palestinese; la spaccatura era tra ricchi e poveri prima ancora che tra arabi ed ebrei. Alla difficile situazione degli agricoltori si aggiunse l'ennesima ondata migratoria di ebrei, questa volta in fuga dalle persecuzioni del regime nazista di Hitler: furono 217.000 i nuovi arrivati nel decennio 1929-1939¹⁸. Era ormai palpabile che la tensione sarebbe presto sfociata in nuove violenze. Queste non si fecero attendere e si presentarono, con una ferocia ancora inedita fino ad allora, tra il 1936 e il 1939 nel periodo che viene ricordato come "la grande sollevazione" o la grande rivolta araba.

I palestinesi, coordinati dal Supremo Comitato Arabo iniziarono a scioperare e a manifestare nelle piazze contro l'immigrazione sionista e la vendita delle terre ai coloni ebrei. La rivolta divenne anche anti-britannica con il rifiuto di versare le tasse agli inglesi e la richiesta di terminare il mandato ed andare a elezioni con l'obiettivo di raggiungere l'indipendenza nazionale. Gli arabi volevano infatti sfruttare la loro superiorità numerica nell'elettorato per formare un governo senza ebrei. Le violenze comportarono conflitti armati contro i civili

¹⁶ C. Vercelli, op. cit., p.56.

¹⁷ J.L Jelwin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, p.137.

¹⁸ C. Vercelli, op. cit., p.58.

ebrei, i kibbutz¹⁹, le colonie ebraiche e talvolta coinvolsero anche i britannici. Seppur animati solo a fasi alterne, gli scontri si spensero definitivamente solo nel marzo 1939, quando si contavano 5.000 vittime tra la popolazione araba, 400 tra quella ebraica e circa 200 tra i britannici. La repressione inglese fu piuttosto dura e comprese l'utilizzo del coprifuoco, della detenzione amministrativa e l'abbattimento delle case dei sospettati. Dal canto suo, la rivoluzione non raggiunse quasi nessuno degli obiettivi politici che si era posta. L'unica conseguenza significativa fu la pubblicazione del terzo libro bianco²⁰ nel 1939. Esso voleva placare la violenza degli arabi ponendo dei limiti alla vendita di terre agli ebrei: *«Tenuto conto della crescita naturale della popolazione araba e l'importanza delle vendite di terre arabe agli ebrei, in certi punti non resta più abbastanza posto per nuovi trasferimenti di terre arabe, mentre in altri punti questi trasferimenti devono essere limitati perché i coltivatori arabi possano mantenere il loro livello attuale di vita e non sia creata nelle vicinanze una corposa popolazione araba senza terre. In queste circostanze, l'Alto Commissario riceverà tutti i poteri per proibire e regolamentare i trasferimenti di terre [...]L'immigrazione ebraica è limitata a 75.000 persone per una durata di 5 anni, affinché la popolazione ebraica non superi il terzo della popolazione complessiva del Paese. Da questi 75.000 nuovi entrati sarà dedotto il numero d'immigranti illegali intercettati [...]L'immigrazione sarà mantenuta nel corso dei cinque prossimi anni fintanto che la capacità economica d'assorbimento del paese lo permetterà, a un tasso che porterà la popolazione ebraica a un terzo circa della popolazione. [...] Al termine del quinquennio, alcuna immigrazione ebraica sarà più autorizzata, a meno che gli arabi di Palestina non siano disposti ad acconsentirvi²¹»*. Veniva inoltre precisato in quali zone la vendita delle terre sarebbe rimasta libera (regione di Haifa, il tratto da Tantura al sud di Tel Aviv), in quali essa sarebbe stata limitata (valle del Giordano, tratto da Tantura a Haifa, Galilea e nel sud del Negev) e infine quelle dove sarebbe stata espressamente vietata (Samaria, Striscia di Gaza e la regione di Ber 'er Sheva) .

Anche il Libro Bianco a sua volta generò reazioni di violento dissenso, questa volta da parte sionista. Le organizzazioni ebraiche si mobilitarono per abrogarlo e per la prima volta i britannici divennero bersaglio di atti terroristici di matrice ebraica, come quelli perpetrati

¹⁹ Si tratta di una forma di associazione volontaria dei lavoratori basata su regola ugualitarie. In origine si trattava quasi esclusivamente di comunità agricole (oggi invece vi sono anche attività nel manifatturiero) basate sul principio di retribuire i lavoratori con i prodotti del lavoro comune e non con denaro, in netta contrapposizione con la società consumistica e capitalistica di stampo occidentale.

²⁰ I libri bianchi contenevano alcune misure relative alla politica mandatara in Palestina, in particolare in materia migratoria. Ne vennero pubblicati tre: il primo nel 1922, il secondo nel 1930 e il terzo nel 1939.

²¹ Estratto dal testo del Libro Bianco del 1939.

dall'Irgun²². A questo punto l'establishment britannica si rese conto che il mandato non poteva più essere esercitato efficacemente per le insanabili fratture tra arabi ed ebrei.

Tra l'altro, così com'era successo per la Dichiarazione Balfour, anche la legittimità del mandato stesso venne messa in discussione, benché questo avvenne principalmente a posteriori. Per come venne esercitato infatti il mandato britannico contrastò il principio di autodeterminazione dei popoli, che tuttavia all'epoca non era ancora riconosciuto da diversi stati²³.

Un'altra ipotesi è che il mandato violasse la legge 22 (4) del Patto della Società delle Nazioni. La Gran Bretagna esercitava infatti pieni poteri legislativi e amministrativi mentre avrebbe dovuto semplicemente incoraggiare l'autonomia locale²⁴. Tuttavia all'epoca il problema non venne sollevato poiché la Società delle Nazioni aveva approvato i termini del mandato britannico e i membri stessi della Società avevano trattato il mandato come un'istituzione legale. Inoltre l'articolo 80 della Carta delle Nazioni Unite aveva legalizzato retroattivamente tutti i mandati. Infine bisogna notare che la Commissione permanente dei mandati non sollevò mai la questione, nonostante avesse l'autorità per farlo²⁵. Tuttavia era noto anche nella Gran Bretagna dell'epoca che nell'amministrazione della Palestina mandataria gli inglesi non stessero agendo in modo conforme al diritto internazionale.

Per la prima volta venne ufficializzata l'ipotesi della spartizione del territorio. Questa prima teoria avrebbe visto affidato il 20% dei territori agli ebrei mentre la restante parte insieme alla Transgiordania sarebbe stata gestita dagli arabi. L'asse tra Gerusalemme e Nazareth sarebbe rimasta l'unica sotto il controllo mandatario. Mentre i dirigenti del popolo ebraico si dimostrarono tutto sommato favorevoli alla proposta, pur opponendosi ai criteri di divisione del territorio che erano stati usati, la risposta araba fu un deciso diniego. Dal canto loro gli arabi chiedevano la fine del mandato con conseguente decadenza della dichiarazione Balfour, l'indipendenza della Palestina araba e la fine dell'immigrazione sionista e della vendita di terreni agli ebrei. Questa prima ipotesi di spartizione venne tuttavia ben presto affossata poiché, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, gli inglesi non volevano disperdere troppe risorse per monitorare la situazione in Palestina. Seguì il primo tentativo di

²² È l'abbreviazione di Irgun Tzvai Leumi, ovvero "Organizzazione Militare Nazionale". Si tratta di un gruppo paramilitare sionista, nato da una scissione dell'Haganah, considerata dai fondatori del primo gruppo come troppo moderata e criticata per le sue propensioni socialiste. Il gruppo venne classificato come terrorista dal Regno Unito. È considerato l'antenato del moderno partito di destra israeliano Likud.

²³ P. Terry, op. cit., p.235-236.

²⁴ Mandato per la Palestina.

²⁵ P. Terry, op. cit., p.239-240.

internazionalizzare il processo di pace con la Conferenza di Saint James (febbraio/marzo 1939), dove vennero invitati i rappresentanti dell'yshuv e dell'Alto comitato arabo. Tuttavia questo sforzo non ebbe un buon esito poiché entrambe le parti non intendevano arretrare minimamente dalle proprie posizioni. Con il progressivo venire meno del sostegno britannico alla causa sionista, gli ebrei abbandonarono gradualmente la via diplomatica per associare sempre più spesso la milizia armata alla lotta politica. Nel frattempo gli ostacoli emersi da una possibile divisione del territorio resero sempre più forte la proposta di uno stato palestinese unico dove ebrei e arabi avrebbero dovuto imparare a convivere.

1.2 Gli anni della seconda guerra mondiale e la fine del Mandato

Gli anni del secondo conflitto mondiale furono relativamente tranquilli per la Palestina, che vide l'arrivo di 82.000 nuovi immigrati ²⁶ebrei durante tutto il periodo della guerra. Gran parte della popolazione venne mobilitata dall'industria bellica per contribuire all'economia di guerra britannica. Questo accelerò l'evoluzione non solo del tessuto produttivo ma, più in generale, di tutta la società.

All'avvio della guerra ancora una volta emersero le nette contrapposizioni tra arabi ed ebrei: mentre questi ultimi si schierarono al fianco degli Alleati (fatta eccezione per il gruppo Banda Stern, nato da una scissione dell'Irgun, il quale tentò senza successo un accordo con la Germania nazista in chiave antibritannica), la popolazione araba si volse verso le potenze dell'Asse, con la speranza che una loro vittoria li avrebbe definitivamente liberati del mandato britannico. Nella stessa Gran Bretagna le opinioni si dividevano tra coloro che consideravano giusto sostenere la creazione di uno stato ebraico in Palestina alla luce degli aiuti sionisti nel corso della guerra e chi riteneva strategicamente più importante per gli interessi petroliferi del paese stringere rapporti amichevoli con la controparte araba.

La situazione divenne più complessa alla luce della tragedia che si stava consumando con l'Olocausto. Venne suggerito al Comitato intergovernativo dei profughi di accogliere 100.000 ebrei sopravvissuti alla deportazione e all'orrore dei Lager. Questo avrebbe tuttavia implicato una totale revisione della politica mandataria in tema di immigrazione ebraica, revisione alla quale gli inglesi opposero un netto diniego. Dal canto loro gli Stati Uniti declinarono la proposta inglese di prendersi carico dell'onere economico e organizzativo che avrebbe implicato l'insediamento di un tale numero di ebrei.

Nel dopoguerra le due fazioni che si contendevano il territorio palestinese continuarono a sostenere le loro ragioni: gli arabi domandavano l'applicazione dei provvedimenti del Libro

²⁶ C. Vercelli, op. cit., p.64.

Bianco mentre gli ebrei si adoperavano per la creazione di uno stato ebraico su una porzione del territorio palestinese. Nel frattempo i britannici continuavano ad espellere gli ebrei che eccedevano la quota prevista. Per questo motivo l'Haganah lavorò a pieno ritmo per permettere l'ingresso di ebrei clandestini (furono circa 70.000 tra il 1945 e il 1948).

Alla fine del secondo conflitto mondiale il mondo si presentava come diviso tra due blocchi contrapposti: quello occidentale e quello sovietico. La Gran Bretagna usciva sfiancata dalla guerra e vedeva affacciarsi il tramonto del suo impero coloniale. Venne mantenuto il sistema delle quote di immigrazione istituito con i Libri Bianchi, principalmente perché gli inglesi avevano bisogno di mantenere buoni rapporti col mondo arabo per questioni di sicurezza energetica. Gli Stati Uniti fino ad allora, tenendo conto del predominio numerico della popolazione araba, si erano mostrati scettici alla possibilità della divisione del territorio per la creazione di due stati. La situazione prese però una piega diversa con l'arrivo del presidente Truman, sostenitore della tesi "possibilista". Negli Usa si venne così a creare un campo di forze contrapposte per quanto concerne le pressioni sioniste e quelle filoarabe. Tuttavia le prime godevano di un'azione lobbistica molto più forte. Inoltre le leadership arabe si mostravano incapaci di trovare un programma politico comune. Infine l'elemento determinante fu il problema concreto dei profughi sopravvissuti allo sterminio nazista. Questi spesso non intendevano tornare a vivere nel paese dal quale erano stati deportati. Urgeva dunque trovare un luogo dove far convergere quelli che si trovavano in una situazione simile agli apolidi. La Palestina mandataria sembrava la soluzione più plausibile, accolta favorevolmente dal presidente Truman che si affrettò a rilasciare 100.000 certificati d'ingresso. Non altrettanto favorevoli si mostrarono gli inglesi.

Irritati dalla politica inglese in materia di immigrazione, sostanzialmente invariata dagli anni Trenta, gli ebrei decisero che i tempi erano maturi per dimostrare quanto il loro insediamento fosse ormai autosufficiente. Le milizie sioniste iniziarono già nell'ottobre 1945 un'intensa opera di bersagliamento degli obiettivi britannici. In un primo momento gli attacchi vennero rivolti ai simboli della politica di espulsione degli ebrei clandestini (rete ferroviaria, aeroporti, naviglio della polizia); in seguito nel 1946 le forze ebraiche erano riuscite ad isolare il territorio della Palestina colpendo il cuore del suo sistema di comunicazioni: i ponti stradali e ferroviari che la mettevano in contatto con i territori circostanti.

Data la difficoltà nel pervenire ad una soluzione negoziata tra le parti, giunti ad un punto morto, nel 1946 i britannici cercarono di reagire alla resistenza sionista con l'operazione Agatha che comportò l'arresto di circa 2700 individui ripartiti tra Haganah, Irgun e Lehi (meglio noto come Banda Stern), le tre principali organizzazioni militari sioniste. Queste

ultime due replicarono in modo violentissimo colpendo il quartier generale dell'Autorità mandataria: il 22 luglio 1946 venne fatta brillare una carica di esplosivi all'Hotel King David a Gerusalemme. L'attentato causò una novantina di vittime. L'Agenzia ebraica si dissociò immediatamente da quest'azione. Anche le opinioni in campo sionista erano ormai contrapposte tra una maggioranza che accettava l'idea della divisione del territorio, unico progetto apparentemente praticabile, e una minoranza che riteneva questa spartizione un tradimento al progetto di uno stato ebraico sul modello di quello biblico. Fondamentale per sbloccare la situazione fu la presa di posizione di Truman che, nel 1946, dichiarò che il suo paese era favorevole ad un piano di spartizione. Da questo momento la divisione della Palestina entrò prepotentemente al centro dei temi dell'agenda internazionale.

Per quanto riguarda la Francia, come abbiamo visto l'unico paese europeo insieme al Regno Unito ad aver avuto una certa influenza nella regione mediorientale, l'argomento della divisione del territorio palestinese fu a lungo dibattuto specie negli ambienti intellettuali²⁷. La maggior parte dei francesi nel dopoguerra era favorevole alla creazione di uno stato ebraico, opinione condivisa per buona parte all'epoca sia dagli ambienti di destra che da quelli di sinistra²⁸.

Tuttavia nel 1947, anno in cui la Francia è chiamata ad esprimersi votando la proposta di spartizione della Palestina, la diplomazia francese sembra esitante sul da farsi. Sarà soprattutto grazie alla spinta di personalità politiche di primo piano come Léon Blum, Daniel Mayer e René Cassin che la Francia non potrà esimersi dall'esprimere un parere favorevole alla creazione di uno stato sionista²⁹.

Negli ambienti intellettuali di sinistra la lotta per la creazione di uno stato ebraico è associata alle lotte anti-imperialiste e dunque una lotta di liberazione contro l'imperialismo britannico³⁰. Tende inoltre a formarsi un fil rouge che lega i combattenti della Resistenza in Francia e quelli sionisti in Palestina. L'impegno contro il nazismo va di pari passo a quello filo-sionista. La fondazione di uno stato che possa accogliere gli ebrei di tutto il mondo inizia quindi a

²⁷ M. Bouchard, *Les intellectuels et la question palestinienne (1945-1948)*, pp.19-27, [online : <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2010-1-page-19.htm#no15>]

²⁸ D. Lazar, *L'opinion française et la naissance de l'État d'Israël*.

²⁹ Henry Laurens, *Orientales*, t. 2, Paris, CNRS Éditions, 2007, p. 357-370.

³⁰ Questo concetto è controverso poiché non si generò al contempo una critica all'imperialismo francese. Inoltre non si tiene conto del fatto che il territorio colonizzato dagli ebrei era già abitato da altre popolazioni, si viene quindi ad innestare una nuova usurpazione della sovranità locale dopo quella praticata dall'impero britannico.

venir vista come la soluzione ideale per compensare ai danni causati da secoli di antisemitismo³¹.

Gli inglesi, nel frattempo, si trovavano sempre più con le spalle al muro, impegnati a reprimere gli attentati terroristici si rendevano ormai conto che non c'era più spazio per loro in Palestina. Per questo decisero di rimettersi alle decisioni delle Nazioni Unite, internazionalizzando definitivamente la soluzione del problema. Il 13 maggio 1947 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite costituì un Comitato Speciale per la Palestina: l'UNSCOP³². Esso comprendeva 11 paesi³³ che erano stati considerati sufficientemente neutrali riguardo la questione.

In questo momento mentre i sionisti si resero conto di dover giocare tutte le carte che avevano a disposizione per perorare la propria causa e mandarono alcuni loro esponenti a sostenere le loro ragioni, gli arabi annunciarono apertamente il loro boicottaggio al processo, l'Alto comitato arabo si dichiarò subito indisponibile a parlare di spartizione.

Dopo aver analizzato il caso la proposta che ottenne più consensi all'UNSCOP fu quella della spartizione della Palestina in due stati con Gerusalemme sotto controllo internazionale. Questa opzione ottenne il benestare di sette paesi, mentre India, Iran e Jugoslavia vi preferirono il progetto di un unico stato federale. Soltanto l'Australia si astenne. L'UNSCOP ritenne che la decisione presa fosse l'unica che poteva cercare di accontentare entrambe le fazioni, seppur parzialmente, senza favorire ingiustificatamente soltanto una delle parti. Nel testo della relazione si legge: *«È stato pertanto relativamente facile concludere che finché entrambi i gruppi mantengono costanti le loro richieste è manifestamente impossibile in queste circostanze soddisfare interamente le richieste di entrambi i gruppi, mentre è indifendibile una scelta che accettasse la totalità delle richieste di un gruppo a spese dell'altro.»*³⁴

La relazione UNSCOP che ebbe la maggioranza prevedeva dunque la fine del mandato britannico e la spartizione del territorio palestinese tra i due popoli. Per decidere in che maniera suddividere il territorio tra le due fazioni venne analizzata la distribuzione della popolazione cercando di unire tra loro da un lato il maggior numero possibile di ebrei e

³¹ « La France amie du peuple hébreu », *La Riposte*, n° 97, 11 février 1949, p. 6-7.

³² *United Nations Special Committee on Palestine*

³³ Si tratta di: Australia, Canada, Cecoslovacchia, Guatemala, Paesi

Bassi, Perù, Svezia, Uruguay, India, Iran, Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

³⁴ *United Nations Special Committee on Palestine, Recommendations to the General Assembly, A/364, 3 September 1947*

viceversa dall'altro di arabi, sperando in questo modo di evitare rappresaglie da parte araba contro la popolazione ebraica. In questo modo si voleva ottenere una spartizione etnica e territoriale allo stesso tempo, aderente quanto più possibile agli insediamenti già esistenti. Per queste ragioni si decise di attribuire allo stato arabo tre aree geografiche: la zona costiera da Rafah fino a Gaza, la Galilea settentrionale e una buona porzione delle zone interne comprese città importanti come Hebron e Beersheva. A quello ebraico venne invece riservata una sostanziosa parte della pianura costiera che comprendeva anche Tel Aviv e Haifa, le valli di Jezreel e Hule ed il deserto del Negev. Ricordiamo che a Gerusalemme era riservato uno status internazionale, attraverso l'amministrazione delle stesse Nazioni Unite.

Al futuro stato ebraico venne attribuita una cospicua porzione di terre disabitate (come il Negev) in previsione di un intenso aumento dell'immigrazione una volta tolti i limiti che i Libri Bianchi avevano imposto. Previsione che alla prova dei fatti si rivelerà veritiera. Per questo motivo agli ebrei era stata riservata la porzione di terreno più ampia: il 56% del totale³⁵. Secondo le previsioni dell'UNSCOP (tabella sottostante) nello stato arabo soltanto l'1% della popolazione sarebbe stata composta da ebrei, mentre invece nel territorio del futuro stato di Israele la popolazione ebraica si sarebbe attestata attorno al 55%, costituendo la maggioranza, ma non in maniera netta come per la controparte araba, al contrario gli inglesi sostenevano che tenendo conto della popolazione beduina (circa 90.000 unità che abitavano il Negev) gli ebrei avrebbero costituito ovunque una minoranza.

Territorio	Popolazione araba	Popolazione Araba/Totale (in %)	Popolazione ebraica	Popolazione Ebraica/Totale (in %)	Popolazione Totale
Stato Arabo	725.000	99%	10.000	1%	735.000
Stato Ebraico	407.000	45%	498.000	55%	905.000
Zona Internazionale	105.000	51%	100.000	49%	205.000
Totale	1.237.000	67%	608.000	33%	1.845.000

36

³⁵ <http://www.treccani.it/enciclopedia/israele/>

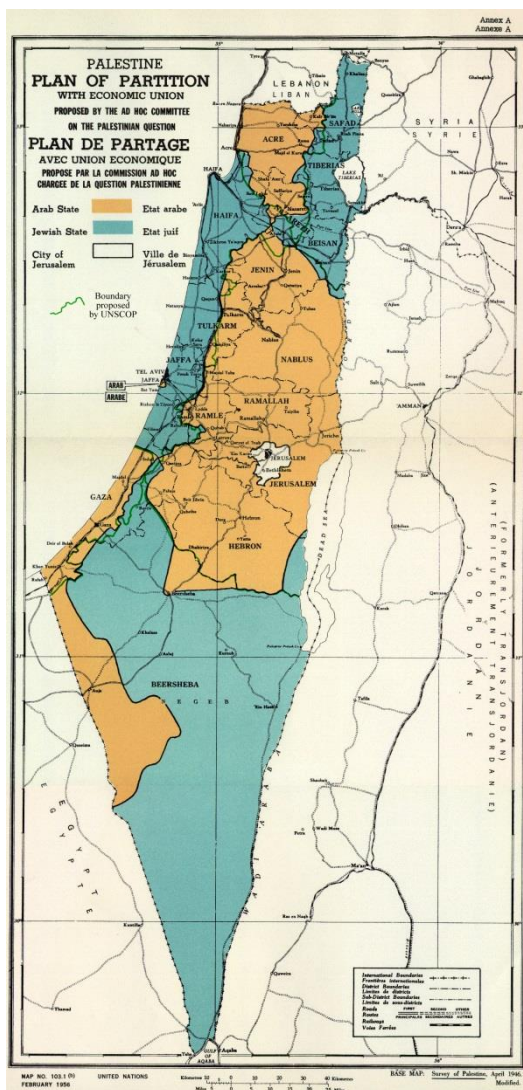
³⁶ United Nations Special Committee on Palestine, Recommendations to the General Assembly, A/364, 3 September 1947

Solo nell'area di Tel Aviv la maggioranza ebraica si distaccava nettamente per numero dalla percentuale di popolazione araba. Gli ebrei accettarono la spartizione pur vedendosi privati di Gerusalemme che era non solo un centro di insediamento sionista ma soprattutto una città dall'alto valore simbolico come centro religioso. Tuttavia valutarono che fosse prioritaria la divisione del territorio per poter finalmente dar vita al loro stato.

Le Nazioni Unite incaricarono l'Assemblea Generale di esaminare le relazioni dell'UNSCOP per deliberare in breve tempo una soluzione definitiva.

Nel frattempo la Gran Bretagna dichiarò che avrebbe ritirato le sue truppe dal territorio palestinese nel a maggio 1948, annunciando il suo completo disimpegno da una situazione che riteneva ormai del tutto ingestibile.

Il 29 novembre 1947 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò, con 33 voti favorevoli, 13 contrari e 10 astenuti, la risoluzione 181 che prevedeva la divisione del territorio palestinese con 14.000 km² assegnati allo Stato ebraico e 11.500 a quello arabo.



³⁷ L'area di Gerusalemme e Betlemme restò sotto regime internazionale («United Nations Trusteeship»).

La decisione venne accolta come una vittoria politica dalla comunità ebraica con l'eccezione dei gruppi estremisti Irgun e Banda Stern che consideravano illegale la presenza di uno stato arabo nel territorio della "Grande Israele".

Ancor più contrariata fu la comunità araba che vide questa deliberazione come il preludio di un conflitto armato. Gli stati arabi si rivolsero perfino alla Corte internazionale di giustizia sostenendo che l'Onu non fosse competente per decidere questa spartizione e che in ogni caso si stesse andando contro alla volontà della maggior parte della popolazione. Il ricorso venne tuttavia respinto. Oltre ad essere generalmente contrari di per sé all'esistenza di uno stato ebraico in territorio palestinese, gli arabi lamentavano il fatto che alla minoranza ebraica (rispetto alla popolazione totale

³⁷ Risoluzione 181 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 29 novembre 1947.

essi erano circa un terzo) fosse stata assegnata una porzione più ampia del territorio. Inoltre erano preoccupati che la disposizione dei territori e i confini che li delineavano potessero isolarli dalle nazioni confinanti. A questo si aggiungeva il fatto che lo stato arabo non avrebbe avuto sbocchi sul Mar Rosso né su quello di Galilea che costituiva la principale risorsa idrica del territorio; oltre ad avere a disposizione solamente un terzo della costa mediterranea. Un'ultima considerazione che irritava la popolazione araba era che al futuro stato ebraico fossero stati affidati i territori economicamente più sviluppati, compresi i terreni adibiti alla coltivazione degli agrumi, nonostante vi lavorassero principalmente produttori arabi. Tuttavia, nonostante potessero contare sulla predominanza numerica, gli arabi mancavano di coesione interna così come della capacità di coordinarsi per raggiungere degli obiettivi comuni. Molto meglio organizzate erano invece le milizie sioniste che iniziarono subito ad adoperarsi per spingere la popolazione araba fuori dai confini del futuro Stato di Israele. Cominciò così per gli arabi un esodo che avrebbe in seguito assunto le caratteristiche della diaspora.

Anche se una guerra non era ancora stata ufficialmente dichiarata di fatto gli scontri si facevano sempre più frequenti. Particolarmente efferate erano le azioni dei gruppi estremisti Irgun e Lehi che ormai operavano fuori dal quadro di coordinamento dell'Haganah. Tra i vari episodi emerge il ricordo del massacro di Deir Yassin (9 aprile 1948). Gli abitanti dell'omonimo villaggio avevano stretto un accordo di neutralità con gli esponenti dell'Haganah. Nonostante ciò vennero presi d'assalto dalle milizie della destra revisionista che incontrando resistenza non esitarono a far fuoco contro civili e militari indiscriminatamente. Il bilancio del massacro è stimato tra le 100 e le 250 vittime.

A pochi giorni da questa vicenda drammatica, in un contesto sempre più teso, il 14 maggio 1948 venne annunciata la nascita dello stato d'Israele. Gli arabi palestinesi non proclamarono invece un proprio stato in segno di rifiuto dell'avvenuta divisione. Gli altri stati arabi invece, ora che era ufficialmente nata una nuova comunità politica, vi dichiararono guerra fin da subito. Il neonato stato di Israele venne attaccato poche ore dopo la sua ufficializzazione da diversi stati della Lega araba, il cui segretario generale comunicò allo stesso tempo alle Nazioni Unite la volontà di costituire uno Stato unitario di Palestina.

Nei mesi seguenti gli scontri tra milizie ebraiche e mondo arabo continuarono, interrotte di tanto in tanto da alcune tregue negoziate dal mediatore delle Nazioni Unite Folke Bernadotte. Quest'ultimo al termine della seconda tregua propose una nuova spartizione della Palestina. Secondo questo nuovo piano la regione settentrionale della Galilea sarebbe andata agli ebrei, mentre il deserto del Negev le zone di Ramla e Lydda sarebbero state assegnate agli arabi

(annettendole alla Transgiordania) . Per i rifugiati si aprivano due soluzioni: il ritorno a casa o un indennizzo.

Entrambe le parti respinsero questo nuovo piano di spartizione. In particolare il Negev era considerato fondamentale per il nuovo Stato ebraico e i sionisti temevano che esso potesse essere ceduto agli arabi in cambio della cessazione delle ostilità. Il giorno seguente a quello della proposta il Lehi assassinò Bernadotte a Gerusalemme.

Seguirono una serie di operazioni militari vittoriose di Israele, che riuscì a respingere gli eserciti arabi lontani dai suoi confini. Il confronto fra le due parti dimostrò la superiorità militare israeliana.

Nel dicembre 1948 l'ONU approvò la risoluzione 194 che istituiva una Commissione di conciliazione che potesse riportare la pace nella regione. Tra i punti fondamentali della risoluzione si ribadiva la necessità di garantire ai profughi la possibilità di tornare alle loro case o in alternativa di usufruire di un adeguato indennizzo; la protezione e il libero accesso ai Luoghi Sacri e la smilitarizzazione e il libero accesso a Gerusalemme, che sarebbe rimasta sotto il controllo internazionale³⁸.

Nel 1949 Israele firmò degli accordi armistiziali separati: prima con l'Egitto, poi con Libano e Transgiordania e infine con la Siria. In questo modo Israele fu in grado di tracciare dei confini che comprendevano ben il 78% dei territori della Palestina mandataria, ovvero il 50% in più di quelli che le erano stati inizialmente assegnati dal piano di spartizione dell'ONU. Queste linee di cessate il fuoco divennero poi note come *Green Line*. Attraverso questo sistema di accordi Gaza passò sotto l'amministrazione egiziana mentre la Cisgiordania veniva annessa dalla Transgiordania.

A conflitto concluso possiamo dire che la prima guerra arabo-israeliana venne considerata una guerra d'indipendenza per gli ebrei mentre viene ricordata dai palestinesi come la *Nakba*, “la catastrofe”. Le Nazioni Unite hanno stimato che tra il 1947 e il 1950 circa 711.000 autoctoni palestinesi furono costretti a fuggire e lasciare le loro case. Tra le principali cause di abbandono della propria terra quelle che incisero più profondamente furono: il generale peggioramento delle condizioni di vita; la paura di subire attacchi da parte delle milizie sioniste; la fuga delle classi dirigenti arabe; il timore di subire rappresaglie, poiché anche le organizzazioni paramilitari arabe attaccavano gli israeliani; gli effetti della propaganda dell'Haganah; l'evacuazione di alcuni villaggi operata dallo stesso Esercito di liberazione arabo³⁹. Viceversa in Medio-Oriente e nei paesi arabi del Mediterraneo le comunità ebraiche,

³⁸ Risoluzione 194 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 11 dicembre 1948.

³⁹ Y. Gelber, *Palestine 1948*, pp. 74-83.

spesso presenti da secoli sul territorio, vennero colpite da violente manifestazioni antisemitiche. Anche in questo caso la conseguenza che si produsse fu un'ondata di emigrazione forzata, diretta però in questo caso alla volta d'Israele. Una cifra stimata tra i 650 e gli 866.000 individui abbandonarono i loro paesi d'origine. 260.000 ebrei fuggirono dal Marocco, quasi 130.000 dall'Iraq, 56.000 dalla Tunisia, oltre 50.000 dallo Yemen, 35.000 dalla Libia, poco meno di 30.000 dall'Egitto e poche migliaia anche dal Libano e dalla Siria⁴⁰. La popolazione di Israele si vide insomma raddoppiare nel giro di poco più di un anno.

Diversamente invece gli arabi palestinesi non trovarono una patria ad accoglierli. Quello di profughi divenne per loro uno status permanente, tanto che la loro condizione venne distinta dalle Nazioni Unite rispetto a quella degli altri profughi. Viene considerato un rifugiato palestinese qualsiasi persona il cui normale luogo di residenza sia stata la Palestina tra il giugno 1946 e il maggio 1948 e che abbia perso la casa e i mezzi di sussistenza in seguito alla guerra arabo-israeliana del 1948⁴¹. Questa condizione viene estesa anche ai discendenti dei 700.000 individui che fuggirono durante il conflitto: in questo consiste l'eccezionalità della situazione palestinese rispetto alle altre sancite dal diritto internazionale. Secondo questi criteri sono circa 5.000.000 gli attuali profughi palestinesi.

In un primo momento le Nazioni Unite affidarono l'incarico di gestire la situazione dei profughi palestinesi all'United Nations Relief for Palestine, per poi istituire l'Unrwa (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) con la risoluzione 302 dell'8 dicembre 1949. Lo scopo di questa agenzia è quello di fornire ai profughi palestinesi assistenza e soccorso in vari ambiti (assistenza sanitaria, istruzione, servizi sociali e aiuti di emergenza). L'Unrwa non fornisce invece alcun tipo di protezione giuridica internazionale. Quella dei profughi palestinesi sembra ormai essere una situazione permanente, senza vie di uscita. Dopo il conflitto del '48 solo 150.000 palestinesi rimasero a vivere in Israele, mentre circa 750.000 fuggirono. La Cisgiordania fu la destinazione che ne accolse un numero maggiore (280.000) seguita dalla Striscia di Gaza (200.000), dal Libano (97.000) e dalla Siria⁴². La vita nei campi profughi che doveva essere una sistemazione temporanea è diventata la normale quotidianità dei profughi. Essi vivono in condizioni differenti a seconda del paese che li ospita, la Giordania è al momento l'unico paese ad aver concesso loro la cittadinanza. La stessa Lega Araba suggerì di mantenere i profughi palestinesi in uno status di apolidia per non compromettere il loro diritto al ritorno.

⁴⁰ G. Carpinelli, C. Vercelli, *Israele e Palestina: una terra per due*, pp.47-48.

⁴¹ Unrwa, *Palestine refugees*, [online: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>]

⁴² T. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, pp. 53-55.

Dal 1948 quindi quella di “rifugiato” divenne una delle categorie dei palestinesi, marchio di fabbrica del conflitto israelo-palestinese. Al dramma di aver perso la propria terra d’origine si aggiungeva quello di non trovare una nuova collocazione definitiva, rimanendo quindi in una sorta di esilio perenne. La questione dei profughi fu uno dei nodi problematici dei colloqui di pace di Rodi, tenutisi nel 1949. Se infatti gli stati arabi volevano il loro rimpatrio, facendo leva sul diritto al ritorno, per gli israeliani si trattava di arabi che avrebbero potuto integrarsi nei paesi confinanti che li stavano ospitando.

L’altra grande questione che sarebbe divenuta una costante dei tentativi di riavvicinamento tra le due parti in conflitto è quella del mancato riconoscimento di Israele da parte del mondo arabo. Il diritto d’esistere di Israele sarà una rivendicazione costante da parte degli ebrei mentre molti paesi arabi continueranno a riferirvisi come ad una “entità sionista” non ben identificata. Questo riconoscimento venne sempre considerato come possibile materia per un futuro scambio tra le fazioni. Questa politica di ricatto rese per Israele la questione della terra un problema mai definitivamente risolto e lo stigma dell’insicurezza diventò un carattere peculiare della stessa identità nazionale israeliana.

Se i ricongiungimenti familiari di arabi palestinesi che tornavano a vivere in Israele furono eventi molto rari, che permisero che le proprietà abbandonate dai palestinesi fuggiti venissero ridistribuite ai nuovi cittadini ebrei, al contrario per quanto riguarda la popolazione ebraica nel 1950 venne istituita una “Legge del ritorno”. Questa avrebbe permesso ad ogni ebreo di stabilirsi permanentemente nello stato di Israele ricevendone immediatamente la nazionalità⁴³.

1.3 La crisi di Suez e la guerra dei sei giorni

Mentre Gaza dal 1948 fu sotto ad un’amministrazione palestinese, rigidamente controllata dall’Egitto, diversa era la situazione per la Cisgiordania che, dopo la guerra del ’48, era stata annessa dalla Transgiordania e nel 1950 quando questa divenne il Regno hashemita di Giordania anche la Cisgiordania venne inclusa nel nuovo stato, seppur l’annessione venne riconosciuta solo dal Regno Unito e dal Pakistan.

Per quanto riguarda Israele invece, negli anni ’50, in particolar modo nel 1956 durante la crisi di Suez, si scontrò con uno dei paesi più potenti della regione: l’Egitto, guidato da Nasser. Già da tempo i dissapori tra i due paesi erano noti, con l’Egitto che sosteneva la lotta armata

⁴³ Law of return 5710-1950 [online: <https://mfa.gov.il/mfa/mfa-archive/1950-1959/pages/law%20of%20return%205710-1950.aspx>]

palestinese contro Israele e quest'ultimo che era pronto a colpire gli egiziani per guadagnare il controllo della penisola del Sinai.

Il casus belli fu la decisione di Nasser di nazionalizzare la Compagnia del Canale di Suez, poiché aveva bisogno di ulteriori entrate per finanziare la diga di Assuan, sul Nilo. Le quote di proprietà della compagnia erano per il 44% in mano ai britannici. Nei mesi successivi Francia, Regno Unito e Israele si incontrarono segretamente a Sèvres per decidere come reagire. Le parti concordarono che Israele avrebbe attaccato militarmente la zona e in seguito Francia e Gran Bretagna sarebbero intervenute per respingere gli eserciti egiziano e israeliano a 10 miglia dal canale, instaurando così un presidio occidentale nella zona attorno a porto Said. Il piano prese il nome di operazione Muskeeter. Quando Nasser però si oppose all'intervento occidentale Francia e Inghilterra intervennero militarmente contro l'Egitto ottenendo sì una vittoria militare ma mettendo in imbarazzo gli Stati Uniti che erano stati tenuti all'oscuro dell'operazione. Eisenhower costrinse i paesi europei ad un cessate il fuoco quando l'URSS minacciò di intervenire per supportare l'Egitto. In particolare per far desistere gli inglesi gli Stati Uniti dovettero ricorrere alla minaccia di vendere le proprie riserve di sterline, facendo rischiare una crisi finanziaria al paese.

La crisi di Suez viene considerata il capitolo conclusivo della presenza coloniale franco-britannica in Medio-Oriente.

Negli anni che seguirono la crisi di Suez si erano formati tre principali centri di riferimento per la comunità palestinese in esilio: Gaza, il Cairo e il Kuwait. In particolare Gaza che costituiva soltanto l'1% della Palestina storica conteneva ora quasi un terzo (27%) della popolazione araba palestinese. Anche gli altri due centri furono importantissimi nello sviluppo di un'identità nazionale palestinese. In Kuwait infatti nel 1959 nacque *Al-Fatah* "Movimento di liberazione palestinese". Al Cairo invece vide la luce nel 1964 l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), che si proponeva di rappresentare l'unità di tutti i palestinesi. Nella Carta nazionale infatti, il suo documento istitutivo composto di 29 articoli, la Palestina viene definita "*un'unità territoriale indivisibile*", l'identità palestinese viene inoltre considerata "*caratteristica permanente che non viene meno poiché si trasferisce dai padri ai figli*"⁴⁴. Lo stesso documento sancisce anche la nullità per il mondo arabo della risoluzione 181 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite poiché la costituzione dello stato d'Israele è "*contraria alla volontà del popolo palestinese e al suo*

⁴⁴ Jewish Virtual Library, *Palestine Liberation Organization: The Original Palestine National Charter (1964)* art.2, art.5 [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-original-palestine-national-charter-1964>]

naturale diritto alla terra natale e in violazione dei principi alla base della carta delle Nazioni Unite, primo tra questi il diritto all'autodeterminazione⁴⁵. Ne deriva anche l'invalidazione della dichiarazione Balfour⁴⁶. Infine il sionismo viene definito come un movimento colonialista, razzista e fascista. Queste idee erano condivise da gran parte del mondo arabo anche se era la prima volta che venivano messe per iscritto in un documento ufficiale. L'anno seguente iniziarono una serie di incursioni in territorio israeliano, attività di combattimento che a livello pratico contribuirono poco alla causa palestinese e i danni subiti dallo stato ebraico furono contenuti.



⁴⁷ Il vero evento chiave degli anni '60 per Israele ma anche per i suoi vicini arabi fu la guerra dei sei giorni, combattuta nel giugno 1967. Si trattava del terzo conflitto arabo-israeliano dopo la guerra del 1948 e la crisi di Suez. Dopo anni di tensioni al confine tra Israele ed Egitto il casus belli fu questa volta fu la chiusura alla navigazione attraverso gli stretti di Tiran per le navi israeliane. Anche in questa occasione Israele si

dimostrò militarmente molto più preparato dei suoi avversari arabi. In una guerra-lampo di soli sei giorni riuscì a sbaragliare gli avversari e a sottrarre la Penisola del Sinai e la striscia di Gaza all'Egitto, la Cisgiordania alla Giordania (inclusa Gerusalemme est) e le alture del Golan alla Siria. Nel giro di 130 ore di conflitto l'area controllata da Israele era più che quadruplicata, arrivando a coprire la quasi totalità dei territori della Palestina storica. Una delle conseguenze più preoccupanti fu la seconda ondata di profughi palestinesi che venne

⁴⁵ Palestine Liberation Organization: *The Original Palestine National Charter (1964)* art. 17.

⁴⁶ Op. cit. art. 18.

⁴⁷ Cartina di Israele dopo le conquiste territoriali della guerra dei sei giorni, [online: <https://storiadisraele.blogspot.com/2011/01/la-guerra-dei-sei-giorni.html>]

generata dalla guerra. Si stima che circa 245.000 persone fuggirono dalla Cisgiordania e da Gaza per stabilirsi in Giordania, altre 11.000 passarono invece da Gaza all'Egitto e 116.000 individui tra palestinesi e siriani si spostarono dalle alture del Golan in Siria⁴⁸. Questo implicava però anche delle nuove problematiche per il nuovo stato ebraico che si trovava a gestire territori abitati per la quasi totalità da arabi. Negli anni a seguire la questione della gestione dei Territori palestinesi sarebbe divenuta motivo di tensioni anche all'interno della stessa politica israeliana. Infatti mentre la maggioranza laburista al governo considerava le nuove conquiste territoriali come un utile mezzo di scambio nel corso delle trattative per raggiungere una pace stabile, la destra vedeva i territori acquisiti come il completamento di un antico piano per la formazione di un grande stato ebraico.

Nel frattempo i leader arabi riunitisi pochi mesi dopo durante un vertice della Lega araba facevano del rifiuto di un qualsiasi accordo con Israele una linea politica comune. Si negava non solo la possibilità di negoziare e cercare la pace con lo stato ebraico ma perfino il riconoscimento della sua esistenza come si legge nel testo della risoluzione di Khartoum⁴⁹. Dietro a questo fronte comune di opposizione ad Israele si celava però la mancanza di una strategia diplomatica efficace.

Per cercare di riportare un equilibrio a livello internazionale le Nazioni Unite emisero nel novembre successivo la risoluzione 242. Nel preambolo essa ribadiva un principio cardine del diritto internazionale: nessuna acquisizione territoriale è possibile per mezzo della forza. Venivano quindi poste due premesse per il raggiungimento della pace: il ritiro delle forze armate israeliane dai territori recentemente occupati⁵⁰ e l'interruzione delle manifestazioni bellicose, accompagnata dal rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica di ciascuno stato nella regione nonché dal diritto di vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti⁵¹.

Israele, Egitto e Giordania aderirono al testo mentre l'Organizzazione per la liberazione della Palestina e la Siria lo rifiutarono poiché in essa i palestinesi non venivano menzionati come tali ma considerati solo come profughi. Da questo momento in poi il concetto di "pace in cambio dei territori" divenne il concetto perno alla base dei negoziati internazionali che cercheranno una soluzione al conflitto arabo-israeliano.

⁴⁸ C. Vercelli, op. cit., p.134.

⁴⁹ Arab League Summit, *Khartoum 1967*, [online: https://ecf.org.il/media_items/513]

⁵⁰ Si generò una querelle sull'interpretazione di questo passaggio che venne inteso con due accezioni diverse: nella forma inglese "*withdrawal from territories*" interpretato come il ritiro da una parte dei territori occupati; mentre la versione francese "*retrait des territoires*" si indicava in modo inequivocabile la totalità di essi.

⁵¹ Risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite [online: [https://undocs.org/S/RES/242\(1967\)](https://undocs.org/S/RES/242(1967))].

In seguito alla guerra dei sei giorni venne stabilita la missione Jarring, dal nome del diplomatico svedese incaricato dalle Nazioni Unite di implementare la risoluzione 242 sul campo. Si trattava di sforzi volti al raggiungimento della pace tra Israele e i paesi confinanti. L'iniziativa non portò però nessun risultato rimarcabile sul lato pratico e dopo qualche anno venne sostituita da conferenze di pace bilaterali e multilaterali.

A seguito del suo fallimento venne però proposto un nuovo progetto per il raggiungimento della pace nella regione sulla base della risoluzione 242: si tratta del il piano Rogers, presentato nel 1969, che prende il nome dal segretario di stato che lo ideò durante l'amministrazione Nixon.

Gli anni successivi alla guerra dei sei giorni avevano visto Israele e l'Egitto coinvolti in una guerra d'attrito per il controllo della Penisola del Sinai e del canale di Suez. Il piano Rogers si proponeva dunque due punti di azione: in prima istanza un accordo per il cessate il fuoco sulla linea del canale di Suez per evitare che la guerra d'attrito degenerasse in un nuovo conflitto più complesso; in seguito l'avvio di negoziati tra Israele, Egitto e Giordania per pacificare le relazioni sulla base della risoluzione 242. Oltre alla situazione tesa tra Egitto e Israele a complicare ulteriormente lo svolgersi delle trattative c'era il diverso approccio alle stesse intrattenuto dall'Unione Sovietica e dagli Stati Uniti: le due superpotenze patrocinavano i negoziati allo scopo di influenzare rispettivamente l'Egitto la prima e Israele i secondi.

La reazione di Israele all'iniziativa fu di stupore e allarme allo stesso tempo, dal momento che la città di Gerusalemme sarebbe stata sottoposta ad una suddivisione di ruoli tra giordani ed israeliani. Per tutta risposta l'amministrazione israeliana si adoperò per costruire migliaia di case per gli ebrei nei territori tradizionalmente abitati dagli arabi e nelle terre espropriate al fine di "ebraicizzare" Gerusalemme. L'opposizione di Israele al piano Roger fu ferma poiché la cessione delle terre occupate nella guerra dei sei giorni non avrebbe visto come controparte una pace duratura con i paesi confinanti. Il piano venne quindi bollato dal governo Meir come un becero tentativo di soddisfare la controparte araba a spese di Israele. Anche i sovietici si mostrarono contrariati, bollando il piano come fazioso e pro-Israele.

Poco dopo l'inizio del cessate-il-fuoco nel giugno 1970 Egitto e Giordania decisero di aderire al piano come base per negoziare una tregua con Israele. La stessa estate anche il governo di Gerusalemme si risolse infine per aderire al piano ed implementare una tregua.

Tuttavia fin da subito l'Egitto non si attenne alle prescrizioni del cessate il fuoco e Rogers non si adoperò per farle rispettare, così che Israele ebbe poca fiducia fin da subito in un possibile successo del piano. La sfiducia dello stato ebraico sarebbe si sarebbe in effetti mostrata più che fondata pochi anni dopo con lo scoppio della guerra del Kippur.

In Giordania le conseguenze dell'adesione al piano Rogers furono durissime e culminarono negli eventi ricordati col nome di "Settembre nero". Le organizzazioni palestinesi infatti non accettarono l'accordo e si ribellarono contro il governo del re Husayn, visto come troppo filo-occidentale. In particolare le organizzazioni più radicali facenti parte dell'OLP (Fronte Popolare di Liberazione della Palestina, Fronte Democratico per la Liberazione della Palestina) cercarono di minare il regime di Husayn e di rovesciarlo. Le vittime degli scontri del Settembre nero tra guerriglieri palestinesi, appoggiati dalla Siria, ed esercito giordano sono stimate tra le 3.000 e le 5.000.

Il settembre nero fu comunque solo l'inizio di uno scontro dai caratteri della guerra civile che si estinse solo nel luglio dell'anno seguente. Yasser Arafat ne uscì indebolito come leader dell'OLP e si vide costretto a firmare un accordo col sovrano giordano che ripristinava la sovranità di quest'ultimo sul suo paese. Tuttavia le frange più estreme dell'OLP non accettarono l'accordo e dichiararono che la Giordania sarebbe un giorno diventata parte dello stato palestinese che essi avrebbero costituito sulle ceneri d'Israele⁵². In tutta risposta il sovrano Husayn si impegnò in un'opera di "giordanizzazione" del paese ed espulse i fedayyn vennero espulsi verso il Libano.

Per quanto concerne le relazioni sempre complesse tra Egitto e Israele, è importante ricordare che durante una visita a Washington della presidente Golda Meir, quest'ultima si mostrò favorevole ad una proposta di Kissinger che prevedeva uno scambio basato sul principio "sicurezza in cambio di sovranità" che avrebbe implicato l'accettazione da parte di Israele della sovranità egiziana sul territorio del Sinai mentre in cambio l'Egitto avrebbe tollerato la presenza di postazioni strategiche israeliane volte a garantire la sicurezza dei confini dello stato ebraico.

Tuttavia Golda Meir sembrò ignorare la proposta che le era stata fatta pochi mesi prima quando, parlando alla Knesset nel luglio 1973, disse che aveva preso seriamente in esame qualunque possibilità concreta di raggiungere degli accordi di pace con i paesi vicini, ma che tuttavia ogni tipo di proposta analizzata si era rivelata in seguito deludente e inapplicabile. Il piano di pace e di accordi che prevedevano il ritorno di Israele entro i confini anteriori alla guerra del 1967 non venne dunque preso in considerazione, pur sapendo che la alternativa ad esso poteva essere un nuovo conflitto⁵³.

⁵² C. Vercelli, op. cit., p.149.

⁵³ Bar-Joseph, U, *Last Chance to Avoid War: Sadat's Peace Initiative of February 1973 and its Failure*, Journal of Contemporary History p.555.

1.4 La guerra del Kippur

Fu così che un nuovo scontro non tardò ad arrivare. Si tratta della quarta guerra arabo-israeliana nota col nome di guerra del Kippur poiché venne iniziata nel giorno dell'omonima festività ebraica. La scelta della data (il 6 ottobre 1973) ovviamente non fu casuale, essa venne scelta poiché in quel giorno la popolazione israeliana, raccolta in preghiera e a digiuno, era particolarmente vulnerabile. Inoltre tradizionalmente durante la ricorrenza l'intero paese si ferma per circa 25 ore, compresi i mezzi di comunicazione e quelli di trasporto. Per di più quell'anno la festività ebraica coincideva con l'inizio del mese del Ramadan, per cui anche la popolazione araba si trovava in una situazione di vulnerabilità e ciò contribuì a sottovalutare la minaccia di un imminente attacco. Nonostante il primo ministro israeliano fosse stato più volte avvertito circa la concreta possibilità di un attacco congiunto di Egitto e Siria, l'amministrazione israeliana preferì ascoltare le ipotesi meno allarmistiche in quanto convinta che l'Egitto non fosse ancora pronto ad affrontare uno scontro armato. Il governo di Sadat aveva infatti fatto il possibile nei mesi precedenti per far trapelare false informazioni circa la mancanza di pezzi di ricambio per i mezzi da guerra e l'attesa di rifornimenti da parte dell'Unione Sovietica. Per questa ragione Golda Meir decise di non procedere con un attacco preventivo, che pur avrebbe consentito un consistente vantaggio per l'esercito israeliano. Si ritenne infatti che qualora Israele avesse attaccato per primo si sarebbe precluso il sostegno da parte degli Stati Uniti, unica essenziale stampella per i rifornimenti di armi e munizioni poiché i paesi europei, timorosi di un embargo petrolifero da parte dei paesi arabi, avevano interrotto la vendita di armi ad Israele.

Così il 6 ottobre egiziani e siriani procedettero con un attacco congiunto nel Sinai e sulle alture del Golan. Le prime due giornate furono particolarmente dure per gli israeliani che, colti di sorpresa, subirono diverse perdite. Fin da subito i vertici dell'esercito decisero di restare sulla difensiva nel Sinai mentre cercavano di contrattaccare sulle alture del Golan, la regione era infatti a diretto contatto con le città israeliane e quindi una sconfitta su quel fronte si sarebbe rivelata molto più pericolosa. Dopo i primi due giorni di caos già a partire dall'8 ottobre gli israeliani riuscirono a stabilizzare la situazione sul fronte siriano.

Ci volle invece poco più di una settimana agli israeliani per iniziare a rovesciare la situazione anche sul Sinai, grazie anche al ponte aereo attraverso il quale gli Stati Uniti, timorosi che lasciato solo Israele ricorresse all'arma nucleare, rifornirono in modo costante di armi lo stato ebraico con l'operazione Nickel Grass.

Stante la situazione, si profilava una nuova pesante sconfitta araba all'orizzonte. Questo non era nelle intenzioni degli Stati Uniti che non volevano alterare troppo lo status quo, consci che se il conflitto si fosse protratto ancora a lungo esso avrebbe visto un coinvolgimento dell'Unione Sovietica al fianco di Egitto e Siria. Il rischio era un'escalation di violenza a livello potenzialmente mondiale. Le due superpotenze furono concordi circa la necessità di raggiungere quanto prima un accordo che evitasse l'umiliazione dei paesi arabi.

Il 22 ottobre le Nazioni Unite emisero la risoluzione 338 del Consiglio di Sicurezza il cui fulcro era l'implementazione di un cessate il fuoco:

«*Il Consiglio di Sicurezza,*

1. Richiama le parti al presente combattimento per cessare il fuoco e terminare immediatamente tutte le attività militari, non più tardi di dodici ore dall'adozione di tale risoluzione, nelle posizioni che occupano ora.

2. Richiama le parti in causa affinché immediatamente dopo il cessate il fuoco inizino l'applicazione della risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza, in tutti i suoi punti.

3. Decide che, immediatamente ed in concomitanza con il cessate il fuoco, inizieranno negoziati tra le parti in causa sotto i migliori auspici volti a garantire una immediata e duratura pace al Medio Oriente.»⁵⁴

Durante la notte però gli egiziani ruppero la tregua e in tutta risposta gli israeliani, che erano vicini al loro obiettivo, chiusero l'ultima via di collegamento egiziana al canale di Suez e accerchiarono la Terza Armata. A questo punto Washington esercitò forti pressioni su Israele per evitare che distruggesse la Terza Armata, la speranza americana era infatti quella di riuscire a togliere in questo modo l'Egitto dalla sfera di influenza sovietica.

I combattimenti cessarono definitivamente il 27 ottobre. Di fatto Israele aveva vinto sul campo ma fu un successo politico e propagandistico per gli arabi che per la prima volta erano riusciti a mettere in difficoltà Israele sgretolando quell'aurea di avversario invincibile che si era creata negli anni precedenti.

Con la fine della guerra del Kippur terminò la fase delle guerre dichiarate dagli stati arabi contro Israele. Nel settembre 1975 Il Cairo e Gerusalemme trovarono un nuovo accordo sul Sinai che prevedeva l'arretramento dell'esercito israeliano.

Terminato il conflitto però i palestinesi erano ancora ben lontani dal raggiungimento dei loro obiettivi politici. All'interno dell'OLP si scontravano la corrente pragmatica, che vedeva la

⁵⁴ Risoluzione 338 del Consiglio di Sicurezza Onu, 22 ottobre 1973 [online: <http://unscr.com/en/resolutions/338>].

nascita di uno stato palestinese come un lungo processo con obiettivi a breve e a lungo termine da fissare, con quella massimalista che non accettava deroghe all'obiettivo di uno stato sull'intero territorio della Palestina storica⁵⁵. Durante il Consiglio nazionale palestinese del giugno del 1974, pur restando fermo quest'ultimo obiettivo, venne stabilito che la priorità sarebbe stata la costituzione di un'autorità nazionale indipendente sui territori liberati della Palestina. Pochi mesi dopo l'OLP veniva riconosciuta come l'unico rappresentante legittimo del popolo palestinese e il 22 novembre dello stesso anno le Nazioni Unite decretarono che l'organizzazione potesse assumere il ruolo di osservatore permanente. Nella stessa occasione venne anche sancito il diritto per i palestinesi «all'autodeterminazione senza ingerenze esterne e alla sovranità e all'indipendenza nazionale»⁵⁶. A partire da quel momento le Nazioni Unite iniziarono ad indicare la Cisgiordania e Gaza come «territori arabi occupati».

Tuttavia le ostilità con Israele erano lontane dall'essere terminate. Nelle elezioni del 1977 la coalizione guidata dal partito di destra Likud vinse infatti per la prima volta. Il fulcro della sua dottrina politica era la costituzione di uno stato israeliano che comprendesse i territori conquistati nel 1967. Non si trattava di un buon presupposto per il raggiungimento di un accordo di pace con i palestinesi.

1.5 La ricerca di una posizione comune dei paesi europei

Fino ad ora abbiamo parlato di Europa principalmente come terra di provenienza dei paesi colonizzatori, nel caso specifico Francia e Inghilterra, che avevano imposto il loro dominio anche nei paesi mediorientali. L'Inghilterra in particolare si era resa protagonista del fallimentare esperimento di gestione della Palestina mandataria. Al termine di questa esperienza le potenze europee cedettero il passo alle superpotenze Stati Uniti ed Unione Sovietica che fecero sentire la loro presenza nelle fasi cruciali dei conflitti precedentemente esposti.

Se i paesi europei erano ancora distanti dal vedere la nascita dell'Unione Europea, tuttavia già dal 1957 alcuni di loro si erano uniti nella Comunità Economica Europea (CEE). Si trattava però di un progetto di integrazione economica e non prevedeva una politica estera comune per i sei membri (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) che avevano firmato il trattato di Roma.

⁵⁵ C. Vercelli, op. cit., p.165.

⁵⁶ Risoluzione 3236 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 22 novembre 1974 [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/025974039ACFB171852560DE00548BBE>]

Tuttavia data la prossimità geografica della regione mediorientale, la dipendenza europea dal petrolio arabo, le vicende del conflitto arabo-israeliano avevano un diretto impatto per i paesi europei, tenendo anche in considerazione la loro preoccupazione per la sicurezza internazionale.

Con la guerra dei sei giorni, nel 1967, si fece sempre più pressante la necessità di trovare un fronte comune europeo per affrontare le crisi internazionali⁵⁷. L'inizio non fu semplice, come testimoniano le parole del cancelliere tedesco Kiesinger che, riferendosi al summit del 1967 a Roma, dichiarò di essersi sentito in imbarazzo per perché «quando la guerra era sul punto di scoppiare, non riuscivamo nemmeno a metterci d'accordo sul fatto di parlarne». Quando il conflitto ebbe inizio, pochi giorni dopo, in effetti ognuno dei paesi membri dell'ECC espresse una posizione diversa, in accordo con i propri interessi nazionali⁵⁸.

In un contesto internazionale delicato come quello della Guerra Fredda infatti la Comunità preferiva discutere argomenti riguardanti commercio ed economia piuttosto che di politica estera. Per questo in passato gli sforzi per raggiungere un punto di vista comune in questo campo erano stati piuttosto limitati. Bisogna poi tener conto che i paesi membri della Comunità, eccetto la Francia, erano profondamente legati al sistema di sicurezza della Nato, il che li rendeva ancora meno propensi ad esprimersi in maniera netta su questioni delicate che avrebbero potuto incrinare l'equilibrio di alleanze occidentali, specie in rapporto agli Stati Uniti che avevano l'egemonia in questo sistema di sicurezza⁵⁹.

Tra le diverse posizioni emerse al summit di Roma spiccò in particolar modo la Francia che apparve come il paese più filo-arabo del gruppo. Anche l'Italia, dopo una prima fase filo-israeliana, si mostrò più vicina alla causa palestinese che a quella ebraica⁶⁰, mentre invece Olanda e Germania furono i paesi più orientati all'appoggio di Israele. Quest'ultima in particolare era profondamente coinvolta nella questione a causa dello sterminio nazista nei confronti degli ebrei, la qual cosa frenerà a lungo i tedeschi dal criticare apertamente il comportamento di Israele. Belgio e Lussemburgo, infine, cercavano di essere più neutrali e di trovare una soluzione all'interno del contesto delle Nazioni Unite⁶¹.

⁵⁷ Taylan Ogzur Kaya, *Analysis of the role of the European Union as a foreign and security policy actor in the post-9/11 era: the Middle East peace process*, p.67.

⁵⁸ Costanza Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, p.23.

⁵⁹ A. N. El Din, *EU Security Missions and the Israeli-Palestinian Conflict*, p. 52.

⁶⁰ In Italia vi era una situazione di divisione interna: mentre l'allora ministro degli esteri Amintore Fanfani era più incline ad una visione filo-araba, una gran parte dei democristiani, dei socialisti e l'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat erano invece filo-israeliani. Tuttavia questa tendenza si sarebbe invertita nel corso degli anni.

⁶¹ T. O, Kaya, *ibid*.

Bisogna in ogni caso tener conto del fatto che l'occupazione violenta di territori da parte di Israele durante la guerra dei sei giorni contribuì a cambiare la sua reputazione a livello internazionale e a fargli perdere la stima dei governi europei⁶², che cominciarono ad allinearsi progressivamente sempre più verso una posizione filo-palestinese.

Un primo, seppur debole, segnale di coesione tra i sei membri CEE fu il fatto di accettare unanimemente la risoluzione Onu 242 nel 1967, benché anche in questo caso essa sia stata soggetta a diverse interpretazioni.

Durante il summit europeo tenutosi a L'Aia nel 1969 si decise che i ministri degli esteri si sarebbero adoperati per elaborare un progetto che consentisse maggior coerenza politica tra i vari membri, tenendo anche conto del futuro allargamento della CEE. L'anno seguente venne presentato il Report Davignon (o Report Lussemburgo) alla conferenza di Lussemburgo del 27 ottobre. Il report segnò la nascita ufficiale della Cooperazione Politica Europea (CPE), volta ad incentivare consultazioni più frequenti tra gli stati membri per facilitare l'armonizzazione dei loro punti di vista⁶³. Dall'introduzione della CPE, il conflitto israelo-palestinese divenne uno degli argomenti più discussi tra i paesi europei⁶⁴.

Fu fin da subito chiaro il dilemma che avrebbe attanagliato i paesi membri nel percorso di formazione di una politica estera comune: da un lato questi erano desiderosi di rispondere con una voce unanime alle crisi internazionali, in modo da avere anche più peso nelle decisioni di fianco a colossi come gli Stati Uniti; dall'altro la volontà di mantenere il controllo nazionale su decisioni chiave di politica estera, che erano ancora percepite come un'area strettamente legata alla sovranità statale⁶⁵. Inoltre bisogna considerare il peso della figura di presidente della CPE, carica a rotazione, che contribuì a limitare la continuità e la coerenza delle azioni intraprese⁶⁶.

Il primo incontro CPE si tenne a Monaco nel novembre 1970. La Francia in particolare era interessata ad affrontare il tema Medio Oriente con la speranza di poter influenzare gli altri membri verso una posizione più favorevole ai paesi arabi e di distanziarsi dall'influenza americana sulla politica estera. La sua idea era che la CEE sarebbe dovuta uscire dalle logiche di allineamento a una delle superpotenze, per costituire una terza via che tutelasse i propri

⁶² C. Vercelli, op. cit., p.170.

⁶³ Davignon Report, Lussemburgo, 27 ottobre 1970, [online: https://www.cvce.eu/en/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html]

⁶⁴ A. N. El Din, op. cit., p. 55.

⁶⁵ C. Musu, op. cit., p. 25.

⁶⁶ The Hague Summit (1–2 December 1969): completion, enlargement, deepening, [online: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d1cfaf4d-8b5c-4334-ac1d-0438f4a0d617/01b8a864-db8b-422c-915e-a47d5e86593e>]

interessi nella regione. Tuttavia le posizioni dei sei stati erano ancora troppo distanti per poter raggiungere un accordo su un documento comune da pubblicare⁶⁷.

Nell'anno seguente gli stati membri scrissero invece il documento Schumann. In esso per la prima volta si definiva una posizione comune de "i Sei" in riferimento al conflitto arabo-israeliano. Nel documento si sosteneva il supporto dei membri della Comunità per la risoluzione Onu 242 che comportava il ritiro di Israele dai territori occupati, lo status internazionale di Gerusalemme e la possibilità per i rifugiati palestinesi di scegliere se tornare alle loro case o ricevere un indennizzo⁶⁸. Inoltre in esso gli stati membri approvavano la missione Jarring, precedentemente discussa in questo capitolo. Si trattava di un punto di partenza su cui lavorare per le future mosse politiche a livello internazionale della Comunità ma tuttavia l'importanza di questo documento non deve essere sovrastimata poiché esso non venne mai ufficialmente pubblicato e il governo tedesco lo considerò solo come un documento di lavoro⁶⁹. Benché la sua importanza fosse limitata, esso bastò a minare la relazione tra paesi europei e Israele e ad assegnare ai primi la reputazione di essere filo-arabi. Questo comportò di riflesso la resistenza di Israele al coinvolgimento europeo nel processo di pace⁷⁰.

Il 1973 vide l'allargamento della CEE da sei a nove membri con l'ingresso di Regno Unito, Danimarca e Irlanda. Israele vide positivamente questo ampliamento della Comunità poiché si aspettava che l'arrivo dell'Inghilterra avrebbe controbilanciato la marcata tendenza pro-palestinese della Francia, oltre ad intensificare i legami economici di Gerusalemme coi paesi membri⁷¹.

Lo stesso anno però, allo scoppio della guerra del Kippur, così come era successo nel corso del conflitto precedente, gli stati europei si trovarono ad adottare posizioni molto diverse.

Da un lato Francia e Italia si schierarono con gli stati arabi, dall'altro la Germania dell'ovest, la Danimarca e l'Olanda supportarono Israele. Le posizioni di Francia e Olanda furono in particolar modo contrastanti tra loro: mentre la prima mostrò comprensione per le ragioni che avevano spinto gli stati arabi ad attaccare, l'Olanda giudicò Egitto e Siria come gli unici responsabili per lo scoppio della guerra⁷².

⁶⁷ C. Musu, op. cit., p. 25.

⁶⁸ T.O. Kaya, op. cit., p. 70.

⁶⁹ Rory Miller, *The PLO factor in Euro-Israeli relations, 1964–1992*, p.130 [online: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537120412331321401>]

⁷⁰ T.O. Kaya, op. cit., p. 71.

⁷¹ R. Miller, op. cit., p.130-131.

⁷² S. Elhami, *European Political Cooperation - The Development of a Common Stance in the Middle East*. P. 12-13.

Alla fine il 13 ottobre i Nove riuscirono a concordare sul dichiarare ufficialmente un cessate il fuoco e l'avvio di negoziati da basare sulla risoluzione 242 delle Nazioni Unite.

Per esercitare una maggiore pressione a livello internazionale il 16 ottobre i paesi del Golfo annunciarono che, fino a quando Israele non si fosse ritirato dai territori recentemente occupati e i palestinesi non fossero stati in grado di esercitare il loro diritto all'autodeterminazione, avrebbero alzato il prezzo del petrolio del 70% (causando quello che per Stati Uniti ed Europa viene ricordato come oil shock), oltre ad un taglio mensile del 5% sulla produzione dello stesso. Inoltre alcuni paesi vennero classificati tra "amici" e "nemici" a seconda delle loro posizioni circa la questione arabo-israeliana. In accordo con questa categorizzazione Francia e Regno Unito continuarono a ricevere il normale quantitativo di petrolio mentre l'Olanda, così come gli Stati Uniti, considerata nemica, subì un embargo totale da parte di alcuni paesi produttori. Agli altri paesi europei venne applicato un taglio pari al 5% dei normali rifornimenti.

A quel punto il 6 novembre gli stati della CEE rilasciarono una dichiarazione, nota come dichiarazione di Bruxelles, nella quale si faceva ancora una volta riferimento alla risoluzione 242, ma si fece anche un passo oltre: nella dichiarazione per la prima volta si fa riferimento ai palestinesi e non ai "rifugiati arabi", riconoscendo quindi il loro diritto ad autodeterminarsi in quanto nazione e quindi aprendo implicitamente alla possibilità futura di costituire un proprio stato. In questo modo gli stati membri si separarono nettamente dalla linea politica americana. La dichiarazione di Bruxelles si basava su un testo proposto da inglesi e francesi e portò gli stati della CEE a una svolta molto più vicina alla posizione francese di quanto non lo fossero prima, in special modo l'Olanda fu il paese che fece convergere di più la sua linea politica rispetto a quello che era il suo punto di partenza.

I punti principali della dichiarazione sostenevano:

- «I. L'inammissibilità dell'acquisizione di territori mediante l'uso della forza;
- II. La necessità che Israele termini l'occupazione territoriale iniziata nel 1967;
- III. Il rispetto per la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza di ciascuno stato nell'area e il loro diritto a vivere in pace entro confini sicuri e riconosciuti;
- IV. Il riconoscimento che nello stabilire una pace giusta e durevole bisogna tenere conto dei legittimi diritti dei palestinesi.⁷³»

Finalmente la Comunità affermava il suo ruolo sulla scena internazionale.

⁷³ The Brussels Declaration of 1973 [online: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/a08b36bc-6d29-475c-aadb-0f71c59dbc3e/publishable_en.pdf]

Gli americani videro la dichiarazione come un'aperta sfida ai loro sforzi diplomatici, mentre Israele cercò di sminuirla sostenendo che non avrebbe influenzato gli eventi. Entrambi pensavano che questa presa di posizione degli stati europei fosse motivata non tanto dal loro interesse nel risolvere il conflitto quanto dal bisogno di mantenere buone relazioni con i paesi arabi per evitare una loro vendetta che mettesse a rischio la sicurezza energetica della CEE.

Un'ulteriore svolta filo-araba si completò nel dicembre di quell'anno quando, durante il summit di Copenaghen, una delegazione di ministri degli affari esteri arabi si presentarono per proporre agli stati della CEE un dialogo sui temi di interesse comune come lo sviluppo economico e i rifornimenti energetici. Pochi mesi dopo veniva lanciata una nuova iniziativa: il dialogo euro-arabo, che avrebbe in larga parte ricalcato la linea politica francese verso i paesi arabi. Il suo fine principale era promuovere la cooperazione euro-araba, in particolare i paesi europei si sarebbero impegnati a investire nello sviluppo del settore industriale e agricolo nei paesi arabi avrebbero continuato a rifornire di petrolio gli stati europei senza interruzioni o sbalzi di prezzo.⁷⁴ Il vero obiettivo dei paesi arabi comunque era quello di politicizzare il dialogo, legando ai temi di natura economica quelli relativi al conflitto israelo-palestinese. Tuttavia i paesi arabi non riuscirono a sfruttare come avrebbero voluto questo nuovo strumento e rimasero delusi dagli scarsi risultati ottenuti⁷⁵. Negli anni seguenti infatti gli stati europei si mostrarono risoluti nell'escludere le questioni relative al petrolio e al conflitto arabo-israeliano dall'agenda del dialogo euro-arabo; per questa ragione questa iniziativa venne sospesa nel 1979 su richiesta della Lega Araba⁷⁶. In ogni caso questo forum giocò un ruolo determinante per gli stati arabi permettendo loro di esercitare pressioni sulla CEE e di farle assumere una posizione a loro più favorevole. Infatti le dichiarazioni dei paesi europei nei confronti di Israele divennero più dure ed essi cominciarono a vedere l'occupazione dei territori da parte dello stato ebraico come l'ostacolo principale da abbattere per raggiungere un accordo di pace. Come prevedibile questo avvicinamento tra mondo arabo ed Europa non fece piacere agli Stati Uniti che colsero l'occasione per criticare gli stati europei, colpevoli ai loro occhi di non essere in grado di avere un impatto da soli in nel Medio Oriente⁷⁷.

Un altro passo avanti venne fatto con la dichiarazione di Londra del 1977. Se da un lato essa riconfermava le posizioni mantenute dai membri della CEE durante gli anni '70, dall'altro qui

⁷⁴ Ilan Greislaammer e Joseph Weiler, *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance*, p.34

⁷⁵ I. Greislaammer J. Weiler, op. cit., p.36.

⁷⁶ T.O. Kaya, op. cit., p. 74.

⁷⁷ S. Elhami, *European Political Cooperation - The Development of a Common Stance in the Middle East*, p. 17
[online: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/1607838>]

veniva per la prima volta menzionato il diritto dei palestinesi ad avere una loro nazione⁷⁸. La questione dei rifugiati palestinesi diventava ora il cuore del problema, al quale veniva attribuita maggiore importanza rispetto all'ottenimento di confini sicuri per lo stato di Israele. L'altro elemento innovativo della dichiarazione era l'invito alla partecipazione dei rappresentanti del popolo palestinese. Per controbilanciare una presa di posizione chiaramente più favorevole alla fazione araba i paesi europei ribadirono anche la necessità del riconoscimento del diritto ad esistere dello stato di Israele. Quest'ultimo si oppose a quanto dichiarato nel documento, in particolar modo per quanto concerne il garantire una patria al popolo palestinese. Gli stati arabi pur considerando questo documento come uno sviluppo positivo, furono tuttavia delusi dal fatto che la OLP non venisse considerata come il rappresentante ufficiale del popolo palestinese.

Fino all'inizio degli anni '80 i paesi CEE si attenero alla dichiarazione di Londra come documento di riferimento circa il loro punto di vista sulla questione israelo-palestinese.

Come abbiamo visto dalla serie di documenti presi in esame, (dal Davignon Report alla Dichiarazione di Bruxelles passando per il summit di Copenenaghen) nel corso degli anni '70 i paesi della Comunità si sono sempre più allineati alla visione politica francese, adottando un punto di vista pro-arabo e criticando aspramente Israele per l'occupazione dei territori palestinesi. Questo causò nei loro confronti aspre critiche da parte di Israele e degli Stati Uniti. In particolare questi ultimi mal sopportavano che i paesi europei cercassero di ritagliarsi uno spazio politico dove in quel periodo gli americani erano stati la sola potenza influente insieme ai sovietici. Emblematiche in questo senso furono le dure parole pronunciate da Kissinger nel '74: «Gli europei non riusciranno a concludere nulla in Medio Oriente neanche tra un milione di anni».

Nemmeno la situazione con Israele sembrava poter migliorare considerando che nel 1977 la vittoria elettorale del Likud spingeva il paese verso posizioni ancora più estreme, Begin supportava infatti un incremento negli insediamenti ed era rimasto ancorato al sogno di un grande stato di Israele su tutto il territorio della Palestina mandataria.

Se da un lato i paesi europei durante gli anni '70, condizionati anche dalla dipendenza dal petrolio arabo, riuscirono a convergere verso una linea politica più coesa, non bisogna illudersi però che questo abbia dato loro di conseguenza un ruolo centrale nel dirimere la questione israelo-palestinese. Bisogna infatti tener presente il fatto che le iniziative politiche della CEE erano limitate dalla necessità di dover trovare un punto di accordo tra tutti i paesi

⁷⁸ Riunione del Consiglio Europeo del 29 e 30 giugno 1977 a Londra, [online: https://www.consilium.europa.eu/media/20783/london_giugno_1977_it.pdf]

membri. Questo punto era solitamente il “minimo comun denominatore” tra le opinioni dei diversi stati e non permetteva quindi sempre di dirigersi in modo efficace e coerente verso un obiettivo⁷⁹.

La prova lampante di quanto la Comunità fosse ancora lontanissima dal divenire il perno delle trattative in Medio Oriente arrivò con gli accordi di Camp David nel 1978. Questi arrivarono alla conclusione delle trattative di pace tra Egitto (il primo stato arabo a riconoscere l’esistenza dello stato ebraico) e Israele, durante le quali gli Stati Uniti ebbero il ruolo di mediatore mentre gli stati europei vennero confinati ad essere osservatori del processo, con la chiara richiesta da parte americana di non intervenire. Con la firma degli accordi anche la dichiarazione di Londra perse la sua importanza poiché concepita in un contesto nel quale nessuno stato arabo aveva ancora riconosciuto Israele e nell’ipotesi in cui la CEE avrebbe avuto un ruolo di rilievo nelle trattative di pace in Medio Oriente⁸⁰.

In seguito alla conclusione degli accordi i paesi europei si complimentarono con Egitto, Israele e Stati Uniti ma rimasero la loro speranza che il processo di pace potesse tenere conto di tutti gli attori coinvolti. Ricordarono inoltre l’importanza di una patria per il popolo palestinese, poiché il negoziato con l’Egitto parlava solo di indipendenza dei palestinesi nei territori di Gaza e della Cisgiordania. Infine dichiararono il loro supporto agli accordi di Camp David purché essi divenissero parte di un accordo di pace esaustivo che coinvolgesse tutti gli attori presenti sul campo⁸¹.

⁷⁹ R. Hollis, *Europe and the Middle East: Has the EU Missed Its Moment of Opportunity?* p. 20.

⁸⁰ T.O. Kaya, op. cit., p. 78.

⁸¹ Dall’incontro della CPE del 22 novembre 1977 nel quale venne concordata una dichiarazione nota col nome di November Communiqué.

Capitolo II

Le iniziative della Comunità economica europea nel processo di pace israelo-palestinese durante gli anni '80

Abbiamo visto nel corso del precedente capitolo come, dopo un forte impatto durante il periodo coloniale, l'Europa si fosse eclissata dal Medio Oriente durante gli anni '50 per poi ricominciare timidamente nel decennio successivo a voler avere voce in capitolo nelle vicende politiche che coinvolgevano la regione al di là del Mediterraneo. Questa volta però i paesi membri della CEE si resero conto che non bastava più perseguire singolarmente le proprie politiche estere nazionali ma era necessario comportarsi da Comunità anche nell'ambito degli affari esteri. Il compito non si rivelò facile poiché i punti di vista degli stati membri circa la questione arabo-israeliana erano talvolta diametralmente opposti. Tuttavia nel corso degli anni '70 arrivarono le prime dichiarazioni comuni e il processo di pace in Medio Oriente divenne un tema fisso nell'agenda politica europea. Questo non fece piacere ad Israele e Stati Uniti con i quali, seppur per motivi diversi, i rapporti si irrigidirono mano a mano che l'Europa acquisiva una posizione filo-araba.

In questo capitolo prenderemo in esame come si sia sviluppata la politica della CEE e in seguito dell'UE nel decennio tra il 1980 e il 1990.

2.1 La dichiarazione di Venezia

Dopo gli accordi di Camp David Stati Uniti, Egitto ed Israele speravano che i membri della CEE non rilasciassero nuove dichiarazioni concernenti il conflitto arabo-israeliano per paura che queste divergessero dal processo iniziato a Camp David. In particolare il Presidente Carter, che voleva che gli accordi precedentemente presi con la mediazione americana fossero un'arma per la sua campagna elettorale, minacciò i paesi europei di avvalersi del diritto di veto per contrastare un qualunque tentativo di modificare la risoluzione Onu 242⁸².

L'approccio americano alla risoluzione del conflitto era molto diverso da quello europeo. Il governo di Washington infatti pianificava un approccio graduale al processo di pace, costituito da accordi bilaterali separati tra loro; di tutt'altro avviso erano i paesi CEE che

⁸² Greilsammer e Weiler, "European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict, p.142.

invece speravano nel coinvolgimento di tutti gli attori attraverso una conferenza di pace internazionale che permettesse il raggiungimento di un accordo di pace esaustivo⁸³.

Inoltre la divergenza di punti di vista riguardava anche la questione palestinese: se infatti essa occupava una posizione alquanto marginale negli accordi di Camp David, che si limitavano a richiedere l'autonomia del popolo palestinese nei territori di Gaza e della Cisgiordania, al contrario per i Nove la questione palestinese era al centro del problema ed essi rivendicavano la necessità di una nazione per i palestinesi.

Forti pressioni contro qualunque iniziativa in questo senso da parte della CEE arrivarono anche dal ministro degli esteri Israeliano Shamir che visitò diverse capitali europee per ribadire che la nuova dichiarazione che stavano preparando non sarebbe stata accettata da Israele e dal Presidente egiziano Sadat che voleva assicurarsi che qualsiasi iniziativa proveniente dal fronte europeo fosse complementare agli accordi di Camp David e non li contraddicesse⁸⁴. Le pressioni esterne si rivelarono efficaci e la dichiarazione che avrebbe dovuto sfidare il processo di Camp David e sostituire, nella Risoluzione 242, il termine "rifugiati" con "palestinesi", oltre a richiedere la partecipazione dell'OLP nei negoziati e il suo riconoscimento come solo rappresentante ufficiale dei palestinesi, venne ridimensionata e non raggiunse gli obiettivi sopra indicati.

L'incontro tra i leader dei paesi CEE si tenne il 12 e 13 giugno 1980 a Venezia. In questa sede i rappresentanti dei Nove espressero le loro preoccupazioni riguardo le crescenti tensioni in Medio Oriente. I legami storici con la regione e i comuni interessi spingevano l'Europa a giocare un ruolo concreto e importante nella risoluzione del conflitto. La dichiarazione dei Nove era basata sulle risoluzioni 242 e 338 delle Nazioni Unite e sulle precedenti dichiarazioni comuni ai membri CEE. In particolare veniva ribadita l'importanza di due principi riconosciuti dalla comunità internazionale: il diritto all'esistenza e alla sicurezza di tutti i paesi della regione, incluso Israele, e la giustizia per tutti i popoli, che implica il riconoscimento dei diritti dei palestinesi. La CEE voleva assumere una posizione equilibrata tra il bisogno di sicurezza del popolo israeliano e i diritti di quello palestinese, posti come obiettivi paralleli all'interno di un processo di pace complessivo⁸⁵. La dichiarazione si spinse comunque oltre a quanto fosse stato fatto in passato per quanto riguarda la questione palestinese. Particolarmente emblematici al riguardo sono due punti della Dichiarazione di Venezia:

⁸³ T.O. Kaya, op. cit., p. 83.

⁸⁴ Greislammer e Weiler, op. cit., p. 142.

⁸⁵ Ellen Laipson, *Europe's Role in the Middle East: Enduring Ties, Emerging Opportunities*, p.11

« 6. Deve essere finalmente trovata una soluzione giusta al problema palestinese, che non riguarda semplicemente i rifugiati. Il popolo palestinese, che è consapevole di esistere in quanto tale, dev'essere messo nella posizione, attraverso un percorso adeguato definito nel quadro di un processo di pace esaustivo, di esercitare a pieno il proprio diritti all'autodeterminazione.»

« 7. Il raggiungimento di tutti questi obiettivi richiede il coinvolgimento e il supporto di tutte le parti implicate nel processo di pace che i Nove si stanno sforzando di promuovere restando fedeli ai principi enunciati più sopra nella dichiarazione. Questi principi si applicano a tutte le parti coinvolte, quindi anche al popolo palestinese e all'OLP, che dovranno essere rese partecipi ai negoziati⁸⁶.»

L'elemento innovativo era dunque il fatto di menzionare l'OLP con lo scopo di includerla nei negoziati. Per questo motivo gli stati europei vennero accusati da Israele di voler trattare con un'organizzazione terroristica. Nella dichiarazione OLP e popolo palestinese venivano presentate in modo distinto e in questo modo non si dava per scontato che l'OLP rappresentasse tutti i palestinesi, tuttavia il solo fatto di richiederne la partecipazione alle trattative di pace la rendeva un attore chiave nel processo di pace⁸⁷.

Un altro passaggio particolarmente invisibile agli israeliani era quello riguardante lo status di Gerusalemme, nella dichiarazione si legge infatti che «[...] I Nove sottolineano che non accetteranno alcuna iniziativa unilaterale volta a modificare lo status di Gerusalemme e che ogni accordo sullo status della città dovrà garantire libertà di accesso ai luoghi sacri per tutti.» Infine un altro punto di centrale importanza era quello che enfatizzava il bisogno che Israele si ritirasse dai territori occupati dal 1967, gli insediamenti nei territori occupati venivano infatti ritenuti il maggior ostacolo ad un possibile accordo pacifico agli occhi degli europei : « I Nove evidenziano la necessità che Israele metta fine all'occupazione territoriale che ha mantenuto dal conflitto del 1967[...]. Sono profondamente convinti che gli insediamenti israeliani costituiscano un serio ostacolo al processo di pace in Medio Oriente. I Nove considerano che questi insediamenti, così come le modifiche nella popolazione e nelle proprietà dei territori arabi occupati, sono illegali secondo il diritto internazionale».

L'ultimo punto cruciale stabilito nella Dichiarazione di Venezia era la fine della violenza e dell'uso della forza da parte di tutti, condizione essenziale per creare un clima di fiducia reciproca. Nell'ideale progetto europeo il contesto per garantire un accordo di pace e confini sicuri per tutti doveva essere fornito dalle Nazioni Unite.

⁸⁶ Venice Declaration, 13 giugno 1980, [online:
http://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf

⁸⁷ P. Ifestos, *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy*, p.448.

Israele rifiutò con fermezza la dichiarazione, che marcò uno dei punti più bassi nelle relazioni euro-israeliane, che da quel momento avrebbero faticato a rifiorire⁸⁸.

In particolare agli europei veniva recriminato di non aver, come stavano facendo gli americani, continuato ad isolare l'OLP fino a quando essa non avesse dichiarato di riconoscere il diritto di Israele ad esistere. Questo avrebbe permesso di fare pressioni sull'organizzazione in un momento in cui essa era più vulnerabile⁸⁹.

In effetti la dichiarazione non placò gli episodi di violenza da parte palestinese, che anzi sembrarono intensificarsi negli anni successivi, con attacchi mirati più che a Israele, alla comunità ebraica residente in Europa, come testimoniano gli attacchi alle sinagoghe di Parigi, Vienna, Bruxelles e Roma, avvenuti tutti nel periodo tra il 1980 e il 1982.

Da parte araba paesi come la Giordania e l'Arabia Saudita videro questa mossa europea in modo positivo, tuttavia la leadership dell'OLP non la trovò del tutto soddisfacente e la etichettò come il risultato delle minacce statunitensi⁹⁰. Ed in effetti le pressioni da parte di Washington c'erano state, e proprio per evitare una crisi nei rapporti transatlantici i riferimenti ai palestinesi erano stati ridimensionati rispetto a quanto previsto. Così, oltre ad attirare la diffidenza americana ed israeliana, la Dichiarazione non riuscì nemmeno ad accontentare le aspirazioni dell'OLP che puntava ad essere riconosciuta come la sola rappresentante del popolo palestinese. I palestinesi speravano in una modifica della Risoluzione 242 e che gli accordi di Camp David fossero riconosciuti come insufficienti a sanare la situazione.

Da parte americana la dichiarazione del 1980 fu vista come un rifiuto del processo che aveva avuto inizio a Camp David, tuttavia furono soddisfatti del suo ridimensionamento e il Segretario di Stato americano Muskie dichiarò che in fin dei conti la Dichiarazione non sembrava voler minacciare direttamente il processo da loro mediato o allontanare da esso gli altri attori⁹¹.

Il principale risultato raggiunto dalla Dichiarazione di Venezia fu quello di avanzare una posizione comune dei paesi CEE e promuovere il loro ruolo politico attivo nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Fino ad allora infatti la posizione dei paesi europei era stata puramente dichiaratoria. I principi enunciati nella Dichiarazione sono quelli che avrebbero guidato la linea politica europea in Medio Oriente nei decenni seguenti. Con questa mossa i pesi europei si rendevano più indipendenti dalla linea politica americana e soprattutto

⁸⁸ Joel Peters, *Europe and the MEPP: Emerging from the Sidelines*, p.299

⁸⁹ R. Miller, op. cit., p. 138.

⁹⁰ Greislammer e Weiler, op. cit., p. 145.

⁹¹ P. Ifestos, op. cit., p. 467.

dimostravano una crescente coordinazione tra i membri della Comunità nel campo della politica estera.

Nonostante il fatto che Israele ed Egitto continuarono a considerare marginale l'influenza della CEE in Medio Oriente, alla quale veniva attribuito un ruolo più simbolico che pratico nei negoziati, il fatto stesso che i paesi europei avessero formulato di comune accordo una dichiarazione per alcuni tratti innovativa rappresentava un passo importante sulla strada dell'integrazione europea, a prescindere dal suo effettivo impatto. Si trattava dell'inizio di un percorso che avrebbe portato i paesi europei ad essere coinvolti in un duraturo programma di sostegno ai palestinesi, di dialogo politico e azioni congiunte che avrebbero accresciuto il peso europeo in Medio Oriente. La Dichiarazione di Venezia segnò un picco nel graduale avvicinamento europeo ad una posizione filo-araba. Certamente la dipendenza dal petrolio arabo ebbe un suo peso nella vicenda, contribuendo ad aumentare l'importanza che la CEE attribuiva alla soluzione del conflitto israelo-palestinese.

La Dichiarazione di Venezia coronò la politica dichiaratoria che la CEE aveva iniziato a perseguire nel corso degli anni '70 con le dichiarazioni di Londra e Bruxelles.

2.2 L'allargamento della CEE e le iniziative individuali dei suoi membri

La prima metà degli anni '80 vide due eventi centrali: per quanto riguarda il versante europeo l'allargamento della CEE a dieci membri con l'entrata della Grecia nel 1981; spostandoci invece sullo scenario Medio orientale l'invasione del Libano da parte di Israele nel 1982, evento che scatenò la guerra del Libano che si sarebbe conclusa tre anni dopo.

Entrambi gli eventi, seppur per motivi diversi, furono condizionati nei loro sviluppi dall'esistenza e dalle azioni dell'OLP.

Per quanto riguarda l'Europa, la Grecia entrò ufficialmente a far parte della CEE dal 1 gennaio 1981. Questo aveva delle implicazioni anche sulla posizione della Comunità riguardo al conflitto israelo-palestinese. Infatti all'epoca il primo ministro ellenico, Andreas Papandreou, era uno dei più aperti sostenitori dell'OLP⁹². Per questo motivo l'entrata del paese tra i membri CEE venne vista in modo positivo dalla Lega Araba che sperava essa potesse bilanciare le limitazioni che erano state apportate alla Dichiarazione di Venezia e rilanciare con più efficienza l'azione europea. Già dal suo primo giorno in carica (21 ottobre d1981) Papandreou aveva invitato Arafat, allora leader dell'Organizzazione, ad Atene per

⁹² R. Miller, op. cit., p. 139.

discutere di cooperazione. La reazione contrariata di Israele non si fece attendere e subito un rappresentante di Gerusalemme ad Atene condannò pubblicamente l'invito e disse che il suo paese era scandalizzato dall'intenzione da parte della Grecia di riconoscere l'OLP come sola rappresentante dei palestinesi⁹³. Questa mossa incrinò ulteriormente i rapporti già tesi tra la comunità e Israele e pose al contempo alcune difficoltà nella formulazione di un punto di vista comune tra gli ormai dieci membri della CEE.

La Grecia infatti dal momento del suo ingresso negò il suo supporto a qualsiasi dichiarazione della Comunità che comportasse il supporto al processo di Camp David.

Anche durante le votazioni all'Assemblea Generale Onu questa spaccatura si fece sentire, per la prima volta infatti i membri CEE votarono allo stesso modo le risoluzioni concernenti il Medio Oriente per meno dell'80% delle volte (il 77%), percentuale destinata a scendere ulteriormente al 68% nel 1983, anno in cui il voto di Atene si dissociò da quello degli altri membri della Comunità per ben nove volte⁹⁴. Le votazioni del 1983 in particolare riguardavano risoluzioni sulla questione palestinese⁹⁵ e sulla situazione in Medio Oriente⁹⁶.

La Grecia si rivelò il paese più sbilanciato verso una posizione totalmente filo-araba, favorevole anche a soluzioni palesemente avverse allo stato di Israele, come la proposta estrema di alcuni stati arabi di escludere lo stato ebraico dalla partecipazione alle Nazioni Unite⁹⁷. In questo il paese più distante era la Germania che invece si mostrava come la più comprensiva delle posizioni israeliane, pur cercando di mantenere un basso profilo sul tema era evidente l'imbarazzo e il senso di colpa tedesco ancora forti dopo l'Olocausto.

Questo non fu l'unico cambiamento importante sul versante europeo. Nella primavera del 1981 infatti divenne presidente François Mitterrand, figura che avrebbe avuto un impatto sull'attitudine francese al processo di pace in Medio Oriente. Mitterrand era considerato un filo-israeliano e in generale si era dimostrato favorevole al processo di Camp David⁹⁸. Tuttavia il suo arrivo al potere non determinò tanto un'inversione di rotta nella politica estera francese verso una posizione più favorevole al governo di Gerusalemme, quanto una linea politica incerta e contraddittoria rispetto alla posizione comune che era andata a formarsi in

⁹³ *Athens News Agency Daily Bulletin*, 24 ottobre 1981.

⁹⁴ Beate Lindemann, *Votes of EC Members at the United Nations on Questions Related to Israel*, p.309 in Greislammer e Weiler, *Europe and Israel*

⁹⁵ Risoluzione 38/58 dell'Assemblea Generale Onu, 13 dicembre 1983, [online: <https://undocs.org/en/A/RES/38/58>]

⁹⁶ Risoluzione 38/180 dell'Assemblea Generale Onu, 19 dicembre 1983, [online: <https://undocs.org/en/A/RES/38/180>]

⁹⁷ B. Lindemann, op. cit., p 310-311.

⁹⁸ Thomas Carothers, (1982), *Mitterrand and the Middle East*, p.381.

seno alla Comunità negli anni precedenti. Questo fu un ulteriore tassello che spinse i paesi europei a desistere per il momento dal proporre una nuova iniziativa di pace europea⁹⁹.

Furono anche altri gli eventi che in quell'anno bloccarono uno sviluppo in questa direzione, al di fuori dello scenario europeo.

Uno di questi fu la pubblicazione del piano Fahd da parte dell'Arabia Saudita nell'agosto 1981. Proposto dall'omonimo principe, il piano in otto punti puntava a risolvere alcune problematiche che non avevano ancora trovato una soluzione dopo gli accordi di Camp David. Esso auspicava la ritirata di Israele dai territori occupati nel '67 (inclusa Gerusalemme Est); lo smantellamento degli insediamenti israeliani nei Territori Occupati; libertà di culto per tutti nei luoghi sacri; il diritto dei palestinesi all'auto-determinazione; indennità per i rifugiati che non avrebbero esercitato il diritto al ritorno; un periodo di transizione sotto il controllo delle Nazioni Unite per la Cisgiordania e Gaza, prima di stabilirvi uno stato palestinese indipendente con Gerusalemme Est capitale; infine la garanzia da parte del Consiglio di Sicurezza Onu della pace tra i paesi della regione, incluso il nuovo stato palestinese.

Non si trattava certo di proposte nuove ma di idee già espresse in diversi documenti ufficiali sull'argomento, specie quelli provenienti dai paesi arabi. Questo generò un momento di esitazione tra i paesi europei che pensavano a come approcciare questa iniziativa e a come conciliare il piano Fahd con la Dichiarazione di Venezia¹⁰⁰. Dopo una consultazione, durante l'incontro del 13 ottobre 1981, i ministri degli esteri della CEE decisero di supportare il piano Fahd. In ogni caso il piano venne rifiutato da Israele mentre una forma modificata venne adottata dai leader arabi durante il summit di Fez e questa rimase la posizione ufficiale dei paesi arabi fino alla conferenza di Madrid del 1991.

In questo momento di temporaneo stallo da parte della Comunità, alcuni paesi membri, come Francia e Regno Unito, ritornarono a perseguire la propria linea politica in Medio Oriente invece che supportare un'iniziativa collettiva europea. In particolare la Gran Bretagna, che al momento era sotto la guida del Primo ministro Thatcher, decise di prendere una posizione di

⁹⁹ In realtà c'erano già stati in precedenza dei tentativi in questo senso, in seguito alla Dichiarazione di Venezia. Si tratta delle missioni Thorn e Van Der Klaauw, due missioni con scopo esplorativo per mettersi in contatto con gli attori mediorientali. La prima, svoltasi nell'autunno del 1980, implicò la visita di Tunisia, Israele, Libano, Siria, Giordania, Kuwait, Iraq, Arabia Saudita ed Egitto. Nonostante gli stati arabi accolsero positivamente l'iniziativa, Israele la rifiutò totalmente. Questo impedì ulteriori sviluppi di un progetto di pace europeo. Lo stesso esito ebbe la missione seguente, lanciata nella primavera del 1981.

¹⁰⁰ Greislammer e Weiler, op. cit., p. 155.

rilievo nel conflitto arabo-israeliano. Questa decisione era dettata da una crescente sicurezza nelle capacità britanniche in politica estera data dai successi del Segretario di Stato per gli affari esteri Carrington in Zimbabwe. Inoltre l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica rese il Medio Oriente uno scenario particolarmente importante in quel momento. Gli inglesi volevano recuperare la chance di essere i protagonisti che sentivano di aver perso con il processo di Camp David. A questo si aggiunge un elemento non trascurabile: il Regno Unito avrebbe avuto la presidenza della CEE nel secondo semestre del 1981¹⁰¹. Questo coincidere di situazioni rese gli inglesi più propensi all'iniziativa personale e dall'altro lato ostacolò l'emergere di una proposta europea in Medio Oriente.

Oltre alla Gran Bretagna anche la Francia, guidata da Mitterrand, in questo periodo continuava a proseguire le proprie iniziative diplomatiche nazionali. C'erano diversi motivazioni che spingevano il Presidente francese ad avere una visione più favorevole ad Israele rispetto ai suoi predecessori (tra queste Dominique Moisi evidenzia la Resistenza al nazismo, i legami della Quarta Repubblica con Israele, l'Internazionale Socialista che aveva permesso la nascita di legami di amicizia tra Mitterrand e alcuni leader laburisti¹⁰²), tuttavia egli tenne in primo piano l'importanza della questione palestinese poiché il suo ruolo di uomo di stato glielo richiedeva. Le sue posizioni dovevano essere riconciliabili all'interesse nazionale, che in quella regione era da tempo legato ai paesi arabi¹⁰³.

A riprova della divisione interna tra i membri CEE che sembrava tornata ad accentuarsi in questo momento storico, quattro paesi (Francia, Regno Unito, Italia e Olanda) decisero di prendere parte alla Multinational Sinai Force and Observers (Forza multinazionale e osservatori, MFO), ovvero la forza internazionale di peacekeeping che controlla che vengano rispettati i termini del trattato di pace tra Israele ed Egitto. Essa era stata istituita con gli accordi di Camp David. Il Ministro degli esteri francese, Claude Cheysson, fu il primo ad annunciare la volontà del suo paese ad aderire all'iniziativa, seguito alcuni mesi dopo dagli altri tre paesi. Altri stati CEE approvarono la loro partecipazione alle forze di peacekeeping nel Sinai, purché questo favorisse lo sviluppo di un processo di pace comprensivo basato su quanto già stabilito in precedenza di comune accordo dai membri della Comunità. Questo passo da un lato segnalava un maggior supporto da parte degli stati europei al processo di Camp David, dall'altro mostrava ancora una volta quanto la CEE fosse ancora internamente

¹⁰¹Geoffrey Edwards, *Britain*, in Allen e Pijpers, *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, p.52.

¹⁰² D. Moisi, *La France de Mitterrand et le conflit du Proche-Orient : comment concilier émotion et politique*, p.395-402.

¹⁰³ Greislammer e Weiler, op. cit., p. 268.

divisa, con paesi che scalpitavano per ritagliarsi uno spazio a livello internazionale anche a costo di danneggiare la coesione interna della Comunità mentre altri, esitanti, restavano sostanzialmente spettatori del processo in atto.

I quattro membri CEE si auspicavano di prendere parte al progetto sulla base dei principi che erano stati enunciati nella Dichiarazione di Venezia. Tuttavia il Primo Ministro israeliano Begin, informato delle condizioni di partecipazione degli stati europei, rigettò questa proposta considerandola in parte contraddittoria con gli accordi di Camp David. Gli stati CEE accettarono allora la richiesta di Begin di attenersi al trattato di Camp David nel corso della loro partecipazione alla missione. Solo a questo punto Israele accettò la loro presenza¹⁰⁴.

Questi sviluppi, che coinvolgevano alcuni dei membri chiave della Comunità, rendevano ancora più improbabile la possibilità di costituire una nuova iniziativa europea in Medio Oriente negli anni '80.

2.3 L'invasione del Libano e il ruolo dell'OLP

All'inizio degli anni '80 alcuni grandi cambiamenti avvennero anche nei paesi arabi. Innanzitutto il 6 ottobre 1981 venne assassinato il Presidente egiziano Sadat, durante una parata militare per commemorare l'inizio della guerra del Kippur. L'omicida era un terrorista islamico che intendeva punirlo per la pace stipulata con Israele. A lui succedette il suo vice Hosni Mubarak.

Ma l'evento che destabilizzò il Medio Oriente nella prima metà degli anni '80 fu l'invasione del Libano da parte di Israele, che avrebbe marcato l'inizio della guerra del Libano, nominata "Operazione Pace in Galilea" dagli israeliani.

L'operazione ebbe inizio il 6 giugno 1982 e aveva come scopo principale quello di eliminare le infrastrutture militari dell'OLP presenti nel sud del Libano. Il casus belli fu il tentato omicidio dell'ambasciatore israeliano in Regno Unito da parte di un membro del Fatah, oltre ad alcuni attacchi perpetrati da parte di membri dell'OLP nel nord della Galilea.

Già in passato, nel 1978, Israele aveva provato ad attaccare il sud del Libano per creare una zona cuscinetto (operazione Litani).

Dopo la guerra del '48 infatti moltissimi palestinesi avevano trovato rifugio nel paese dei cedri. Con il passare degli anni aumentò non solo il numero di rifugiati palestinesi ma anche quello di combattenti che andavano ad ingrossare le fila dell'OLP (molti erano entrati nel paese durante la prima guerra giordana). Così l'Organizzazione aveva assunto un peso via via

¹⁰⁴ T.O. Kaya, op. cit., p. 91.

crescente in Libano. I gruppi di palestinesi armati si erano consolidati nel sud del paese e da qui effettuavano incursioni nel nord di Israele. In realtà, come emerse in seguito, l'entità di queste rappresaglie di natura terroristica da parte di palestinesi provenienti dal territorio libanese era stata molto gonfiata dagli esponenti politici israeliani per costruirsi una motivazione apparentemente valida per attaccare, come avrebbe rivelato in seguito Yehoshafat Harkabi, capo dell'intelligence israeliana¹⁰⁵.

Il primo obiettivo delle forze israeliane era quello di allontanare una quarantina di chilometri più a nord l'OLP dalla sua postazione nella parte meridionale del Libano. Raggiunto in poco tempo questo primo obiettivo, esse si impegnarono per ottenerne uno più ambizioso: espellere definitivamente le forze dell'OLP dal sud del Libano¹⁰⁶.

Nel mese di agosto l'Organizzazione iniziò a smantellare le sue forze dal paese. Con il patrocinio degli Stati Uniti, l'anno seguente Israele e Libano erano anche riusciti ad accordarsi su un trattato di pace che definisse le modalità del ritiro delle forze di Gerusalemme dal Libano meridionale. Tuttavia l'accordo non venne poi ratificato, così che il ritiro delle forze israeliane avvenne solo nel 1985, fatta eccezione per una piccola parte di esse che rimasero nella "zona di sicurezza", una fascia di territorio che Israele riteneva necessario continuare a controllare per garantire la sicurezza del nord del paese.

Questa zona di sicurezza venne sgomberata da Israele solamente nel 2000, anche se tutt'ora il paese controlla una piccola area nominata "Fattorie di Sheb'a".

L'invasione israeliana può essere ritenuta un successo dal punto di vista militare poiché riuscì nel suo intento di eliminare le infrastrutture dell'OLP dal sud del Libano e allontanato l'Organizzazione dal confine Israeliano.

La reazione europea all'invasione fu di condanna, l'azione venne classificata fin da subito come una chiara violazione del diritto internazionale e per questa ragione i membri della CEE richiesero il ritiro delle truppe israeliane dal territorio libanese. I paesi europei avvertirono Gerusalemme che se avesse continuato a non rispettare le risoluzioni ONU che la invitavano al ritiro delle truppe dal Libano, avrebbero preso dei provvedimenti quali sanzioni contro il paese¹⁰⁷. In un documento che la CEE inviò al governo israeliano il 14 giugno 1982, i paesi europei cercarono di ottenere una serie di garanzie. In particolare veniva richiesto: il riconoscimento della sovranità del Libano, con l'impegno a non occupare o anettere parti del

¹⁰⁵ B. Fernandez, *On Lebanon's civil war anniversary, Israel's crimes are far from history*, Middle East Eye, [online: <https://www.middleeasteye.net/opinion/lebanons-civil-war-anniversary-israels-crimes-are-far-history>]

¹⁰⁶ Lebanon 1982: The Imbalance Of Political Ends And Military Means [online: <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1985/DTM.htm>]

¹⁰⁷T.O. Kaya, op. cit., p. 92.

paese e a non interferire nei suoi affari interni; la cooperazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite; l'impegno a non avere un atteggiamento ostile nei confronti della popolazione palestinese e a non attaccare gli stati confinanti; il rispetto del cessate il fuoco stabilito sul territorio; l'applicazione della convenzione di Ginevra nei confronti dei prigionieri palestinesi e libanesi ¹⁰⁸; l'impegno a non ostacolare il lavoro della stampa così come quello delle organizzazioni umanitarie.

Tuttavia Israele giudicò eccessiva la lista di richieste che di conseguenza rigettò.

Questa reazione europea era motivata da diversi fattori, alcuni legati in modo specifico alle vicende di alcuni stati membri. La Francia, per esempio, aveva da sempre avuto un legame stretto con il Libano, del quale era considerata una storica protettrice¹⁰⁹. L'Irlanda invece aveva un gran numero di uomini arruolati tra le fila della missione di peacekeeping UNFIL¹¹⁰, che si svolgeva appunto nel Libano meridionale. Più in generale c'era un atteggiamento di rabbia e insofferenza verso il comportamento di Israele, reo di aver ignorato la richiesta dei Dieci di moderare le sue azioni¹¹¹.

In ogni caso la motivazione principale della risposta europea era la volontà di salvaguardare l'OLP. Dal punto di vista della Comunità infatti, la causa del conflitto in Libano era da ricercarsi nel mancato riconoscimento del diritto dei palestinesi ad autodeterminarsi e dal fatto che l'OLP non fosse ancora stata resa partecipe dei negoziati¹¹². Insomma la sicurezza dello stato d'Israele poteva essere garantita solo una volta che le aspirazioni palestinesi fossero state soddisfatte.

Inoltre la Grecia, che aveva già riconosciuto l'OLP prima dell'invasione israeliana, ne approfittò per richiamare i partner della CEE a fare lo stesso riconoscendo formalmente l'Organizzazione, per tutelarne la sopravvivenza. Il governo di Atene si impegnò in modo particolare per la salvezza dell'OLP e discusse con il Consiglio di Sicurezza Onu circa il destino dei palestinesi che si trovavano in Libano, rendendosi anche disponibile ad inviare truppe per evacuare i guerriglieri qualora Arafat lo avesse ritenuto necessario. Oltre a questo il

¹⁰⁸ Ci si riferisce qui in particolar modo alla terza convenzione di Ginevra che tutela i prigionieri di guerra caduti in mano alle forze nemiche.

¹⁰⁹ In un discorso al Consiglio di Sicurezza Onu nel 1982, l'ambasciatore francese Luc de La Barre de Nanteuil aveva parlato di un "attaccamento particolarmente profondo al Libano" da parte del suo paese.

¹¹⁰ United Nations Interim Force in Lebanon, si tratta di una forza militare di interposizione messa a disposizione dall'Onu. Creata nel 1978 essa è stata richiamata in azione diverse volte, tra cui appunto nel 1982, ed è tuttora attiva nel paese.

¹¹¹ R. Miller, op. cit., p. 140.

¹¹² Statement on the situation in the Middle East by the Heads of States and Governments of the ECC, 28-29 giugno 1982, [online: <http://aei.pitt.edu/1429/>]

governo Papandreou chiese ad Israele di consentire il passaggio dei 4.000 combattenti OLP che avrebbero lasciato il Libano verso la fine del 1983¹¹³.

A giugno la situazione si fece ancor più critica per Arafat, che vedeva il suo quartier generale a Beirut minacciato sempre più gravemente. Ancora una volta fu la Francia ad intervenire in favore del capo dell'OLP. Dapprima il governo di Parigi chiese la mediazione degli Stati Uniti per fare pressioni su Israele e convincerlo ad acconsentire ad un cessate il fuoco, in seguito diede il via ad un progetto di risoluzione in seno al Consiglio di Sicurezza Onu. Questo prevedeva un cessate-il-fuoco ed un parziale ritiro delle forze israeliane, una delle principali richieste dell'OLP all'epoca. Al contempo si faceva all'Organizzazione la più modesta richiesta di ritirarsi negli "accampamenti esistenti"¹¹⁴.

La proposta di risoluzione ebbe il benestare di tutti i membri al Consiglio di Sicurezza, tranne quello degli Stati Uniti che opposero il loro veto.

Da parte sua Israele ignorò la proposta, il suo governo aveva d'altronde già avanzato pressanti richieste perché i membri dell'OLP lasciassero il Libano e cedessero le loro armi all'esercito libanese. Nel comunicato del Consiglio dei Ministri del 27 giugno¹¹⁵ si legge, tra le altre cose: « 1. Israele manterrà il cessate il fuoco in Libano. Se il nemico violerà il cessate il fuoco, le forze di difesa israeliane risponderanno con durezza. [...]

3. Tutte le quindici organizzazioni terroristiche facenti capo all'OLP, compresa la stessa, cederanno le loro armi all'esercito libanese. Tutti i membri delle organizzazioni sopracitate, senza eccezione alcuna, lasceranno Beirut e il Libano.»

Immediatamente dopo, in data 28-29 giugno, il Consiglio Europeo, riunitosi a Bruxelles, rilasciò una dichiarazione congiunta sul conflitto arabo-israeliano. Anche in questo caso veniva ribadita la necessità del ritiro di Israele, la cui invasione veniva aspramente condannata, dal Libano. Anche le milizie palestinesi si sarebbero dovute ritirare dalla capitale Beirut. Condizione essenziale per il ritorno ad una situazione di pace in Libano era la ritirata di tutte le forze armate straniere, eccetto quelle legalmente riconosciute ed autorizzate dal governo di Beirut¹¹⁶.

Ancora una volta si rimarcava che i negoziati di pace si sarebbero dovuti basare su principi di giustizia per tutti i popoli e sicurezza per tutti gli stati. Israele non avrebbe più potuto

¹¹³ Pamela Ann Smith, *The European Reaction to Israel's Invasion*, *Journal of Palestine Studies*, pp. 38-47.

¹¹⁴ *France: revised draft resolution*, 25 giugno 1982, [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/home.htm?OpenForm>]

¹¹⁵ Cabinet Communique, 27 June 1982, [online: <http://www.israel.org/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/34%20Cabinet%20Communique-%2027%20June%201982.aspx>]

¹¹⁶ Statement on the situation in the Middle East by the Heads of States and Governments of the ECC, 28-29 giugno 1982, [online: <http://aei.pitt.edu/1429/>]

ricercare questa sicurezza attraverso l'uso della forza. Inoltre si ribadiva come per le nazioni europee fosse importante che i palestinesi potessero prendere parte ai negoziati per poter far sentire la loro voce e le loro esigenze attraverso mezzi politici.

La Dichiarazione di Bruxelles, come quella di Venezia, parlava esplicitamente di diritto all'autodeterminazione dei popoli, elemento che si aggiungeva alla necessità di costituire per loro una nazione.

Per quanto riguarda le sanzioni contro Israele, esse non ebbero un impatto a livello pratico sul corso degli eventi. Nello specifico venne bloccato qualsiasi tipo di contatto tra gli alti funzionari della CEE e il governo di Gerusalemme. Vennero inoltre sospesi gli incontri programmati nel quadro dell'Accordo di Cooperazione del 1975 e dei protocolli del 1977 che da esso erano derivati¹¹⁷. Venne rimandata anche la firma del secondo Protocollo Finanziario. Tuttavia questa forma di sanzioni, come anche quelle che verranno applicate successivamente dall'Unione Europea, si rivelarono poco efficaci per incidere sul comportamento di Israele¹¹⁸. Tra l'altro i contatti diplomatici tra Israele e la Comunità continuarono comunque e i protocolli che erano stati sospesi non arrecarono grossi danni all'economia israeliana, il secondo Protocollo Finanziario infatti avrebbe dovuto garantire ad Israele dei fondi modesti da parte dei Dieci. Un aspetto che si sarebbe rivelato nel tempo una delle maggiori debolezze europee nell'imporsi sullo scenario Mediorientale è proprio il fatto di non riuscire a condizionare Israele attraverso sanzioni e punizioni troppo leggere. I paesi europei, come abbiamo già visto in occasione del rilascio di diverse dichiarazioni, sono stati più volte ignorati da Israele che preferisce prendere come unico punto di riferimento fuori dalla regione gli Stati Uniti. Potenza che, come già evidenziato, sulla questione israelo-palestinese fatica a trovare un accordo con i membri della Comunità.

Nel corso di quell'estate non ci furono altre iniziative collettive dei membri della CEE.

Tuttavia Francia ed Egitto si associarono per dar vita ad una proposta di risoluzione a fine luglio. In essa la fine dell'assedio di Beirut veniva individuata come la via per risolvere la questione palestinese. Nel documento vengono riproposte alcune idee che erano state presentate anche in documenti precedenti ma non erano ancora state implementate. I punti centrali del documento riportano che il Consiglio di Sicurezza:

¹¹⁷ Si tratta dell'accordo concluso l'11 maggio 1975 che aveva come scopo principale l'abolizione reciproca delle barriere commerciali e istituiva diversi accordi di cooperazione.

I protocolli del 1977 avevano invece stabilito il libero accesso dei prodotti industriali israeliani nel mercato della Comunità. [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_93_38]

¹¹⁸ T. O. Kaya, op. cit., p. 93.

«1. Domanda che tutte le parti coinvolte nelle ostilità in Libano osservino un immediato e duraturo cessate il fuoco in tutto il territorio libanese;

2. Domanda l'immediato ritiro delle forze israeliane impegnate a Beirut ad una distanza concordata, come primo passo verso un ritiro completo dal Libano e un contemporaneo ritiro da Beirut ovest delle forze armate palestinesi le quali saranno ridispiegate con le loro armi leggere, in un primo momento in accampamenti da stabilire, preferibilmente fuori Beirut, attraverso modalità che verranno concordate tra le parti, così da metter fine alle loro attività militari; [...]

1. Considera che la risoluzione della questione libanese dovrebbe contribuire all'inizio della restaurazione duratura di pace e sicurezza nella regione [...] Al fine di: [...]

(b) Riaffermare i legittimi diritti nazionali del popolo palestinese, incluso il diritto all'autodeterminazione con tutto ciò che esso implica, fermo restando che a tal fine il popolo palestinese dovrà avere una rappresentanza ai negoziati e, di conseguenza, l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina dovrà esservi associata; [...]¹¹⁹

Per il resto il documento supportava gli sforzi libanesi nel recupero della sovranità sul territorio statale e stabiliva lo stazionamento di osservatori Onu per verificare il rispetto del cessate il fuoco e il dispiegamento di una missione di peacekeeping che si sarebbe aggiunta alle forze già dispiegate con l'UNIFIL.

La reazione del Primo Ministro Begin fu alquanto stizzita, tanto che alla Knesset disse: «Mi domando perché la Francia si ostini a sostenere questa organizzazione criminale» riferendosi all'OLP¹²⁰.

Nel mese di agosto inoltre la Francia, sempre in prima linea tra i paesi europei nel sostenere la fazione palestinese, stava preparando una proposta per la creazione di un'entità statale palestinese che avrebbe presto sottoposto alle Nazioni Unite.

Questo documento tuttavia perse ben presto di importanza con l'arrivo del Piano Reagan un mese dopo, il 1 settembre 1982. Questo documento non affrontava più la situazione in Libano, che veniva al momento considerata come stabile in seguito all'espulsione dei membri dell'OLP dal paese.

¹¹⁹ Egypt and France: draft resolution, 28 luglio 1982, [online: <https://digitallibrary.un.org/record/32655#record-files-collapse-header>]

¹²⁰ Address by Prime Minister Begin in the Knesset, 12 August 1982, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/57%20Address%20by%20Prime%20Minister%20Begin%20in%20the%20Knesset-.aspx>]

Gli Stati Uniti erano quindi tornati a focalizzarsi sullo scenario mediorientale più in generale e nello specifico sulla questione israelo-palestinese.

Il progetto di Reagan si basava sui precedenti accordi di Camp David e sulla risoluzione Onu 242¹²¹¹²², base di innumerevoli documenti e dichiarazioni che l'hanno seguita.

Reagan richiamava gli attori coinvolti al tavolo delle trattative preannunciando che sarebbe stato necessario raggiungere dei compromessi per poter soddisfare al contempo il bisogno di salvaguardare la sicurezza degli israeliani e quello di far valere i diritti dei palestinesi.

Al momento della presentazione del suo piano Reagan si rivolse in questo modo agli astanti:

«Questa sera chiedo quindi un nuovo inizio. Questo è il momento per tutti coloro che sono direttamente coinvolti di impegnarsi – o dare il loro supporto – nel creare un presupposto attuabile per la pace. Gli accordi di Camp David rimangono il fondamento per la nostra politica¹²³.[...]»

Ai palestinesi il Presidente americano richiedeva « di riconoscere che le loro aspirazioni politiche sono indistricabilmente legate al riconoscimento del diritto di Israele ad un futuro sicuro.»

Agli stati arabi invece veniva chiesto di “accettare la realtà di Israele” e il fatto che pace e giustizia sarebbero state raggiunte solo attraverso degli equi negoziati.

L'elemento di novità che veniva esplicitato durante il discorso di Reagan era quello di un periodo di transizione funzionale a raggiungere l'autonomia palestinese. Si progettava quindi un periodo di transizione di 5 anni da iniziare dopo aver tenuto delle libere elezioni per permettere al popolo palestinese di mettere alla prova la propria capacità di autogovernarsi e di dimostrare che la loro autonomia non costituisce una minaccia per la sicurezza israeliana. Secondo il Piano Reagan, inoltre, agli israeliani sarebbe stato vietato continuare ad aumentare i terreni dediti agli insediamenti in questo periodo di transizione. Essi venivano chiamati a bloccare l'attività di insediamento nei Territori Occupati¹²⁴.

L'elemento di netto stacco tra la nuova proposta americana e le precedenti europee, in special modo quella che in quel periodo stava preparando la Francia, era la negazione della possibilità di istituire uno stato palestinese indipendente:

«Voglio far capire chiaramente la posizione americana: lo scopo di questo periodo di transizione è il pacifico e ordinato trasferimento di sovranità nazionale da Israele agli

¹²¹ Economic Cooperation Foundation, *Reagan Plan (1982)*, [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/158>]

¹²² Encyclopedia.com, *REAGAN PLAN (1982)*, [online:

<https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/reagan-plan-1982>]

¹²³ Jewish Virtual Library, *The Reagan Plan*, [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-reagan-plan>]

¹²⁴ Reagan Plan (1982), Economic Cooperation Foundation, [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/158>]

abitanti palestinesi della Cisgiordania e di Gaza. Allo stesso tempo questo trasferimento non deve interferire con le esigenze di sicurezza di Israele. Oltre il periodo transizionale, se guardiamo al futuro di Gaza e della Cisgiordania, è chiaro per me che la pace non potrà essere raggiunta tramite l'istituzione di uno stato indipendente palestinese in questi territori. E non è raggiungibile nemmeno sulla base della sovranità israeliana o del controllo permanente sui territori sopracitati. Quindi gli Stati Uniti non supporteranno la creazione di uno stato indipendente palestinese in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza e non supporteranno l'annessione o il controllo permanente da parte di Israele. C'è, tuttavia, un altro modo per raggiungere la pace. Lo status finale di queste terre deve sicuramente essere raggiunto attraverso le concessioni reciproche dei negoziati; ma è la ferma convinzione degli Stati Uniti che l'autogoverno dei palestinesi della Cisgiordania e di Gaza in associazione con la Giordania offra la maggior probabilità di una pace stabile e duratura.¹²⁵»

Reagan spiegò che il suo approccio alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano si basava sul principio dello scambio di terreno in cambio di pace. Un principio contenuto nella Risoluzione Onu 242 a sua volta richiamata negli accordi di Camp David.

« La risoluzione Onu 242 rimane completamente valida come pietra fondante dello sforzo americano per il raggiungimento della pace.¹²⁶»

Il Piano Reagan aveva principalmente due aspetti di rottura rispetto alla posizione dei paesi della Comunità: non prevedeva la partecipazione dell'OLP ai negoziati e proponeva che i territori della Striscia di Gaza e della Cisgiordania venissero associati alla Giordania, mentre per gli europei questa decisione spettava solamente ai palestinesi.

Nonostante queste divergenze gli stati della CEE accolsero il Piano Reagan ritenendolo un valido strumento per ottenere dei progressi e far conciliare le parti in conflitto¹²⁷.

Tuttavia furono proprio gli attori coinvolti in prima persona, Israele e l'OLP a rifiutare il piano¹²⁸.

Una manciata di giorni dopo, il 9 settembre, i leader arabi riuniti a Fez approvarono invece un loro piano per la pace in Medio Oriente. Si tratta della versione modificata del Piano Fahd, già

¹²⁵ The Reagan Plan, Jewish Virtual Library, [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-reagan-plan>]

¹²⁶ The Reagan Plan, op. cit.

¹²⁷ P. Ifestos, op. cit., p. 511.

¹²⁸ Shipler, D. K., *ISRAEL REJECTS REAGAN PLAN FOR PALESTINIANS' SELF-RULE; TERMS IT 'A SERIOUS DANGER'*, The New York Times [online: <https://www.nytimes.com/1982/09/03/world/israel-rejects-reagan-plan-for-palestinians-self-rule-terms-it-serious-danger.html>]

Jonathan, C. R., *PLO Panel Wrestles With Reagan Plan*, The Washington Post, [online: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1983/02/14/plo-panel-wrestles-with-reagan-plan/36ec418e-24c5-4e0f-b725-2ae802e209b1/>]

discusso in questo capitolo. In realtà la Dichiarazione rilasciata a Fez lasciava sostanzialmente invariati quasi tutti i punti del Piano Fahd, il solo elemento di novità era costituito da un passaggio nel quale si parlava del ruolo di leadership dell'OLP che avrebbe guidato i palestinesi nella strada verso l'autodeterminazione. Si specificava anche come tale Organizzazione fosse l'unica legittima rappresentante del popolo palestinese¹²⁹.

I membri della CEE accolsero positivamente il Piano Fez e in esso videro l'opportunità di iniziare un percorso di riavvicinamento tra le posizioni degli stati nei negoziati. In questa dichiarazione infatti si trovava un punto di accordo tra i paesi arabi partecipanti al summit, OLP compresa¹³⁰.

Tuttavia le speranze di aver raggiunto un nuovo comune punto di partenza si rivelarono vane poiché Israele si oppose fortemente al Piano Fez¹³¹. Fu proprio il paragrafo che differenziava il Piano Fez da quello Fahd ad infastidire di più il governo israeliano. Riguardo questo paragrafo si espressero infatti duramente alcuni funzionari israeliani dichiarando che *“Se si poteva dire che c'erano alcuni elementi non del tutto negativi nel piano Fahd, questi sono stati eliminati con il Piano Fez.”*¹³²

L'adozione di questa ultima versione sarebbe stata considerata da Israele come una vittoria degli stati arabi più estremisti.

Nel frattempo continuava il supporto europeo ai palestinesi e all'OLP. Partito da Beirut, Arafat si diresse in prima istanza ad Atene, dove trovò un'accoglienza calorosa da parte del Primo ministro Papandreou che definì eroico il comportamento dell'Organizzazione¹³³. La forte vicinanza della Grecia alla causa palestinese, spiega l'ex Primo Ministro Panayotis Kanellopoulos, è data da un lungo rapporto di amicizia tra i due popoli. La Grecia fu infatti il primo paese della Comunità a riconoscere un pieno riconoscimento diplomatico all'OLP. Nonostante l'inclinazione filo-araba da sempre mantenuta, la Grecia aveva mantenuto una posizione piuttosto bilanciata sul conflitto tra Israele e Palestina, fino a quando non era salito al potere il Movimento Socialista Panellenico (Pasok). Da quel momento (ottobre 1981) la

¹²⁹Final Declaration of the Twelfth Arab Summit Conference, adopted at Fez on 9 September 1982, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-176666/>]

¹³⁰ T.O. Kaya, op. cit., p. 95.

¹³¹ Shipler, D. K., *ISRAEL REJECTS ARAB PLAN, TERMING IT DESTRUCTIVE*, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/1982/09/11/world/israel-rejects-arab-plan-termining-it-destructive.html>]

¹³² Walsh, E., *Israel Rejects Fez Proposals, Sees No Shift in Arab Views*, The Washington Post, [online: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/09/11/israel-rejects-fez-proposals-sees-no-shift-in-arab-views/d51ff29e-0883-4a72-8dfc-b49adebccc01/>]

¹³³ R. Miller, op. cit., p. 141.

Grecia ha iniziato a sostenere con più forza la causa palestinese anche durante le conferenze internazionali.

Diversi osservatori politici hanno però visto in questo ulteriore avvicinamento alla popolazione palestinese un tentativo da parte greca di risollevare la propria economia grazie all'aiuto dei paesi arabi e agli investimenti in petrodollari¹³⁴.

Arafat si mostrò soddisfatto e compiaciuto del supporto da parte europea, nello specifico sottolineò la vicinanza col Primo ministro greco e con il Presidente francese Mitterrand. La menzione di quest'ultimo può stupire, poiché come abbiamo visto la sua elezione rappresentò un passo indietro nell'impegno francese a sostegno dei palestinesi. La notizia della sua vittoria alle elezioni, infatti, era stata accolta positivamente dagli israeliani, tanto che Begin lo aveva definito "*un vero amico di Israele*". In realtà però anche sotto la guida di Mitterrand la Francia aveva continuato a mantenere un profilo filo-arabo, come dimostrano gli sforzi per proteggere Arafat in Libano, o alcune esternazioni dell'allora Ministro degli esteri Cheysson che aveva definito Arafat un grande personaggio, arrivando perfino a paragonarlo a De Gaulle. Inoltre fu proprio durante il governo Mitterrand che venne formulata la prima richiesta ufficiale da parte francese per la creazione di uno stato palestinese¹³⁵. Davanti alla Knesset Mitterrand aveva dichiarato la necessità che i palestinesi avessero un loro proprio stato, che non fossero costretti a rinunciare alla loro identità. A questo si aggiunge il fatto che i soldati francesi avevano preso parte all'evacuazione dei soldati OLP prima da Beirut e poi da Tripoli. Il sostegno francese fu così caro al capo dell'OLP che questi dichiarò «*Dal rango di amica, la Francia è ora diventata una sorella.*».

Israele accusò sia la Grecia che la Francia di aver preso parte all'evacuazione dell'Organizzazione come parte di un accordo per garantirsi l'immunità dagli attentati terroristici di matrice palestinese.

I contatti dell'OLP con la Comunità comunque non si limitarono a quelli che il loro capo ebbe con Grecia e Francia.

Sempre nel 1982 infatti il guerrigliero e politico Faruq al-Quaddumi, co-fondatore di Al-Fatah, incontrò il Ministro degli esteri italiano Emilio del Colombo a Parigi. Qualche mese dopo l'esponente dell'OLP incontrò anche il Ministro degli esteri danese, al momento

¹³⁴J. Nestor, *Papandreou puts out Greek welcome mat for PLO's Arafat*, [online: <https://www.csmonitor.com/1982/0903/090371.html>]

¹³⁵Address by Prime Minister Begin in the Knesset on the Occasion of the Visit of President Mitterrand, 4 March 1982, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook5/Pages/112%20Address%20by%20Prime%20Minister%20Begin%20in%20the%20Knesset.aspx>]

presidente del consiglio dei Ministri della Comunità, a New York . Sempre in quel periodo Arafat aveva anche conosciuto il Presidente italiano, incontrato a Roma.

Il supporto alla causa dell'OLP si fece via via più vivo in diversi paesi membri CEE. Nel 1983 fu l'Olanda ad approvare una mozione che richiedeva al governo dell'Aia di entrare in contatto con l'ufficio informativo OLP con sede nella medesima città¹³⁶. Successivamente fu il Ministro degli esteri tedesco, Hans Dietrich-Genscher, ad invocare un mutuo riconoscimento tra Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina.

In generale i Dieci non smisero di rimarcare la loro volontà di permettere all'OLP di prendere parte ai negoziati.

Per quanto riguarda Israele, la sua posizione nei confronti dell'Organizzazione non si addolcì col passare degli anni. Al contrario, il governo di unità nazionale, guidato da Likud e dai laburisti¹³⁷ tra il 1984 e il 1988, si mostrò particolarmente ostile. Peres, sia come Primo ministro che come Ministro degli esteri, si scontrò con gli stati europei a causa della loro linea politica sul tema dell'OLP. A Vienna rivolgendosi ad alcuni socialisti europei attaccò il loro *“atteggiamento lusinghiero nei confronti dell'OLP”* invitandoli a rivedere il loro comportamento clemente verso l'Organizzazione¹³⁸. Anche il Ministro della difesa Rabin si era mostrato contrariato dall'apertura europea nei confronti dell'Organizzazione, in occasione degli attentati terroristici, perpetrati da palestinesi, che colpirono gli aeroporti di Vienna e Roma nel 1985, egli si esprime parlando di evento *“tragico e ironico”* poiché i paesi colpiti si erano mostrati aperti nei confronti dell'OLP¹³⁹.

Per il resto fino alla fine degli anni '80 i paesi europei non provarono più a lanciare un'iniziativa collettiva per la pace in Medio Oriente. Si limitarono piuttosto a supportare i precedenti piani Reagan, Fez e l'iniziativa diplomatica franco-egiziana. La Dichiarazione di Venezia, ormai sullo sfondo, restava il principale impegno collettivo che la CEE fosse riuscita a portare a termine nel corso del decennio. Per il resto i membri della Comunità si limitarono a rimarcare il loro impegno nel far rispettare le risoluzioni 242 e 338 delle Nazioni Unite e il loro sostegno al diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese oltre alla loro

¹³⁶ R. Miller, op. cit., p. 142.

¹³⁷ Esso costituì il ventunesimo e il ventiduesimo governo di Israele tra il 1984 e il 1988. Durante il primo Shimon Peres era a capo del governo mentre dal 1986 lo succedette Yizhtak Shamir.

¹³⁸ Statement in the Knesset by Prime Minister Peres, 28 October 1985, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/108%20Statement%20in%20the%20Knesset%20by%20Prime%20Minister%20Per.aspx>]

¹³⁹ Interview with Defense Minister Rabin on Israel Television- 30 December 1985, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/129%20Interview%20with%20Defense%20Minister%20Rabin%20on%20Israel.aspx>]

disponibilità ad accogliere l'OLP al tavolo dei negoziati. La condanna a Israele per i territori occupati dal '67 restava invariata, così come invariata restava la reazione del governo di Gerusalemme, sostanzialmente indifferente alle minacce europee.

Per quanto concerne l'evoluzione della CEE, il 1986 fu un anno importante poiché Spagna e Portogallo entrarono a far parte della Comunità.

Questo allargamento era visto con preoccupazione da Israele sia per motivi politici che economici. Per quanto riguarda questi ultimi, un ingresso di questi paesi dell'Europa meridionale infatti avrebbe potuto mettere in ginocchio le esportazioni del settore agricolo israeliano¹⁴⁰, il più importante nell'agricoltura del paese. A questo aspetto si aggiunge il fatto che i due paesi si erano a lungo dimostrati favorevoli alla causa palestinese e questo avrebbe sbilanciato la posizione della Comunità ulteriormente verso i palestinesi e contro gli israeliani. Arafat era infatti stato accolto come un eroe anche a Lisbona durante la sua visita nel 1979.

Al contrario i legami di Israele con i nuovi membri CEE sembravano difficili da stabilire. Per quanto riguarda la Spagna, il Primo ministro Peres fu riuscito ad incontrare una delegazione spagnola all'Aia e a stabilire l'inizio di relazioni diplomatiche complete, compresa l'apertura di ambasciate a Tel Aviv e Madrid, soltanto nel 1986, ovvero ben quattro anni dopo che Israele aveva aperto un ufficio nella capitale spagnola per perseguire tali fini.

Tuttavia la decisione di aprire ai rapporti diplomatici con Gerusalemme non deve indurre a pensare a uno spostamento della linea politica spagnola verso una posizione filo-israeliana. Al contrario i funzionari che incontrarono Peres furono da subito espliciti con lui nel dichiarare la loro volontà di sostenere i diritti del popolo palestinese. Lo stesso anno venne accordato uno status diplomatico alla delegazione OLP a Madrid, a evidenziare l'importanza attribuita all'Organizzazione nel processo di pace israelo-palestinese.

La decisione di intensificare i contatti diplomatici con Israele andava dunque letta in un'ottica puramente comunitaria: con l'ingresso nella CEE la Spagna cercava di uniformarsi agli altri stati membri e di mantenere relazioni se non altro formali con il paese. Tra l'altro la notizia di questo nuovo approccio verso Israele fu accolta negativamente dal popolo spagnolo, a riprova

¹⁴⁰ Interview with Vice Premier and Foreign Minister Shamir on Israel Radio, 23 October 1985, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/104%20Interview%20with%20Vice%20Premier%20and%20Foreign%20Minist.aspx>], e Address by President Herzog to the European Parliament, 12 February 1985, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/43%20Address%20by%20President%20Herzog%20to%20the%20European%20Par.aspx>]

del fatto che i cittadini della Comunità condividevano sempre più spesso una visione filo-palestinese. Dalla Francia alla Grecia, oltre ai nuovi entrati Spagna e Portogallo, i paesi che avevano mostrato un maggior supporto per la causa palestinese erano anche quelli che più si esponevano sull'argomento e più inclini ad iniziative individuali come quelle viste nel corso di questo capitolo in sostegno al leader Arafat. In questo modo avevano gradualmente spostato anche l'orientamento della CEE.

Tuttavia, benché l'ingresso di stati dal profilo filo-arabo nella comunità di certo non fosse apprezzato da Gerusalemme, questo passo fu spesso motivo di beneficio per lo stato ebraico per quanto concerne il suo riconoscimento a livello internazionale. Così come era avvenuto con l'instaurazione di rapporti diplomatici con Madrid, allo stesso modo l'Irlanda, che aveva riconosciuto *de jure* Israele nel 1963, istituì relazioni diplomatiche col paese soltanto nel 1974, ovvero quando deteneva per la prima volta la presidenza CEE.

Similmente si comportò la Grecia, che aveva accordato agli israeliani solo la possibilità di mantenere una missione diplomatica ad Atene, senza ambasciata, fino al 1983. In quest'anno il paese ellenico deteneva la presidenza della CEE e si rese conto quanto la mancanza di relazioni diplomatiche complete con Israele potesse danneggiare l'immagine della Comunità nel suo complesso. Tuttavia la Grecia non era ancora pronta a concedere un pieno riconoscimento allo stato d'Israele, diversamente da quanto aveva fatto l'Irlanda in occasione del suo turno per ricoprire la carica presidenziale della CEE. Per fare un passo verso Gerusalemme tuttavia Papandreou decise di togliere il veto sugli aiuti ad Israele e questo fu comunque un primo sforzo verso il miglioramento dei rapporti tra i due paesi. Solo nel 1987 avvenne la prima visita ufficiale di un politico greco, il Ministro degli esteri Karolos Papoulias, in Israele.

Già nel 1987 Shimon Peres dichiarava che i rapporti con la CEE erano diventati molto più stretti che solo un paio di anni prima¹⁴¹.

In questo biennio persino la Francia sembrò riposizionarsi verso una visione più critica dell'OLP, arrivando sta volta ad ipotizzarne un'esclusione dai negoziati¹⁴². Si trattava tuttavia di un fuoco fatuo e ben presto il governo di Parigi si riassettò sulle sue tradizionali posizioni dichiarando la loro volontà di permettere all'Organizzazione di prendere parte ai negoziati col

¹⁴¹ Statement in the Knesset by Prime Minister Shamir and reply to the debate, 12 March 1984, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/160%20Statement%20in%20the%20Knesset%20by%20Prime%20Minister%20Sha.aspx>]

¹⁴² Interview with Prime Minister Peres on Israel Television, 27 October 1985, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/107%20Interview%20with%20Prime%20Minister%20Peres%20on%20Israel.aspx>]

fine ultimo di permettere al popolo palestinese di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione.

Perfino il Primo ministro Thatcher, che in passato aveva rifiutato la delegazione della Lega Araba proprio a causa della presenza dell'OLP era ora favorevole all'idea che la stessa OLP fosse riconosciuta come la rappresentante ufficiale del popolo palestinese¹⁴³. Proprio durante una visita in Israele, durante una cena ufficiale, si pronunciò in questo modo davanti ai commensali: «*Crediamo che voi potrete trovare la pace che state cercando solo riconoscendo i legittimi diritti del popolo palestinese e le loro giuste richieste.*»

2.4 L'intifada

La fine degli anni '80 vide una nuova sollevazione palestinese accendersi in contrasto al dominio israeliano. Si tratta della prima intifada ("rivolta") scoppiata nel dicembre 1987 e che si spegnerà solo sei anni più tardi nel settembre del 1993.

Il fenomeno, divenuto famoso a livello internazionale soprattutto per i lanci di pietre rivolti contro le Forze di Difesa Israeliane (FDI) che caratterizzarono l'azione rivoltosa, si espresse tuttavia anche attraverso altre forme quali: barricate, disobbedienza civile, scioperi generali e il boicottaggio di prodotti "made in Israel". L'intifada fu causata principalmente dalla frustrazione dei palestinesi che, sul finire degli anni '80, non vedevano ancora nessun progresso decisivo rispetto alla situazione di vent'anni prima. La popolazione palestinese sostiene di essere stata soggetta a comportamenti vessatori da parte degli israeliani, i quali comprendono: esecuzioni extra-giudiziali, arresti di massa, deportazioni, demolizione delle abitazioni ecc. Un altro elemento che aumentava la tensione sociale era l'aumento del tasso di natalità, al quale però non corrispondeva un aumento nell'assegnazione di terreni per edificare abitazioni o per l'agricoltura. A questi fattori si aggiunge anche la disoccupazione in crescita che rendeva i palestinesi sempre più poveri.

Serpeggiava poi tra i palestinesi la sensazione di essere stati abbandonati dagli altri paesi arabi e di essere condannati ad un futuro da cittadini di serie b. L'OLP colse l'occasione del malcontento generale per spronare gli intifadisti ed aumentarne la presenza sul territorio.

L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina venne questa volta affiancata da altre organizzazioni islamiche come Hamas e Jihad Islamica Palestinese.

¹⁴³ Comments by Vice Premier and Foreign Minister Shamir on his talks with Prime Minister Thatcher, 4 June 1985, [online:
<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/73%20Comments%20by%20Vice%20Premier%20and%20Foreign%20Minister%20S.aspx>]

Il casus belli in ogni caso fu il tamponamento da parte di un camion dell'FDI contro due furgoni contenenti operai palestinesi, dei quali quattro morirono. Si sparse la voce che non si fosse trattato di un incidente e la rivolta contro le forze israeliane fu immediata. Gli scontri tra le due fazioni furono evidentemente impari, con i palestinesi che si destreggiavano lanciando dapprima sassi ed in seguito usando bombe Molotov e fucili, dall'altro lato gli israeliani potevano invece contare su armamenti moderni.

La rivolta, poiché attuata dai palestinesi senza il supporto esterno dei paesi arabi, aiutò a rafforzare un senso di identità nazionale.

Benché contenuta da Israele, la rivolta ebbe successo nel riportare la causa palestinese nella cronaca internazionale e nell'agenda delle Nazioni Unite.

Lo stesso anno dello scoppio dell'intifada, il 1987, vide i membri della Comunità appoggiare l'idea di una conferenza di pace sotto l'egida Onu come espresso dagli stessi nel corso della Dichiarazione di Bruxelles del 23 febbraio 1987. Tuttavia Shamir, il leader del Likud, si oppose all'iniziativa, preferendo che una qualsiasi passo successivo nella risoluzione del conflitto avesse come base gli accordi di Camp David. Il governo israeliano era infatti convinto che una conferenza del tipo voluto dalla CEE sarebbe stato un massacro per Israele che si sarebbe trovata sola contro tutti. Un rappresentante del governo rilasciò una dichiarazione che era chiaramente agli antipodi rispetto alla posizione europea: «*Noi diciamo sì alla pace; sì ai negoziati; sì alla cooperazione; [...]... no ad una conferenza internazionale delle Nazioni Unite... no ad un contesto il cui obiettivo è esercitare pressione su Israele e no all'invito dell'OLP.*¹⁴⁴»

Questo generò nuove tensioni nelle relazioni tra CEE e Israele, tanto che la Grecia, ad esempio, turbata anche dal comportamento dello stato ebraico durante l'intifada, decise di sospendere la proposta di intensificare le relazioni diplomatiche con Gerusalemme e concesse ad Israele il riconoscimento *de jure* soltanto nel 1990¹⁴⁵.

I membri CEE pensarono anche di punire Israele con sanzioni economiche per il comportamento tenuto prima durante la guerra del Libano e poi durante l'intifada, ma anche in questo caso non c'era una coesione sufficiente tra i Dodici e ci si limitò a rimandare la firma di alcuni accordi economici e di un protocollo sul commercio, oltre a bloccare alcune attività congiunte.

¹⁴⁴ Statement by Prime Minister's Spokesman on the Inner Cabinet Decision, 13 May 1987, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/247%20Statement%20by%20Prime%20Minister-s%20spokesman%20on%20the.aspx>]

¹⁴⁵ R. Miller, op. cit., p. 145.

2.5 L'indipendenza palestinese

Un documento molto importante venne alla luce nel mondo arabo in questo momento, esso è noto come la dichiarazione di Algeri del 15 novembre 1988 o, più semplicemente, Dichiarazione di Indipendenza Palestinese. Essa venne scritta dal poeta Mahmoud Darwish e letta da Arafat durante il diciannovesimo Consiglio Nazionale Palestinese. Egli al termine della dichiarazione si assunse il titolo di “Presidente della Palestina”, titolo che gli venne poi confermato nel 1989 anche dal Consiglio centrale dell'OLP.

La dichiarazione di Algeri è rilevante poiché in essa si accetta per la prima volta da parte della leadership OLP la possibilità di una conferenza di pace basata sulle risoluzioni Onu. Inoltre vi veniva proclamato uno stato di Palestina senza confini precisamente delineati ma che avrebbe dovuto avere per capitale Gerusalemme¹⁴⁶.

I membri CEE accolsero molto positivamente la dichiarazione¹⁴⁷, considerandola come un implicito riconoscimento dell'esistenza dello stato di Israele e del diritto di tutti gli stati della regione a vivere in pace. Tuttavia la Comunità esitò a riconoscere lo stato palestinese.

La Francia, ad esempio, dichiarò di non avere problemi in linea di principio ma che le risultasse tuttavia impossibile riconoscere uno stato senza dei confini ed un territorio ben definiti.

Nel 1988 Arafat fece un tour delle capitali europee senza tuttavia riscuotere successo nel suo obiettivo di ottenere il riconoscimento dello stato palestinese. Tuttavia il leader OLP non si mostrò abbattuto ed anzi ringraziò i paesi CEE per il supporto alla dichiarazione di Algeri. Fatta eccezione per il riconoscimento dello stato palestinese bisogna tuttavia notare che la politica della CEE riguardo una conferenza internazionale e dei negoziati che coinvolgessero tutti gli attori, OLP compresa, era sostanzialmente identica a quella dell'Organizzazione.

Di tutt'altro avviso, non stupisce, era invece il governo israeliano. Il Primo ministro Shamir, da poco eletto alla guida del paese con un governo guidato dal partito Likud, si espresse contro la possibilità di una conferenza internazionale e si dichiarò favorevole a un modello di negoziati bilaterali sul modello di Camp David. Escluse inoltre l'ipotesi di negoziare con l'OLP. Inoltre Shamir nel 1989 dichiarò al presidente del Parlamento europeo che vedeva impossibile la partecipazione della Comunità nel processo di pace poiché, a suo avviso, troppo sbilanciata in favore dei palestinesi in ogni aspetto della questione. Tuttavia la

¹⁴⁶ The Palestinian Declaration of Independence, 15 novembre 1988, [online: [http://www.jmcc.org/documents/Palestinian Declaration of Independence.pdf](http://www.jmcc.org/documents/Palestinian%20Declaration%20of%20Independence.pdf)]

¹⁴⁷ R. Miller, op. cit., p. 146.

posizione di Shamir non era condivisa in maniera unanime dai suoi colleghi e diverse personalità politiche e accademiche iniziarono a rendersi conto di quanto la pretesa di escludere l'OLP dai negoziati iniziasse ad essere anacronistica.

In sintesi durante gli anni '80, dopo la Dichiarazione di Venezia, gli stati della Comunità cercarono invano di dar vita ad una propria iniziativa di pace indipendente dagli Stati Uniti.

In questo periodo si assiste più allo slancio individuale di alcune nazioni come Francia e Regno Unito piuttosto che ad un'iniziativa comune e coerente tra tutti i membri CEE. Gli stati europei della Comunità si limitarono a rilasciare dichiarazioni comuni che riaffermavano i principi già stabiliti tramite risoluzioni precedenti. Si tratta di una politica dichiaratoria e non di azione il cui fil rouge è la condanna dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi.

In questo decennio gli Stati Uniti si affermarono come mediatore in Medio Oriente specialmente dopo gli accordi di Camp David. I paesi della CEE svolsero un ruolo supplementare, talvolta rimasero addirittura dei semplici spettatori delle vicende nella regione. Negli anni '80 la CEE venne marginalizzata dalla situazione in Medio Oriente principalmente a causa della ritrosia di Stati Uniti ed Israele che non volevano affidarle un ruolo centrale nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

In questo decennio l'impatto europeo sulle sorti del conflitto non fu incisivo, gli Stati Uniti e, in modo indiretto, l'Unione Sovietica si imposero come maggiori attori sullo scenario mediorientale.

Le ragioni principali che impedirono lo svolgimento di un ruolo efficace da parte della CEE nel conflitto arabo-israeliano furono il fatto di essere vista come troppo filoaraba, e quindi parziale, da Israele, l'intenzione da parte statunitense di mantenere la posizione di mediatore principale e la poca influenza che essa era in grado di esercitare sugli altri attori del conflitto. La mancanza di istituzioni adatte infatti fu una delle cause principali della limitata influenza dei paesi europei sullo scenario internazionale. Questo fattore rallentò la formulazione di dichiarazioni comuni e anche quando queste venivano poi rilasciate spesso mancavano i mezzi adeguati per implementarle. Così accadde infatti anche con la Dichiarazione di Venezia che supportava i diritti dei palestinesi e proponeva il coinvolgimento dell'OLP nei negoziati ma tuttavia non riusciva a fornire dei mezzi concreti per implementare questi principi.

Capitolo III

Il ruolo dell'Unione Europea nella questione israelo-palestinese durante gli anni '90

È nel decennio degli anni '90 che i paesi europei riescono ad andare oltre la fase puramente dichiaratoria della loro linea politica e a diventare un attore con un maggior ruolo ed impatto nel processo di pace israelo-palestinese.

La caratteristica più permeante dell'azione europea in questo periodo sarà il suo crescente ruolo economico, tanto che i membri della Comunità, considerati nel loro insieme, diventano a partire dagli anni '90 il principale donatore dell'Autorità Palestinese sia a livello finanziario che a livello di aiuti tecnici.

Tuttavia per quanto concerne gli aspetti puramente politici l'Europa continuerà ad essere marginalizzata e a rimanere all'ombra degli Stati Uniti. Non si tratta di una novità e come già visto in precedenza questa situazione è dovuta sia alla volontà americana di rimanere il mediatore principale in Medio Oriente sia al fatto che Israele, scettica riguardo all'imparzialità europea, rifiuta l'intervento di altri attori oltre a Washington.

A questi fattori si aggiunge la mancanza di un esercito proprio delle istituzioni europee, fattore che limita fortemente gli strumenti a disposizione della Comunità e che ha costretto l'istituzione europea a concentrarsi sugli aspetti economici della questione israelo-palestinese. Tuttavia da parte europea non mancheranno diverse iniziative volte a incentivare la cooperazione con i paesi della regione e a facilitare la risoluzione del conflitto, come avremo modo di notare nel corso del presente capitolo.

3.1 Il trattato di Maastricht e la nascita della PESC

Negli anni '90 finisce il periodo della guerra fredda che aveva pesantemente influenzato non solo l'equilibrio politico mondiale ma anche le priorità in materia di sicurezza dell'Europa già a partire dagli anni '50. L'Unione Sovietica non era più un colosso della politica internazionale e i paesi della CEE guardavano ora alla stabilità economica e politica dei paesi dell'Europa centrale come nuovi obiettivi da raggiungere, oltre alla gestione delle tensioni etniche e nazionalistiche e alle ondate di immigrazione che derivavano dalle problematiche appena elencate.

In questo decennio furono in particolare due gli eventi sulla scena politica internazionale che convinsero gli stati della Comunità circa la necessità di intensificare il loro livello di

cooperazione nei settori della sicurezza internazionale e della politica estera: la guerra del Golfo e le guerre jugoslave.

Proprio dalla necessità di dover fronteggiare questi drammatici eventi nascerà col trattato di Maastricht la PESC, ovvero la politica estera di sicurezza comune, nota anche con l'acronimo inglese CFSP.

Durante la guerra del Golfo, conflitto che non approfondiremo qui poiché esula dallo scopo della tesi, i paesi CEE non riuscirono a mantenere una posizione comune a causa dei diversi interessi nazionali. In special modo per quanto riguardava la liberazione degli ostaggi europei, le iniziative individuali di Francia, Regno Unito e Germania non permisero un'azione coerente e coesa della CEE¹⁴⁸. Questo ebbe ripercussioni anche sullo sviluppo della PESC che stava venendo progettata in quegli anni. Infatti si studiava il ruolo europeo come quello di un attore pacifico che avrebbe contribuito alla sicurezza internazionale attraverso mezzi non militari e come potenza civile. Tuttavia con la guerra del Golfo gli aspetti relativi alla difesa e alla sicurezza internazionale emersero prepotentemente come priorità nella costituzione della PESC.

Anche nel corso della guerre jugoslave, gli stati europei non ebbero un approccio coerente e non riuscirono a pacificare la regione in maniera efficace.

Questi avvenimenti riportarono a galla i limiti della CPE (Cooperazione Politica Europea, che sarebbe appunto stata sostituita dalla PESC) nel coordinare ed influenzare la politica estera degli stati membri. Serviva ora una politica estera comune per fronteggiare i pericoli dell'era post guerra fredda.

Per queste ragioni il 7 febbraio 1992 venne firmato il Trattato di Maastricht con il quale i membri dell'allora Comunità Europea divenivano parte dell'Unione Europea. D'ora in poi sarà l'UE l'istituzione di riferimento quando parleremo dei paesi membri che abbiamo fino a qui indicato con la precedente istituzione CEE.

Il Trattato di Maastricht entrò in vigore a partire dal 1 novembre 1993. In esso si decretava che l'Unione Europea avrebbe poggiato su tre pilastri: quello economico, grazie alla Comunità europea che avrebbe inglobato CECA, CEE e CEEA; affari interni e giustizia e infine quello di maggior interesse per l'oggetto in esame in questa tesi, la politica estera e sicurezza comune (PESC).

¹⁴⁸ T. O. Kaya, *The CFSP: The European Union's Quest for Being a Coherent and Effective Actor in Global Politics*, pp. 62-64.

Due erano gli strumenti introdotti per aumentare l'efficacia della coordinazione europea nella PESC: le azioni comuni (joint actions) e le posizioni comuni¹⁴⁹. Le azioni comuni vincolano gli stati membri nella loro condotta rispetto alle posizioni che hanno adottato nelle stesse. Le posizioni comuni definiscono l'approccio dell'Unione Europea riguardo una determinata tematica; gli stati membri devono assicurarsi che le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni.

Alla presidenza dell'UE spetta il compito di rappresentare la posizione dell'Unione per le questioni inerenti la PESC anche nelle istituzioni e nelle conferenze internazionali.

Il Consiglio dell'Unione europea, sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo, è l'organo preposto a definire le azioni della PESC.

Lo scopo della PESC è quello di poter proiettare sullo scenario internazionale le idee e le proposte dei paesi UE con un impatto e un potere che sia quello combinato dei diversi membri e non quello dei singoli stati, in modo da aumentarne l'influenza sulla scena internazionale. La creazione della politica estera e sicurezza comune rappresenta un importante passo avanti nel processo di integrazione politica dei paesi membri dell'Unione, così come nella trasformazione dell'UE in un attore chiave a livello globale, capace di ricoprire un ruolo più importante anche in Medio Oriente.

3.2 La conferenza di pace di Madrid

Nell'autunno del 1991 una nuova proposta per un'iniziativa di pace in Medio Oriente arrivò dagli Stati Uniti. Il Presidente Bush già a marzo aveva dichiarato la sua volontà di raggiungere un accordo di pace arabo-israeliano basato sulla Risoluzione Onu 242 e che implicasse lo scambio di terra in cambio di pace come uno dei suoi punti fondamentali¹⁵⁰.

Il 19 ottobre dello stesso anno Stati Uniti e Unione Sovietica invitarono i principali attori coinvolti nel conflitto arabo-israeliano (Israele, Siria, Libano, Giordania e i palestinesi) a partecipare ad una conferenza di pace che si sarebbe tenuta a Madrid il 30 ottobre 1991. Le delegazioni dei paesi sopracitati presero parte alla conferenza, mentre i rappresentanti del

¹⁴⁹ Cvce.eu, *Power of decision in the field of CFSP*, [online: <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/86fd74cd-fd13-4d81-be8a-a215037dacf0>]

¹⁵⁰ Dowd, M., *AFTER THE WAR: THE WHITE HOUSE; BUSH, URGING WIDER PEACE, HINTS AT PRESSURE ON ISRAEL TO YIELD LAND FOR SECURITY*, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/1991/03/07/world/after-war-white-house-bush-urging-wider-peace-hints-pressure-israel-yield-land.html>]

popolo palestinese dovettero partecipare insieme alla delegazione giordana poiché Israele si oppose ad una loro partecipazione come entità a sé stante¹⁵¹.

L'Unione Europea, le Nazioni Unite e il Consiglio di cooperazione del Golfo vennero invitati ma solo nel ruolo di osservatori.

Durante una riunione del Consiglio europeo tenutasi in Lussemburgo il 28 e il 29 giugno dello stesso anno, i paesi membri dell'Unione avevano deciso di supportare l'iniziativa americana¹⁵². Il supporto da parte europea venne riconfermato anche successivamente come ad esempio attraverso una dichiarazione sul processo di pace in Medio Oriente rilasciata il 10 ottobre 1991 e durante un incontro del Consiglio europeo a Maastricht il 9 e 10 dicembre 1991. In entrambe le occasioni i membri UE ribadirono il loro appoggio all'iniziativa americana, in particolare a Maastricht dichiararono:

«Il Consiglio europeo attribuisce grande importanza alla conferenza di pace sul Medio Oriente a Madrid [...] e riafferma l'impegno della Comunità e dei suoi stati membri nel dare un contributo attivo e pratico per progredire nei negoziati sulla cooperazione regionale. Esprime la speranza che tutti gli attori nella regione parteciperanno a questi negoziati. [...] Considerati i suoi stretti legami con tutte le parti coinvolte, la Comunità e i suoi stati membri sono determinati a rimanere in stretto contatto con tutti i partecipanti e a fare tutto ciò che possono per promuovere progressi significativi nella direzione di una soluzione completa, giusta e duratura¹⁵³.»

Un aspetto importante per i paesi dell'Unione era che i negoziati bilaterali e quelli multilaterali fossero tenuti in modo parallelo e fossero tra loro complementari¹⁵⁴, in modo tale da poter armonizzare con più facilità i punti di vista dei diversi attori e da permettere la partecipazione attiva di tutti. Ed in effetti il processo di pace lanciato a Madrid era basato su due tipi di approcci, uno bilaterale ed uno multilaterale. L'UE venne esclusa dalla parte bilaterale che prevedeva incontri tra Israele e gli stati arabi; tuttavia le venne lasciato un ruolo nella parte multilaterale della conferenza. Si trattava di un ruolo di supporto agli Stati Uniti¹⁵⁵, che avevano lasciato uno spazio per i paesi europei sostanzialmente con lo scopo che questi ultimi finanziassero una buona parte del processo di pace. Il loro ruolo fu dunque, come

¹⁵¹ Taylan Ogzur Kaya, *Analysis of the role of the European Union as a foreign and security policy actor in the post-9/11 era: the Middle East peace process*, p.102.

¹⁵² European Council, Luxembourg, 28 and 29 June 1991, p.22, [online: https://www.consilium.europa.eu/media/20528/1991_june_-_luxembourg_eng_.pdf]

¹⁵³ CONCLUSIONS OF THE MAASTRICHT EUROPEAN COUNCIL (9 AND 10 DECEMBER 1991), [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_91_7]

¹⁵⁴ CONCLUSIONS OF THE MAASTRICHT EUROPEAN COUNCIL (9 AND 10 DECEMBER 1991)

¹⁵⁵ R. Miller, *Troubled Neighbours: The EU and Israel*, Israel Affairs, p. 643.

anticipato, molto più economico che politico e non sorprende il fatto che da questo momento in avanti l'Ue venga considerata dagli altri attori coinvolti “ *a payer but not a player*”.

I negoziati bilaterali toccavano le tematiche più scottanti come il controllo e la sovranità territoriale, la definizione dei confini, accordi sulla sicurezza e i diritti politici dei palestinesi. Furono gli Stati Uniti ad avere il monopolio della gestione dei temi di politica alta tra Israele e gli stati arabi.

L'Unione Europea prese invece parte ai negoziati multilaterali che vennero aperti a Mosca nel gennaio 1992. Lo scopo di questa fase era quello di facilitare i progressi nei negoziati bilaterali creando un ambiente in cui Israele e i paesi arabi potessero discutere e collaborare di temi tecnici di comune interesse a livello regionale¹⁵⁶. Si tratta di tematiche non strettamente politiche come le risorse idriche, l'ambiente, lo sviluppo economico, il disarmo e i rifugiati palestinesi. L'idea era quella di fornire agli stati della regione uno spazio per trovare accordi su tematiche meno sensibili di quelle strettamente politiche in modo da stimolare la formazione di una rete di interdipendenze sul piano economico e tecnico che li avrebbe spinti a mettere da parte le tradizionali rivalità per tentare la strada della cooperazione¹⁵⁷. Lo scopo ultimo era che questo tipo di cooperazione potesse infine incentivare la pace nella regione grazie alle fitte interazioni tra gli stati.

Questa tipologia di approccio multilaterale era tipica del nuovo concetto di cooperazione per la sicurezza, che stava emergendo nel periodo post guerra fredda e che poneva maggior attenzione alle cause profonde dei conflitti e alla promozione della fiducia tra stati¹⁵⁸.

L'Unione Europea presiedeva il gruppo di lavoro dedito ai negoziati per lo sviluppo economico regionale, il REDWG (Regional Economic Development Working Group).

Dei cinque gruppi di lavoro che erano stati creati il REDWG era il più grande per quanto riguarda il numero di partecipanti e il più attivo per quanto riguarda i progetti e le attività proposte. Si pensava infatti che, una volta terminati i negoziati bilaterali, fosse necessario che i rapporti degli stati nella regione proseguissero attraverso un processo di cooperazione economica di lunga durata.

Anche in questa circostanza tuttavia l'avvio dei lavori non fu semplice e venne caratterizzato da momenti di stallo causati da motivi non inerenti alle tematiche di lavoro del gruppo ma

¹⁵⁶ J. Peters, *Pathways to the Peace: The Multilateral Arab-Israeli Talks*, p.5.

¹⁵⁷ S. Behrendt e C. Hanelt, *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East*.

¹⁵⁸ T.O. Kaya, op. cit., p. 105.

ancora una volta alla questione della rappresentanza del popolo palestinese. Gli israeliani infatti boicottarono la prima sessione plenaria del REDWG (dopo quella di Mosca nel 1992), poiché sostenevano che i palestinesi della diaspora, ovvero quelli che non risiedevano nella Striscia di Gaza o in Cisgiordania) non avessero il diritto di prendere parte ad alcun incontro multilaterale¹⁵⁹. La reticenza da parte israeliana era dovuta al timore che permettendo loro di partecipare si sarebbe in modo indiretto riconosciuta come legittima l'azione dell'OLP. Al contempo venne respinta da parte palestinese la proposta di partecipare al meeting come parte della delegazione di un altro stato arabo.

A questo si aggiunge la poca fiducia che il popolo israeliano riponeva in un progetto diretto dall'Ue, sempre considerata troppo filoaraba per potervi riporre fiducia.

Così l'iniziale assenza di Israele limitò le prime proposte del gruppo di lavoro, ma successivamente, grazie anche all'elezione di un governo più flessibile con a capo il Primo ministro Rabin, le posizioni sulla partecipazione dei palestinesi si fecero meno ostili¹⁶⁰. Importante in questo contesto fu anche il contributo del nuovo Ministro degli esteri Peres, il quale si era a lungo dimostrato favorevole a costituire una rete di cooperazione economica per incentivare la pace nella regione. Come conseguenza venne in breve tempo trovato un compromesso sulla partecipazione di Israele che presenziò durante le sedute seguenti.

I primi incontri del gruppo ebbero luogo a Bruxelles tra il 1992 e il 1993, in essi vennero stabilite le aree di intervento, che in buona parte riguardavano il settore dello sviluppo delle infrastrutture. In particolare la Francia si sarebbe occupata dei trasporti e delle vie di comunicazione, la Germania degli aspetti inerenti il commercio mentre il Giappone del turismo e la Spagna dell'agricoltura. Agli Stati Uniti spettava il settore formazione professionale mentre il Canada avrebbe raccolto i dati bancari per lo sviluppo economico e la Gran Bretagna si sarebbe occupata di mercati finanziari. All'Egitto venivano affidati gli ambiti delle istituzioni e dei principi. Infine l'UE gestiva le tematiche relative all'energia e alla rete di comunicazione¹⁶¹.

A Copenaghen, durante il quarto ciclo di incontri del gruppo di lavoro, venne adottato il Copenhagen Action Plan¹⁶², che regolava le future attività del REDWG. L'anno seguente a Rabat i paesi concordarono su alcuni principi e linee guida. Le parti condivisero l'idea di

¹⁵⁹ D. D. Kaye, *Beyond the Handshake: Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process, 1991-1996* p.113.

¹⁶⁰ C. Musu, op. cit., p.53.

¹⁶¹ D. D. Kaye, op. cit., p.115.

¹⁶² R. Al-Fattal Eeckelaert, *Transatlantic Trends in Democracy Promotion: Electoral Assistance in the Palestinian Territories*, p. 40.

mettere in comune le conoscenze per affrontare i problemi comuni attraverso uno sforzo collettivo. L'incoraggiamento della libera circolazione di merci, servizi, persone, capitali e informazioni venne considerata una mossa vantaggiosa per aumentare la cooperazione regionale.

Durante l'Amman Economic Summit tenutosi nel 1995 venne fatto un ulteriore passo in avanti istituendo un segretariato che avrebbe gestito i futuri incontri e programmi tecnici per favorire la cooperazione economica regionale. All'epoca il segretariato del gruppo REDWG era la prima istituzione regionale prodotta dal processo di pace in Medio Oriente e diretta dall'Unione Europea all'interno della quale i funzionari di Egitto, Israele, Giordania e del popolo palestinese avevano l'occasione di incontrarsi e lavorare fianco a fianco ogni giorno.

Tuttavia nel 1996, in seguito al cambio del governo in Israele, con l'elezione a Primo ministro di Benjamin Netanyahu, i negoziati bilaterali subirono un arresto. Di conseguenza si fermarono anche le attività del gruppo REDWG.

Le principali ragioni dello stop risiedevano nel fatto che i paesi arabi non percepivano un concreto progresso nei negoziati bilaterali, essi erano poi intimoriti dalla superiorità di Israele nel campo tecnologico ed economico e, nel caso in cui fosse stato potenziato il regionalismo in Medio Oriente, avevano paura di soccombere di fronte al colosso dello stato ebraico. Infine i leader dei paesi arabi erano infastiditi dal doppio standard morale che vedevano applicato dagli Stati Uniti nei loro confronti e in quelli di Israele. Mentre infatti il governo americano non si scompondeva per il fatto che il governo di Gerusalemme continuasse a non implementare le risoluzioni Onu concernenti la Palestina, al contrario minacciava di punire con raid aerei l'Iraq¹⁶³, reo di non collaborare con la squadra di ispezione Onu¹⁶⁴.

In ogni caso va riconosciuta l'importanza rivestita dai negoziati multilaterali nell'affiancare quelli bilaterali. Senza i primi infatti non sarebbe stato possibile promuovere un nuovo livello di cooperazione regionale tra stati arabi ed Israele. L'Unione Europea si rivelò in particolar modo abile nell'utilizzare la sua storica esperienza nel risolvere le tensioni internazionali grazie alla cooperazione economica e nel permettere agli stati della regione di stabilire un dialogo su questi temi¹⁶⁵. Così come era già stato fatto per i paesi europei nei decenni passati,

¹⁶³ T.O. Kaya, op. cit., p. 107.

¹⁶⁴ Si tratta del rifiuto da parte irachena di permettere l'accesso ad alcuni siti presenti sul territorio nazionale ad una squadra di cittadini statunitensi che vi erano stati inviati in veste di ispettori per conto di una missione Onu sul controllo sulle armi di distruzione di massa.

¹⁶⁵ T.O. Kaya, op. cit., p. 108.

si pensò che concentrarsi sulle tematiche economiche, e sui vantaggi che in questo campo avrebbe portato la cooperazione tra i diversi paesi, avrebbe allentato le tensioni anche dal punto di vista politico e diplomatico.

Il processo di pace di Madrid dette conferma ad una delle posizioni a lungo difese dai paesi dell'Unione, ovvero che fosse necessaria una conferenza di pace internazionale che fungesse da forum per tutte le parti coinvolte per trovare una soluzione completa ed esaustiva alla questione mediorientale.

3.3 Gli accordi di Oslo

Nel 1993 i funzionari di Israele e dell'OLP portarono avanti trattative segrete ad Oslo che condussero al processo di pace di Oslo.

Si tratta di negoziati messi in moto dalla Conferenza di Madrid che avevano sempre come fine la risoluzione del conflitto israelo-palestinese.

Durante queste trattative venne realizzato un altro dei principi in cui l'Unione Europea credeva fortemente, ovvero la partecipazione dell'OLP in qualità di unica rappresentante del popolo palestinese. La grande novità al centro dei negoziati di Oslo fu proprio il riconoscimento reciproco tra OLP e Israele, che permise che le due parti si impegnassero in contrattazioni dirette¹⁶⁶.

Alla base delle trattative di Oslo c'erano gli accordi di Camp David conclusi nel 1978. All'epoca però Israele considerava l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina come un'organizzazione terroristica e per questo motivo aveva trattato con Egitto, Giordania ed alcuni rappresentanti dei palestinesi che vivevano a Gaza e in Cisgiordania.

In questo caso invece gli accordi avvennero direttamente tra Israele e OLP, sebbene si trattasse, come nel caso di Camp David, di stabilire degli accordi ad interim che avrebbero permesso di muovere i primi passi verso la risoluzione del conflitto¹⁶⁷.

I negoziati erano stati tenuti segreti anche per evitare una reazione di opposizione da parte dell'opinione pubblica, considerando che i palestinesi non avevano ancora formalmente riconosciuto lo stato di Israele e che gran parte del popolo israeliano considerava l'OLP come un'organizzazione terrorista e pertanto come un organismo con il quale non era possibile contrattare.

¹⁶⁶ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, United Nations General Assembly and Security Council

¹⁶⁷ C. Musu, op. cit., p.54.

Fu così che il 20 agosto 1993 venne firmata la Dichiarazione di Principi riguardanti progetti di auto-governo ad interim, nota più semplicemente come Accordi di Oslo. La cerimonia ufficiale di firma avvenne il 13 settembre a Washington a dimostrare che, nonostante non avessero preso direttamente parte ai negoziati segreti, gli Stati Uniti rivestivano ancora una volta un ruolo di primo piano come mediatori. Anche l'UE, esclusa dai negoziati, fu tuttavia presente alla cerimonia di Washington con due funzionari col ruolo di supporto.

La cerimonia di firma regalò al mondo una delle istantanee più iconiche del secolo con Bill Clinton in mezzo al Primo ministro israeliano Rabin e al presidente dell'OLP Arafat che si stringono per la prima volta la mano. Il gesto avrebbe avuto una eco molto potente e Arafat, Rabin e Peres (Ministro degli esteri che aveva firmato gli accordi per parte di Israele) vinsero il premio Nobel per la pace l'anno seguente.

Esaminando dunque il contenuto della Dichiarazione di Principi emerge innanzi tutto come lo scopo principale dei negoziati fosse istituire un'autorità di auto-governo palestinese ad interim¹⁶⁸, che fosse attiva durante un periodo di transizione che non superasse i cinque anni, che conducesse ad una soluzione definitiva della situazione, basata sulle risoluzioni Onu.

Oltre al ritiro parziale delle forze israeliani dai cosiddetti Territori Occupati, per permettere l'autogoverno dei palestinesi sarebbe stato necessario indire libere elezioni politiche nei territori della Cisgiordania e di Gaza per eleggere i membri del Consiglio. Tali elezioni si sarebbero tenute sotto il controllo di osservatori internazionali.

I due territori di Gaza e della Cisgiordania venivano considerati come un'unica entità territoriale e su di essa il Consiglio avrebbe esercitato la sua giurisdizione.

L'inizio del periodo ad interim doveva essere marcato dal ritiro di Israele dalla Striscia di Gaza e dall'area di Gerico.

Si stabiliva inoltre che i negoziati sullo status definitivo sarebbero dovuti iniziare non più tardi del terzo anno del periodo di governo ad interim. Tali negoziati tra il governo di Israele ed i rappresentanti del popolo palestinese dovevano riguardare alcune delle questioni più spinose come lo status di Gerusalemme, quello dei rifugiati, gli insediamenti ebraici, accordi

¹⁶⁸ Durante la fase di autogoverno, prima del raggiungimento di uno status finale, Gaza e la Cisgiordania sarebbero state divise in tre zone: la zona A sotto il pieno controllo dell'Autorità Palestinese; la zona B sotto il controllo civile dei palestinesi ma anche sottoposta a controlli di sicurezza da parte di Israele; infine la parte C che comprendeva le zone più sensibili per Israele, a causa della presenza di insediamenti israeliani e zone di sicurezza, sarebbe rimasta sotto il totale controllo di Israele, eccezione fatta per i civili palestinesi.

per tutelare la sicurezza, demarcazione dei confini e i rapporti di cooperazione con i paesi confinanti.

Con il ritiro delle forze militari israeliane dai territori menzionati inizierà il passaggio di autorità all'amministrazione palestinese, in particolare per i settori: cultura e istruzione; sanità; imposte; previdenza sociale e turismo.

Veniva inoltre definita la creazione di una serie di istituzioni per lo sviluppo economico del territorio palestinese, quali banche, porti, uffici per promuovere l'esportazione ed enti preposti all'amministrazione della terra, delle acque e dell'ambiente.

Oltre a queste istituzioni si progettava la creazione di una forza di polizia palestinese per mantenere l'ordine pubblico mentre invece Israele si sarebbe occupato della difesa da eventuali minacce esterne oltre che della tutela della popolazione palestinese.

Altri punti di interesse della Dichiarazione di Principi stabilivano la formazione di un comitato di cooperazione economica tra Israele e i palestinesi e la cooperazione israelo-palestinese in progetti di interesse regionale (per la realizzazione dei quali l'azione di gruppi di lavoro multilaterali viene vista come una sorta di "Piano Marshall")¹⁶⁹.

Un importante passo per permettere i negoziati fu la firma di una serie di lettere di mutuo riconoscimento tra il Primo ministro israeliano Yitzhak Rabin e il rappresentante dell'OLP Yasser Arafat il 9 settembre 1993. Si tratta di tre lettere, la prima da parte di Arafat rivolta al Primo ministro israeliano, la seconda è la risposta di quest'ultimo al capo dell'OLP. La terza, sempre con mittente Arafat, era invece rivolta al ministro degli esteri norvegese, Johan Jorgen Holst, tra i principali fautori degli accordi di Oslo.

In considerazione della firma della Dichiarazione di Principi che aveva avuto luogo pochi giorni prima, nella prima lettera Arafat si auspicava l'inizio di una nuova era per il Medio Oriente e si impegnava nel rispetto dei seguenti impegni:

«L'OLP riconosce il diritto di Israele ad esistere in pace e sicurezza.

L'OLP riconosce le risoluzioni Onu 242 e 338. [...]

L'OLP considera la firma della Dichiarazione di Principi un evento storico, che inaugura una nuova epoca di coesistenza pacifica, libera dalla violenza e da altri atti che mettano a

¹⁶⁹ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, United Nations General Assembly and Security Council, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_930913_DeclarationPrinciplesInterimSelf-Government%28Oslo%20Accords%29.pdf]

rischio la pace e la stabilità. Di conseguenza l'OLP rinuncia all'uso del terrorismo e degli atti violenti [...].»¹⁷⁰

Con questa lettera Arafat si impegnava per il raggiungimento di un accordo pacifico con Israele attraverso il processo di pace e si assumeva la responsabilità che i membri dell'OLP rispettassero la promessa di cessare la violenza e gli atti di terrorismo. Inoltre, sulla base dell'accettazione delle risoluzioni 242 e 338 delle Nazioni Unite, Arafat sostenne che gli articoli della Carta nazionale che negavano il diritto di Israele di esistere e che in generale erano in contrasto con gli impegni presi nella lettera avrebbero perso la loro validità.

In tutta risposta Rabin scrisse ad Arafat che il governo di Israele riconosceva l'OLP come rappresentante del popolo palestinese e che avrebbe negoziato con essa.

In seguito alla firma degli accordi di Oslo l'Unione Europea divenne il principale donatore dell'Autorità Palestinese, sia a livello finanziario che di aiuti tecnici. Nel periodo di tempo tra il 1995 e il 1999 l'UE ha donato all'Autorità Nazionale Palestinese 111 milioni attraverso il programma di supporto diretto ai territori palestinesi MEDA¹⁷¹, altri 600 milioni tramite la Banca europea per gli investimenti¹⁷². A queste cifre si devono aggiungere ulteriori donazioni provenienti dai singoli stati membri Ue che portano il totale delle donazioni oltre i tre miliardi¹⁷³. Questi fondi vennero investiti principalmente nei settori del micro-credito, nell'assistenza a piccole imprese, nell'educazione, nella costruzione di infrastrutture e istituzioni. L'obiettivo era che questi aiuti innescassero poi investimenti da parte del settore privato che avrebbero a loro volta migliorato le condizioni di vita dei palestinesi.

La reazione dell'opinione pubblica alla notizia degli accordi non fu omogenea. Se da un lato questi portavano una nuova ondata di speranza circa la possibilità di terminare una volta per tutte le violenze tra i due popoli, non tutti tuttavia li supportavano. In particolare in Israele l'opinione pubblica si divise tra la sinistra che appoggiava gli accordi di Oslo e la destra che vi si opponeva fortemente. Anche in Palestina la risposta non fu unanime, con Al-Fatah che accettò di buon grado gli accordi mentre altre organizzazioni “del rifiuto” furono Hamas,

¹⁷⁰ Israel-PLO Mutual Recognition, Letters and Speeches, 10 September 1993, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook9/Pages/107%20Israel-PLO%20Mutual%20Recognition-%20Letters%20and%20Spe.aspx>]

¹⁷¹ UNISPAL (United Nations Information System on the Question of Palestine), European Parliament Resolution on MEDA and Financial Support to Palestine – Evaluation, Implementation and Control. 21 June 2007 [cited 1 Dec. 2009], [online: <https://unispal.un.org/UNISPAL.nsf/2ee9468747556b2d85256cf60060d2a6/>]

¹⁷² The Palestinian National Authority: Ministry of Planning and Administrative Development, Directorate General of Aid Management and Coordination, [online: <http://db.mop.gov.ps/DonorSectorProfile.asp?donorid=4&datefrom=01/>]

¹⁷³ R. Miller, *Troubled Neighbours: The EU and Israel*, Israel Affairs, p. 644.

l'FPLP (Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina) e il Movimento per il Jihad Islamico in Palestina che si opposero poiché ancora non riconoscevano il diritto di Israele ad esistere. Dall'altro lato anche molti israeliani si opponevano agli accordi poiché con il loro concretizzarsi si sarebbe sgretolato definitivamente il piano di far risorgere il Regno di Israele.

La diffidenza tra i due popoli non sembrava dunque essersi placata ed anzi, in seguito alla firma degli accordi l'attività di insediamento degli israeliani si intensificò rispetto alla normale velocità di crescita¹⁷⁴ generando una crescente frustrazione nei palestinesi.

A farne le spese di questo clima di sfiducia nei confronti degli Accordi fu lo stesso Rabin, che venne ucciso il 4 novembre 1995 da un giovane studente israeliano di estrema destra.

Per quanto riguarda il contributo europeo in questa prima fase degli Accordi di Oslo, gli stati membri dell'Unione mostrarono di supportare l'iniziativa, benché fossero stati esclusi dalle trattative e non avessero potuto avere un impatto diplomatico su di esse.

Il 13 settembre, giorno della stretta di mano tra i rappresentanti dei popoli israeliano e palestinese, i leader europei rilasciarono una dichiarazione nella quale lodavano il coraggioso passo dei leader delle due popolazioni e si dichiaravano pronti a partecipare ad eventuali fasi successive dei negoziati che scaturissero dall'implementazione degli accordi. Inoltre affermarono la loro intenzione di continuare ad essere i maggiori finanziatori dei Territori Occupati. Infine l'Unione, in quanto presidente del gruppo REDWG, si dichiarava pronta a sostenere qualsiasi tipo di cooperazione economica regionale¹⁷⁵.

L'anno seguente, il 19 aprile del 1994, il Consiglio dell'Unione Europea adottò una joint action in supporto al processo di pace in Medio Oriente. In essa l'Unione dichiarava la sua volontà di partecipare agli accordi internazionali stabiliti tra le parti per raggiungere la pace nel contesto del processo di pace di Madrid. Affermava inoltre il suo impegno per promuovere la democrazia ed il rispetto dei diritti umani. L'UE confermava nella dichiarazione anche il suo contributo nel gruppo di lavoro "Controllo degli armamenti e sicurezza regionale". Oltre a mantenere la presidenza del REDWG e a potenziare la sua presenza in altri gruppi multilaterali, l'UE si impegnava anche ad avere un ruolo nel comitato responsabile del coordinamento degli aiuti internazionali ai Territori Occupati. Oltre a questi

¹⁷⁴ Extraordinary Increase in Settlement Construction as Diplomacy Falts, Foundation for Middle East Peace, [online: <https://archive.is/20130414194355/http://www.fmep.org/reports/archive/vol.-8/no.-2/extraordinary-increase-in-settlement-construction-as-diplomacy-falts>]

¹⁷⁵ T.O. Kaya, op. cit., p. 111.

impegni l'Unione Europea sosteneva anche la sua volontà di cooperare con gli stati arabi per ottenere la fine del loro boicottaggio nei confronti di Israele.

Un altro punto di grande interesse è l'assistenza offerta dall'UE per creare una forza di polizia palestinese, come si legge all'articolo 3 della Joint Action. In caso di necessità inoltre l'Unione Europea si rendeva disponibile per la protezione del popolo palestinese tramite una presenza temporanea nei Territori Occupati secondo le disposizioni della risoluzione 904 del Consiglio di Sicurezza Onu¹⁷⁶.

Infine un ultimo aspetto della joint action utile da evidenziare è quello contenuto nell'articolo 5, nel quale si afferma, sulla base delle elezioni previste nei Territori Occupati dalla Dichiarazione di Principi, la disponibilità da parte europea di intervenire con un programma di monitoraggio delle elezioni¹⁷⁷.

Israele e l'OLP proseguirono i negoziati dopo la firma degli Accordi di Oslo e il 4 maggio del 1994 firmarono l'Accordo del Cairo, conosciuto anche come accordo per l'autonomia di Gaza e Gerico, che prevedeva il ritiro parziale delle forze israeliane dalla Striscia di Gaza e dall'area di Gerico da attuare entro le tre settimane dalla firma dell'accordo. Esso segnava l'inizio dell'autogoverno ad interim per i palestinesi, che può essere identificato come la prima applicazione pratica della procedura iniziata a Oslo.

L'Accordo del Cairo stabiliva inoltre in maniera formale la nascita dell'Autorità Nazionale Palestinese come un organismo composto da 24 membri responsabili del potere legislativo, di quello esecutivo e delle funzioni giudiziarie¹⁷⁸.

Anche in questo caso l'UE presenziò alla cerimonia di firma e in seguito, durante il Consiglio europeo di Corfù del 24-25 giugno¹⁷⁹ dichiarò il suo supporto all'accordo del Cairo, interpretato come un passo fondamentale per l'implementazione degli Accordi di Oslo. Nello stesso documento il Consiglio esprime anche le aspettative rivolte all'insediamento dell'Autorità Palestinese nella Striscia di Gaza e nell'area di Gerico in vista di una rapida espansione della sua autorità anche sul resto dei Territori Occupati.

¹⁷⁶ Security Council Resolution 904, [online: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/904>]

¹⁷⁷ DECISIONE DEL CONSIGLIO del 19 aprile 1994 in merito a un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente, 94/276/PESC, [online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0276&from=EN>]

¹⁷⁸ Agreement on Gaza Strip and Jericho Area, 4 maggio 1994, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/agreement%20on%20gaza%20strip%20and%20jericho%20area.aspx>]

¹⁷⁹ The European Council, Corfù 24-25 June 1994, [online: http://aei.pitt.edu/1444/1/corfu_june_1994.pdf]

Nell'ottobre dello stesso anno Israele e Giordania firmarono un trattato di pace¹⁸⁰ che normalizzava le relazioni tra i due paesi, oltre a risolvere antiche dispute territoriali e riguardanti le risorse idriche¹⁸¹. Anche in questo caso l'Unione presenziò alla cerimonia.

Un anno dopo a Washington si posava un'altra pietra fondamentale del processo di Oslo con la firma dell'Accordo ad interim sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza, noto anche come Accordo di Oslo II o accordo di Taba, il 28 settembre 1995. Esso implicava l'espansione dei confini dell'autogoverno palestinese in Cisgiordania e l'elezione del Consiglio Nazionale Palestinese che avrebbe ottenuto il potere legislativo ed esecutivo¹⁸². In quest'occasione l'Unione presenziò attraverso il Primo ministro spagnolo Gonzales che firmò il trattato come testimone.

L'UE accolse con entusiasmo sia il trattato di pace tra Israele e Giordania sia l'accordo tra israeliani e palestinesi. Nel periodo che seguì, nonostante avesse continuato il suo supporto economico al processo di pace, l'Unione continuò a venire esclusa dai negoziati bilaterali, mentre gli Stati Uniti restavano il principale mediatore tra le parti in conflitto. Nonostante l'UE fosse un elemento economico imprescindibile per il processo di pace, dal punto di vista diplomatico non riusciva ancora a ritagliarsi un ruolo da protagonista e si limitava a supportare gli USA.

Il supporto europeo all'accordo ad interim venne espresso anche dai ministri degli esteri dell'Unione Europea durante un incontro del Consiglio degli Affari Generali del 2 ottobre 1995 nel quale enfatizzarono la storica importanza dell'evento¹⁸³. Nella dichiarazione del Consiglio i membri dell'Unione esprimono la loro volontà di rimanere i primi donatori e di intensificare la cooperazione con i territori interessati dagli accordi di pace.

Nel documento si invitava inoltre la Commissione a prendere contatti con l'Autorità Palestinese nell'ottica di raggiungere in futuro un accordo euro-mediterraneo.

¹⁸⁰ TREATY OF PEACE BETWEEN THE STATE OF ISRAEL AND THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20JO_941026_PeaceTreatyIsraelJordan.pdf]

¹⁸¹ Israel-Jordan Peace Treaty, 26 ottobre 1994, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israel-jordan%20peace%20treaty.aspx>]

¹⁸² THE ISRAELI-PALESTINIAN INTERIM AGREEMENT, 28 settembre 1995, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israelipalestinian%20interim%20agreement.aspx>] e Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, United Nations Security Council and General Assembly, 28 settembre 1995, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_950928_InterimAgreementWestBankGazaStrip%28OsloII%29.pdf]

¹⁸³ SESSIONE DEL CONSIGLIO - AFFARI GENERALI - LUSSEMBURGO, 2 OTTOBRE 1995- PRESIDENTE:SIG. JAVIER SOLANA, MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI DEL REGNO DI SPAGNA, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_95_271]

Il Consiglio si rivolgeva poi alla Banca europea per gli Investimenti per sollecitarla ad accelerare lo stanziamento di 250 milioni di ecu¹⁸⁴, cifra destinata a progetti per lo sviluppo dei territori coinvolti negli accordi. Per quanto concerne le elezioni del Consiglio palestinese venivano invece stanziati 10 milioni di ecu per garantire le attività di sorveglianza di tali elezioni. Infine si decideva di indire una conferenza internazionale per discutere di assistenza economica in favore del popolo palestinese.

Con questa dichiarazione i membri dell'Unione Europea dimostravano la loro continuità nel voler contribuire economicamente sia alle evoluzioni nel processo di pace messe in moto dagli Accordi di Oslo, sia in modo più generale allo sviluppo dell'Autorità Palestinese.

Nel rispetto di quanto stabilito negli accordi le elezioni per il Consiglio Legislativo Palestinese si tennero dunque il 20 gennaio 1996 in Cisgiordania, nella Striscia di Gaza e a Gerusalemme Est. In questo contesto i membri dell'Unione dettero il loro supporto sia a livello finanziario che politico. Vennero stanziati dalla PESC 17 milioni di ecu, dei quali 7 da dedicare agli aspetti più tecnici del processo elettorale (preparazione dei seggi, delle campagne elettorali), e 10 per assicurare il monitoraggio internazionale durante le elezioni¹⁸⁵. Vennero impiegati 300 osservatori provenienti dall'Unità Elettorale dell'Unione europea. Terminate le elezioni il processo venne definito "*sebbene non perfetto, ragionevolmente libero*" dall'ex ministro della giustizia svedese, Carl Lidbom, che aveva coordinato gli osservatori. La presidenza UE si congratulò con i candidati eletti ed in generale con il popolo palestinese per la maturità dimostrata in questo primo approccio ad elezioni democratiche¹⁸⁶.

Nonostante gli accordi di Oslo non avessero quindi implicato un completo ritiro delle forze israeliane dai Territori Occupati né definito alcune tra le questioni più delicate come la situazione dei rifugiati e del loro diritto al ritorno, rimandandole ai negoziati sullo status permanente, tuttavia essi vennero comunque accolti come un passo importante per il progredire delle relazioni arabo-israeliane.

In segno di approvazione verso Israele per i passi compiuti, l'UE promise di concludere un nuovo accordo per estendere a Israele l'area di libero commercio priva di dazi. Si tratta di una mossa che ha un impatto importante per l'economia Israeliana considerando che già allora l'Unione europea era il suo principale partner commerciale. I paesi membri dell'Unione erano

¹⁸⁴ L'ecu era l'unità di conto europea. Si trattava di una valuta virtuale utilizzata per la redazione del budget della Comunità europea. Il suo valore si ricava dalla media ponderata delle valute dei paesi dell'Unione, in relazione al peso economico di ciascuno di essi. L'ecu venne sostituito con l'entrata in vigore dell'euro.

¹⁸⁵ T.O. Kaya, op. cit., p. 114.

¹⁸⁶ Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Palestinian Elections, 22 gennaio 1996, [online: http://aei.pitt.edu/54756/1/CPR_5.96.pdf]

infatti i destinatari del 35% dell'export israeliano e allo stesso tempo i paesi di provenienza del 50% dell'import di Gerusalemme¹⁸⁷.

Inoltre l'UE si impegnò ad investire consistentemente nei territori palestinesi, sia con aiuti allo sviluppo che con prestiti del valore di 500 milioni di euro tra il 1994 e il 1998¹⁸⁸.

Questi contributi andavano ad aggiungersi ai circa 100 milioni annuali devoluti all'UNRWA e alle donazioni proprie di ciascun paese membro dell'Unione. In questo modo l'Unione europea da sola forniva in questo periodo più della metà degli aiuti finanziari diretti ai territori palestinesi.

Lo scopo della politica estera europea divenne così quello di trasformare il processo di pace israelo-palestinese in un pezzo del complesso puzzle mediorientale, che necessitava un progetto a lungo termine di cooperazione regionale, che coinvolgesse non solo Israele e i territori palestinesi ma anche Libano, Siria, Giordania ed Egitto. I paesi europei comprendevano infatti quanto fosse necessario stabilizzare tutta l'area mediorientale e non solo i rapporti tra israeliani e palestinesi, poiché i problemi di questa regione avevano conseguenze dirette in Europa.

Per questo motivo oltre ad impegnarsi nel processo di pace israelo-palestinese anche tramite la sua partecipazione ai gruppi di lavoro multilaterali, per coordinare progetti di tipo economico, energetico e infrastrutturale nella regione, l'Unione europea sentiva il bisogno di un forum entro il quale poter dirimere le questioni che coinvolgevano non solo i paesi arabi e Israele ma più in generale tutta l'area euro-mediterranea. La sponda meridionale del Mediterraneo era ormai considerata quasi la più prossima "periferia" dell'Unione, per questo era cresciuta l'attenzione riguardo la stabilità e la sicurezza di questa regione.

È in quest'ottica che venne lanciato il partenariato euromediterraneo.

3.4 Il processo di Barcellona

Con il nome di processo di Barcellona, o partenariato euromediterraneo, viene indicata una strategia comune europea per la regione mediterranea. Quest'iniziativa venne lanciata durante la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri che ebbe luogo a Barcellona tra il 27 e il 28 novembre 1995 (nota anche semplicemente come conferenza di Barcellona). Ne facevano parte i 15 paesi europei che costituivano allora l'Unione europea e altri 12 stati

¹⁸⁷K. Lyons, *The EU: An International Agent in Palestine?*, p. 62.

¹⁸⁸ General Report on the Activities of the European Union 1994, pp. 260,303, [online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84730703-1857-488f-93a6-1e78801de4d9>]

della regione mediterranea: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese.

L'EMP (Euro-Mediterranean Partnership) era stata preceduta dalla GMP (global Mediterranean policy) che riguardava principalmente il commercio e gli aiuti per lo sviluppo e con la quale per la prima volta l'Unione si era riferita ai paesi dell'altra sponda del Mediterraneo come appartenenti alla stessa regione geografica dei paesi dell'Unione Europea. Il processo di Barcellona si basa su tre principali settori di intervento: politica e sicurezza; economia e finanza; società e cultura¹⁸⁹. In particolar modo alla metà degli anni '90 il motivo principale che aveva spinto i rappresentanti politici dell'Unione a lanciare questa iniziativa era quello di mantenere la sicurezza in quella che era ormai considerata la periferia meridionale dell'UE. Ci si proponeva di raggiungere questo obiettivo aumentando la cooperazione tra i paesi della regione e aumentando l'interdipendenza tra le due sponde del Mediterraneo così da cementarne la stabilità.

Si tratta della prima iniziativa europea nella regione alla quale gli Stati Uniti non presero parte, se non come osservatori durante la conferenza, il che contribuì a rafforzare l'immagine e la reputazione dell'Unione nella regione del Maghreb e del Medio Oriente.

Il partenariato euro-mediterraneo non era stato progettato con il preciso scopo di contribuire al processo di pace israelo-palestinese ed era indipendente da questo, tuttavia contribuì al suo sviluppo mettendo a disposizione un ulteriore forum diplomatico multilaterale nel quale si potevano stemperare le tensioni tra Israele e gli stati arabi, estendendo un modello introdotto dal processo di pace di Madrid. Molte tematiche che venivano trattate nei gruppi di lavoro multilaterali, come energia, risorse idriche, ambiente e turismo ebbero risonanza anche negli incontri del Processo di Barcellona. Un esempio sono le tematiche relative alla sicurezza che sono sviluppate a partire dalle idee del gruppo di lavoro sul controllo delle armi e la sicurezza regionale.

Dal punto di vista economico il principale obiettivo era quello di raggiungere accordi bilaterali tra l'Unione europea e ciascuno stato dei PTM (paesi terzi del Mediterraneo) per impostare le basi per una futura zona di libero scambio (EU-MEFTA) da implementare nel 2010¹⁹⁰.

¹⁸⁹ L'Unione europea e il Mediterraneo, Fondazione Mediterraneo Maison de la paix, [online: <http://www.euromedi.org/home/partenariato/partenariato.asp>]

¹⁹⁰ R. Hollis, *Europe and the Middle East: Has the EU Missed Its Moment of Opportunity?*, p. 37.

Per quanto riguarda l'area culturale si poneva l'obiettivo di uno scambio culturale costante tra i paesi coinvolti dal processo, che incentivasse la reciproca conoscenza di culture, con un focus anche sul tema dei diritti civili e politici.

Lo scopo principale restava comunque quello politico e in ottica di sicurezza. Tra i punti più interessanti che si possono leggere a riguardo nella Dichiarazione di Barcellona troviamo: l'impegno dei partecipanti nel combattere il terrorismo, la criminalità organizzata e il traffico di droga; la volontà di promuovere la sicurezza regionale anche attraverso l'eliminazione delle armi di distruzione di massa ed aderendo a regimi di non proliferazione nucleare sia a livello regionale che internazionale e agli accordi sul disarmo.¹⁹¹

All'interno del partenariato euromediterraneo si costruiva dunque la possibilità di far lavorare fianco a fianco gli attori coinvolti nel processo di pace in Medio Oriente, che avrebbero potuto così aumentare la fiducia reciproca e istituzionalizzare i loro rapporti nella sfera economica, in quella politica e in quella socioculturale, oltre a cooperare nel campo della sicurezza.

Il forum del processo di Barcellona fu un tassello significativo nel processo regionale di peace-building e per stabilizzare sul lungo periodo le relazioni tra gli stati¹⁹². Fino a questo momento, ad esempio, Siria e Libano avevano rifiutato di partecipare agli incontri bilaterali e multilaterali del processo di Madrid poiché li consideravano un escamotage per normalizzare le relazioni con Israele prima che esso avesse tenuto fede agli impegni presi per consentire la pace con i palestinesi. Per questo motivo i due paesi si erano opposti alla cooperazione con Israele fino a quando non fosse stata chiarita a livello bilaterale la sua posizione nei confronti dei diversi stati arabi.

Invece, forse inaspettatamente, l'UE riuscì a portare Siria e Libano al tavolo delle trattative con Israele¹⁹³, intento nel quale altre iniziative multilaterali avevano fino ad allora fallito, così che i due paesi firmarono la Dichiarazione di Barcellona.

Oltre a convincere i paesi arabi a considerare Israele come un possibile partner, un'altra svolta interessante ottenuta nel contesto dell'EMP fu quella di permettere all'Autorità Palestinese di partecipare allo stesso livello degli altri membri, ponendola quindi su un livello di attore "quasi-nazionale"¹⁹⁴, riconoscendo dunque la sua sovranità sui Territori Occupati.

¹⁹¹ Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo, 27 e 28 novembre 1995, [online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r15001&from=IT>]

¹⁹² M. Asseburg, *The EU and the Middle East Conflict: Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership*, p.179.

¹⁹³ R. Hollis, *Europe in the Middle East*, p. 19.

¹⁹⁴ K. Lyons, *The EU: An International Agent in Palestine?*, p. 64.

Il processo di Barcellona rifletteva quindi l'approccio europeo di promozione della pace contemporaneamente a livello regionale e multilaterale e facendo leva al contempo su fattori politici ed economici.

Sebbene, come già detto, il partenariato euromediterraneo fosse stato concepito come un progetto indipendente dal processo di pace in Medio Oriente, tuttavia i due aspetti si influenzavano tra loro, così che il progresso su un versante facilitava anche sviluppi positivi nell'altro e viceversa i momenti di stallo e tensione in un processo provocavano rallentamenti anche nell'altro.

Fu così che il momento di stallo che interessò il processo di Oslo tra il '96 e il '99 si ripercosse anche sul progetto dell'EMP, fino ad arrivare ad un punto morto dopo lo scoppio della seconda Intifada nel 2000¹⁹⁵.

In questo contesto dunque l'UE riuscì solo parzialmente a raggiungere i suoi obiettivi.

L'iniziale ondata di speranza che aveva accolto i primi progressi derivanti dagli Accordi di Oslo si era ormai spenta e divenne chiaro che la risoluzione del conflitto arabo-israeliano era ormai una preconditione per poter avviare qualsiasi altro tipo di iniziativa di partenariato nella regione.

Nel periodo tra il 1996 e il 2000 il progetto proseguì in maniera relativamente tranquilla e venne assegnata la somma di un miliardo di euro all'anno per i paesi del sud del Mediterraneo¹⁹⁶. Le barriere doganali interne alla regione mediterranea vennero abbassate o eliminate, tuttavia i benefici che si attendevano in termini di crescita del prodotto interno lordo e dei tassi di disoccupazione furono minori del previsto. In ogni caso il settore economico rimane quello che ha registrato i progressi più significativi nel quadro del Processo di Barcellona.

Un grande ostacolo dal punto di vista della cooperazione a livello politico e culturale fu invece la diversa concezione di diritti umani e democrazia, temi sui quali i paesi arabi avevano un punto di vista diverso rispetto a quelli europei¹⁹⁷.

Un altro punto debole che non permise di raggiungere il livello di armonia sperato all'interno della regione fu il fatto che all'interno del partenariato era sempre l'UE a dettare i ritmi e ad organizzare gli aspetti tecnici dei progetti mentre i PTM rispondevano individualmente, anche a causa delle differenze tra questi stati e le loro economie che rendevano difficile una risposta unitaria.

¹⁹⁵ Alcuni incontri saranno cancellati a causa del rifiuto di Siria e Libano di cooperare con Israele in segno di protesta contro la reazione delle forze armate israeliane alla seconda Intifada.

¹⁹⁶ B. Khader, *The European Union and the Arab World: from Rome Treaty to the "Arab Spring"*, p. 17.

¹⁹⁷ R. Hollis, *Europe and the Middle East: Has the EU Missed Its Moment of Opportunity?*, p. 38.

Una critica che è stata rivolta al modo in cui l'Unione ha affrontato questo progetto è il fatto di aver approcciato il Mediterraneo come un'unica regione uniforme per gli aspetti economici e di sicurezza mentre invece i punti critici del Maghreb sono diversi da quelli del Mashreq (il Medio Oriente). Mentre il Nordafrica aveva infatti principalmente bisogno di un contributo per lo sviluppo economico, in Medio Oriente la stabilità politica e la risoluzione del conflitto israelo-palestinese erano le priorità assolute. Il tentativo di trattare entrambe le aree, con le differenti problematiche ad esse legate, nel medesimo contesto è stata considerata una delle cause del limitato successo del partenariato euro-mediterraneo¹⁹⁸.

Dopo il 2000, a seguito di eventi che avremo modo di analizzare nel prossimo capitolo, come il fallimento del vertice di Camp David del 2000, lo scoppio della seconda Intifada e l'attacco alle Torri Gemelle, anche il Processo di Barcellona subì un rallentamento.

È in questo periodo che, come afferma Mona Yacoubian¹⁹⁹, emerse che lo scopo del Processo di Barcellona per gli stati europei era quello di «*erigere un cordone sanitario per proteggersi da potenziali insicurezze*». Questo pensiero implica l'idea, sempre più diffusa, che gli obiettivi di modernizzazione e sviluppo perseguiti nei PTM fossero semplici strumenti per ridurre il fenomeno migratorio verso i paesi dell'Unione, per abbassare il rischio dello sviluppo di movimenti estremisti e di atti di terrorismo in quella che è una regione prossima all'Europa²⁰⁰.

Tuttavia proprio la mancanza di prospettive comuni alle regioni sulle due sponde del Mediterraneo determinò l'almeno parziale fallimento del progetto, testimoniato anche dal fatto che la Carta Euro-mediterranea per la Pace e la Stabilità non venne mai firmata²⁰¹.

La priorità dei membri dell'Unione divenne progressivamente quella di assicurarsi la stabilità dei regimi considerati "amici" più che quella di promuovere la democrazia. Questo a causa della paura che una caduta di quei regimi avrebbe portato ad un'impennata delle ondate migratorie da quei paesi e ad un aumento dei fenomeni di terrorismo internazionale.

¹⁹⁸ C. Musu, op. cit., p. 58.

¹⁹⁹ Esperta di Medio Oriente, rivolte arabe e Siria. È codirettrice dello Simson-US Institute of Peace Lebanon Working Group.

²⁰⁰ B. Khader, op. cit., p. 17.

²⁰¹ B. Khader, op. cit., ibidem.

3.5 Lo stallo del processo di Oslo

La seconda metà degli anni '90 vide un rallentamento consistente ed in seguito un vero e proprio fallimento del processo di Oslo.

In questo periodo furono diversi gli eventi che contribuirono a questo esito nefasto, tra i più significativi ricordiamo l'assassinio del Primo Ministro Rabin (proprio a causa del suo essere favorevole agli Accordi); l'assassinio di Yahya Ayyash "l'ingegnere", costruttore di bombe per Hamas, in seguito venerato come eroi tra i palestinesi, quest'evento a sua volta scatenò nel 1996 un'ondata di attentati suicidi di rappresaglia compiuti da membri di Hamas; l'elezione, sempre nel 1996, di Benjamin Netanyahu, conservatore e critico rispetto ad Oslo, al governo e le azioni provocatorie di quest'ultimo come l'apertura di un tunnel nei pressi di un luogo sacro all'Islam e la costruzione l'anno seguente di un nuovo insediamento israeliano, Har Homa, a Gerusalemme Est.

Questi eventi preoccuparono molto l'Unione Europea, timorosa che un collasso del processo di Oslo avrebbe reso vani tutti gli sforzi dei decenni precedenti per ritagliarsi un ruolo di maggior peso politico a livello internazionale²⁰². Questo quadro di eventi aveva infatti causato un riacutizzarsi delle tensioni che metteva a repentaglio tutti i progressi faticosamente raggiunti in anni di negoziati. Un collasso del processo di Oslo era uno scenario preoccupante per l'Unione che rischiava di trovarsi nuovamente esclusa da qualunque eventuale futuro negoziato, isolata rispetto ad attori, come gli Stati Uniti, da sempre più abili ad imporsi a livello diplomatico nella regione.

Così nel 1996 il Consiglio europeo ci tenne a riaffermare l'importanza rivestita dal processo di pace in Medio Oriente per i paesi dell'Unione Europea.

Questi si dimostrarono propensi a ravvivare il Processo e ad accrescere il loro ruolo politico in modo tale che esso rispecchiasse in modo più adeguato il loro impegno economico nel progetto.

Già nell'incontro del Consiglio europeo tenutosi il primo ottobre a Lussemburgo il Consiglio si era detto preoccupato per i recenti episodi di violenza e sollecitava sia israeliani che palestinesi ad intensificare la cooperazione affinché il processo di pace potesse proseguire con successo. In particolare ai primi veniva chiesto di rispettare il ritiro delle truppe dai territori previsti e lo stop alle attività di insediamento in territori palestinesi nonché il rispetto delle zone autonomamente gestite da questi ultimi. Al governo dell'Autorità Palestinese veniva

²⁰² T.O. Kaya, op. cit., p 119.

chiesto di esercitare il controllo sulle forze palestinesi e di mantenere la calma nei territori sotto la sua giurisdizione²⁰³.

Fu inoltre di rilevante importanza la decisione presa durante l'incontro del Consiglio Affari Generali del 28 ottobre 1996. In questa occasione venne affidata a Miguel Moratinos, precedentemente ambasciatore spagnolo in Israele, la nuova carica di inviato speciale dell'Unione Europea per il processo di pace in Medio Oriente. La nomina di questa nuova figura veniva così giustificata: « *il deteriorarsi del processo di pace ha messo in rilievo l'esigenza per l'Unione europea di contribuire attivamente a far progredire il processo di pace, commisurando tale contributo al suo concreto impegno politico ed economico nella regione*²⁰⁴».

Il compito di questa nuova figura era quello di mantenere i contatti con tutti gli attori coinvolti nel processo di pace, di diminuire la distanza e aumentare la fiducia tra questi.

L'inviato speciale ha permesso all'UE di divenire più attiva dal punto di vista politico nel processo di pace. Il suo ruolo venne definito pubblicamente in modo abbastanza vago, meno dettagliato di quanto avrebbero voluto la Francia e i paesi arabi, per evitare di suscitare reazioni contrariate negli israeliani e negli statunitensi, sempre restii ad accogliere l'avanzata diplomatica europea in Medio Oriente.

Il lavoro di Moratinos fu importante durante i negoziati che condussero al protocollo di Hebron, firmato nel gennaio 1997 da due rappresentanti del popolo israeliano (Dan Shomron) e di quello palestinese (Saeb Erekat), che prevedeva il ridispiegamento delle forze israeliane presenti a Hebron²⁰⁵. Si trattava dell'unica tra le maggiori città della Cisgiordania a non essere sotto il totale controllo palestinese. Con questo accordo si stabiliva la divisione della città in due aree, l'area H-1, che costituiva circa l'80% del territorio, sarebbe passata sotto il controllo palestinese mentre l'area H-2 sarebbe rimasta sotto quello israeliano²⁰⁶. In questa circostanza Moratinos lavorò in maniera complementare al mediatore americano Dennis Ross. Per la prima volta l'UE veniva attivamente coinvolta negli sforzi diplomatici statunitensi.

Nello stesso anno Moratinos si adoperò anche per ravvivare i negoziati tra Siria e Israele, impegnandosi in interventi di intermediazione tra le due capitali.

²⁰³ 1950TH COUNCIL MEETING - GENERAL AFFAIRS - LUXEMBOURG, 1 OCTOBER 1996, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_96_253]

²⁰⁴ AFFARI GENERALI - LUSSEMBURGO, 28/29 OTTOBRE 1996, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_96_294]

²⁰⁵ Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, 17 gennaio 1997, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/protocol%20concerning%20the%20redeployment%20in%20hebron.aspx>]

²⁰⁶ Hebron Protocol (1997), [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/220>]

Così tra il 1996 e il 1997 l'Unione cominciò a giocare un ruolo non più solo di supporto ma complementare a quello americano nei negoziati bilaterali tra Israele e l'Autorità Palestinese. Moratinos fu inoltre impegnato in diverse operazioni su piccola scala volte sempre ad alleggerire le tensioni e costruire fiducia tra le due parti.

Sempre con la collaborazione del nuovo inviato speciale per il Medio Oriente venne stabilito il dialogo congiunto UE-Israele nel cui contesto esperti provenienti da Israele e dall'Unione si incontravano in cinque gruppi di lavoro, che trattavano tematiche quali il passaggio di beni e di persone, finanza e fisco, per discutere possibili soluzioni per lo sviluppo economico palestinese²⁰⁷.

Venne sviluppato inoltre un programma di assistenza per la formazione delle forze di sicurezza palestinesi²⁰⁸ in ottica di prevenzione degli attentati terroristici e per sviluppare una collaborazione in materia di sicurezza con i partner europei.

L'incontro del Consiglio europeo tenutosi il 16 e 17 giugno ad Amsterdam fu caratterizzato dall'appello dell'Unione europea per la pace in Medio Oriente. In questo appello il Consiglio afferma:

« I Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea invitano i popoli e i governi del Medio Oriente a far rivivere lo spirito di fiducia reciproca che a Madrid nel 1991 e a Oslo nel 1993 aveva fatto nascere speranze in una pace giusta, durevole e globale [...].

La pace in Medio Oriente è possibile, necessaria e urgente. [...]

E' giunto il momento di compiere passi concreti verso una pace durevole. Rivolgiamo un appello alle autorità israeliane e palestinesi affinché proseguano i negoziati ai fini dell'attuazione dell'accordo interinale e dell'accordo di Hebron e affinché riprendano i colloqui sullo statuto permanente. E' di vitale importanza rinunciare ad azioni unilaterali che compromettano le questioni inerenti allo statuto permanente e ripristinare e mantenere la piena cooperazione in materia di sicurezza per combattere il terrorismo²⁰⁹.»

Veniva poi rivolto ad Israele un appello perché riconoscesse il diritto all'autodeterminazione dei palestinesi e la futura prospettiva di uno Stato, unica garanzia di sicurezza per il popolo israeliano. Al contempo ai palestinesi veniva reiterata la richiesta di riconoscere il diritto di Israele di esistere entro confini sicuri e riconosciuti.

²⁰⁷ M. Asseburg, op. cit., p. 184.

²⁰⁸ Joel Peters, *Europe and the Israel-Palestinian peace process: the urgency of now*, p. 525.

²⁰⁹ CONSIGLIO EUROPEO DI AMSTERDAM , 16 e 17 GIUGNO 1997 CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_97_2]

L'Unione sosteneva infine la sua determinazione a continuare, anche attraverso l'operato dell'inviato speciale, il suo ruolo nel processo di pace in Medio Oriente. Questo sarebbe stato caratterizzato da relazioni amichevoli e impostate sulla fiducia reciproca con Stati Uniti, Russia e gli altri attori regionali. L'UE riaffermava poi il suo impegno economico e la volontà di portare a termine il lavoro di peacebuilding.

Anche nel 1998 gli Stati Uniti continuarono i loro sforzi per mantenere vivo il processo di pace con l'aiuto dell'UE che agiva in modo complementare. Le azioni combinate di questi attori portarono alla firma del Memorandum di Wye River da parte di Israele e Autorità Palestinese il 23 ottobre 1998. Si trattava di un documento che, nel quadro degli accordi di Oslo II, prevedeva un ulteriore ritiro delle forze israeliane dai territori della Cisgiordania, oltre ad alcune disposizioni in materia di sicurezza²¹⁰. I negoziati per giungere alla firma del memorandum furono mediati dal Presidente Clinton. Ancora una volta l'UE non venne invitata a presenziare a questi negoziati. Esclusa per l'ennesima volta dai negoziati bilaterali l'Unione, nonostante il suo impegno economico nel sostenere l'Autorità Palestinese e i suoi sforzi nel fare pressione su Arafat perché continuasse le trattative, si limitò a rilasciare una dichiarazione favorevole al memorandum il 26 ottobre seguente²¹¹. Nel corso della stessa veniva inoltre riaffermata la necessità di chiarire quanto prima possibile le questioni ancora pendenti nell'accordo ad interim e di evitare una qualsiasi iniziativa unilaterale che potesse incrinare la situazione e generare sfiducia tra le parti. Moratinos però, deluso dall'esclusione europea in questa fase importante dichiarò: «*Non vogliamo che la nostra sia solo una diplomazia del libretto d'assembli, l'Unione europea vuole essere protagonista non solo un finanziatore (a player, not a payer)*²¹².»

Tuttavia il Memorandum di Wye River venne sospeso da parte del governo israeliano in data 20 dicembre 1999. Questo avvenne poiché il Primo ministro Netanyahu voleva placare gli esponenti più estremisti del Likud in seguito a degli scontri avvenuti tra palestinesi e soldati israeliani. Tuttavia la sua linea politica era messa in discussione sia dal partito laburista di opposizione che da una parte del Likud. Questo generò il ritiro della fiducia al governo e

²¹⁰ The Wye River Memorandum, 23 ottobre 1998, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_981023_The%20Wye%20River%20Memorandum.pdf]

²¹¹ Israeli-Palestinian Wye River Memorandum – EU statement – Letter from Austria, 26 ottobre 1998, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-183498/>]

²¹² R. Gomez, Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign Policy?

costrinse Netanyahu ad indire nuove elezioni nelle quali vinse il suo avversario Barak, che implementò il Memorandum di Wye River²¹³.

Dall'altro lato Arafat era sempre più propenso a proclamare lo stato palestinese in data 4 maggio 1999, il termine del periodo ad interim di 5 anni fissato dagli Accordi di Oslo, poiché non vi erano stati grandi progressi.

Stati Uniti ed Ue si opposero all'ipotesi di questa proclamazione poiché si rendevano conto di come questa avrebbe ulteriormente inasprito i rapporti con Israele e generato un'ondata di violenze, oltre a rendere più probabile una possibile rielezione di Netanyahu.

Alla fine la pressione dei due attori convinse Arafat a posticipare la proclamazione unilaterale di uno stato palestinese.

Durante il Consiglio europeo di Berlino il 24 e 25 marzo del 1999, i paesi membri dell'Unione rilasciarono un'altra dichiarazione concernente il processo di pace in Medio Oriente, rimarcando alcuni concetti basilari come l'idea dello scambio di terra in cambio di pace. Veniva poi ribadita la necessità di impedire azioni contrarie al diritto internazionale come l'attività di insediamento nei territori palestinesi da parte israeliana e gli episodi di violenza da ambo le parti. I membri Ue invocavano poi un celere adempimento del Memorandum di Wye River e la conclusione dei negoziati sullo status finale. L'Unione si dichiarava inoltre pronta ad un prossimo riconoscimento di uno stato palestinese²¹⁴. Si trattava della prima dichiarazione ufficiale di questo tipo, lo stato palestinese sarebbe dovuto essere costituito sulla base degli accordi e dei negoziati precedenti e sulla sua esistenza non era possibile applicare alcun diritto di veto.

L'ultimo passo significativo del decennio per quanto riguarda il processo di Oslo fu la firma del Memorandum di Sharm-el-Sheikh tra OLP ed Israele nel settembre del 1999. Esso fu firmato in seguito alla sconfitta di Netanyahu e all'elezione di Ehud Barak come Primo ministro. Il Memorandum riguardava l'implementazione di tutti gli accordi antecedenti il 1993 e la risoluzione delle questioni pendenti circa gli accordi ad interim, in modo tale da formare una sorta di ponte tra la conclusione del periodo ad interim e l'inizio dello status permanente²¹⁵. Anche in questo memorandum venivano invitate entrambe le popolazioni a

²¹³R. Freedman, *Israel's First Fifty Years*, pp 37, 50, 57, 129-130, 237.

²¹⁴ BERLIN EUROPEAN COUNCIL 24 AND 25 MARCH 1999 PRESIDENCY CONCLUSIONS, [online: https://www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm#partIV]

²¹⁵ The Sharm el-Sheikh Memorandum- Main Points, 4 settembre 1999, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20sharm%20el-sheikh%20memorandum-%20main%20points.aspx>]

cessare qualunque tipo di violenza o atto terroristico, in particolare ai palestinesi venivano posti alcuni obblighi inerenti la sicurezza, come il sequestro delle armi illegali e la cattura dei sospettati di terrorismo.

Un'importante novità nel campo della politica estera dell'Unione avvenne proprio sul finire del decennio, nell'ottobre del 1999, data in cui venne introdotto il ruolo di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Questa carica venne affidata dal Consiglio europeo all'ex Segretario Generale della NATO, Javier Solana. Questa nuova figura venne introdotta per aumentare l'impatto dell'UE nel processo di pace in Medio Oriente. Insieme all'inviato speciale dell'Unione per il processo di pace in Medio Oriente, l'Alto Rappresentante della PESC rappresentava la voce dei membri dell'Unione nel contesto del processo di pace. Solana divenne una figura simbolo della presenza europea che cercava sempre più di ritagliarsi un ruolo politico e diplomatico che fosse congruo al suo impatto finanziario ed economico nella regione.

Venne inoltre istituita una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme facente parte del segretariato generale del Consiglio. Essa comprendeva esperti provenienti sia dal Segretariato Generale che dai paesi membri UE, oltre che dalla Commissione e dalla UEO (Unione dell'Europa Occidentale) ²¹⁶. Quest'unità si trovava sotto il controllo di Solana e il suo scopo era quello di permettere un'analisi da diverse sfaccettature delle questioni internazionali in modo tale da poter raccogliere più informazioni possibili e da poter reagire in modo adeguato.

Solana e Moratinos hanno collaborato strettamente per aumentare l'efficacia dell'impatto europeo nel processo di pace e per presentare l'Unione come un mediatore sicuro ed affidabile agli occhi degli altri attori coinvolti.²¹⁷

Se da un lato queste due nuove figure introdotte nell'ambito della PESC furono utili a rendere più costante la presenza politica europea nella regione mediorientale, non si può però affermare che l'abbiano resa più indipendente. Israele continuò infatti ad opporsi al crescente ruolo dell'Unione come attore diplomatico del processo di pace, il che limitò le sue possibilità di azione e relegò l'UE a facilitatore delle mediazioni condotte dagli Stati Uniti. Il ruolo di

²¹⁶ Si tratta di un'organizzazione internazionale regionale che si occupa di sicurezza militare e cooperazione politica.

²¹⁷ C. Musu, op. cit., p. 62.

stampella degli americani era difficile da superare per i paesi europei, che riuscivano ad emergere come attore principale solo nel settore dei finanziamenti all'Autorità Palestinese²¹⁸. Inoltre a peggiorare la situazione ci furono delle nuove difficoltà da parte europea nel presentarsi come un solo attore unitario. Queste furono evidenti soprattutto nel momento di crisi tra Israele e Libano nel 1996 (quando Israele rispose ad attacchi di Hezbollah bombardando il paese dei cedri con l'operazione Grappoli d'Ira). In questa circostanza la Francia reagì in modo individuale, senza prima consultare gli altri membri dell'Unione e senza intervenire tramite i meccanismi della PESC. Il ministro degli affari esteri Charette si diede alla mediazione tra Damasco, Beirut e Gerusalemme. Quando un accordo tra le parti fu raggiunto, la Francia ebbe il ruolo di co-presidente, insieme agli USA, del comitato incaricato di monitorare il cessate il fuoco. Questa azione unilaterale da parte francese non venne accolta positivamente dagli altri membri dell'UE poiché diminuì la credibilità dell'Unione come attore internazionale nella regione.

Lo stesso anno in ottobre il Presidente Chirac visitò Israele, i Territori Occupati, Egitto, Giordania, Siria e Libano. La sua visita venne accolta calorosamente dai paesi arabi e più freddamente da Israele e dagli Stati Uniti. Il Presidente francese voleva con questo viaggio spingere l'Unione a progettare un suo ruolo più attivo nella regione, cosa che in effetti avverrà con la nomina delle due nuove cariche che abbiamo discusso in questo capitolo.

Riassumendo possiamo considerare che il ruolo europeo durante gli anni del processo di Oslo sia stato molto più importante dal punto di vista economico che da quello diplomatico. Tuttavia i membri Ue ebbero l'occasione di promuovere il valore del multilateralismo a loro caro attraverso i gruppi di lavoro multilaterali.

²¹⁸ K. Lyons, op. cit., p.69.

Capitolo IV

L'Unione Europea e le sue iniziative nel processo di pace in Medio Oriente negli anni '2000

Analizzeremo ora in questo capitolo il consolidarsi della presenza europea in Medio Oriente nei primi anni '2000. Si tratta di un periodo di tempo breve ma denso di eventi che vedrà i paesi membri dell'Ue impegnarsi in varie attività di natura diversa ma che hanno come minimo comun denominatore l'aspirazione di poter migliorare la situazione nella regione mediorientale e di trovare una soluzione al conflitto tra Israele e Palestina.

Tra le iniziative più importanti del decennio ci sono: la formazione del Quartetto per il Medio Oriente, insieme a Nazioni Unite, Russia e Stati Uniti; il lancio di due missioni per la gestione delle crisi civili, EUPOL COPPS e EUBAM Rafah; il rilancio del partenariato euro-mediterraneo con l'Unione per il Mediterraneo.

I primi anni '2000 sono un periodo particolarmente delicato a causa del drammatico evento dell'attentato alle Torri Gemelle del 2001 che scoprirà la fragilità del mondo occidentale, fino ad ora interessato in maniera molto limitata dai danni diretti degli attacchi terroristici. Quest'evento riporterà la risoluzione del conflitto israelo-palestinese al centro delle agende della politica internazionale proprio per scongiurare ulteriori rischi di questo tipo.

4.1 I negoziati di Camp David del 2000 e la Seconda Intifada

Il Novecento si era chiuso, come abbiamo accennato, con l'elezione di Ehud Barak del partito laburista come nuovo Primo ministro israeliano. Il suo obiettivo era quello di riuscire a rianimare il processo di pace che era entrato in una fase di stallo con il suo predecessore Netanyahu²¹⁹.

Nel maggio del 2000 un primo passo verso un ridimensionamento della posizione israeliana nella regione venne intrapreso, attraverso la ritirata delle forze israeliane dalla zona di sicurezza a sud del Libano²²⁰, secondo quanto previsto dalla risoluzione 425 del Consiglio di Sicurezza Onu²²¹.

²¹⁹ T.O. Kaya, op. cit., p. 124.

²²⁰ C. Musu, op. cit., p. 63.

²²¹ Risoluzione 425 del Consiglio di Sicurezza del 19 marzo 1978, [online: <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E25DAE8E3CE54FB5852560E50079C708>]

Un paio di mesi dopo, a luglio, il Primo ministro israeliano e il Presidente dell'Autorità Palestinese, Yasser Arafat, si incontrarono a Camp David, città che diveniva ancora una volta il fulcro dei negoziati di pace. In questa circostanza era lo status finale l'oggetto delle discussioni.

Nonostante uno dei punti principali del programma col quale Barak era stato eletto fosse proprio la promessa di progredire nei negoziati coi palestinesi²²², questo obiettivo si rivelò difficile da realizzare e l'iniziale entusiasmo si spense presto.

All'alba del suo mandato Barak si era trovato a discutere riguardo alcune questioni concernenti lo status ad interim nel contesto degli accordi di Sharm-el-Sheikh che abbiamo menzionato lo scorso capitolo.

Ora si trattava invece di impostare un accordo di pace permanente che avrebbe dovuto essere implementato entro settembre dello stesso anno.

Così a luglio ebbe luogo il primo incontro tra Arafat, Barak e il Presidente americano Clinton nel ruolo di mediatore. Ancora una volta Washington mantenne il ruolo di unico mediatore come già era successo in passato.

In questa circostanza vennero discusse alcune tematiche altamente spinose che erano state evitate durante i negoziati precedenti, come lo status di Gerusalemme e il diritto al ritorno dei palestinesi. Tuttavia non venne trovata una soluzione a nessuna di queste problematiche e i negoziati furono un vero fallimento.

Dal momento che un accordo non venne raggiunto non esiste un documento ufficiale che raccolga le proposte dettagliate di entrambe le parti e le loro posizioni, dunque permangono alcune ambiguità circa i particolari dell'accordo²²³. Tuttavia sappiamo che i negoziatori palestinesi avevano richiesto il controllo sull'intero territorio della Cisgiordania e della Striscia di Gaza. A fronte di questa richiesta gli israeliani avevano proposto di accettare il controllo palestinese su tutto il territorio della Striscia, ma di limitare quello in Cisgiordania al 73% del territorio, con possibilità di futura espansione fino ad un massimo di superficie del 92% (dei quali il 91% da intendersi come effettivo territorio cisgiordano e un 1% come scambio con una fascia di territorio israeliano all'interno della Green Line)²²⁴.

Israele proponeva di ritirarsi da 63 dei suoi insediamenti nella regione e di mantenere solo i più popolosi, i quali avrebbero costituito un'enclave nello stato palestinese²²⁵. Si riservava

²²² C. Musu, op. cit., p. 63.

²²³ J. Pressman, *Visions in Collision: What Happened at Camp David and Taba?*, p.7.

²²⁴ J. Pressman, op. cit., pp. 15-16.

²²⁵ D. Shyovitz, *2000 Camp David Summit: Background & Overview*, Jewish Virtual Library.

inoltre il diritto di costruire una strada, che collegasse Gerusalemme al Mar Morto (e che avrebbe diviso il territorio della Cisgiordania), la quale si sarebbe trovata sotto controllo israeliano ma liberamente accessibile per la popolazione palestinese. In cambio proponeva il libero accesso ai palestinesi di un'autostrada che attraversando il deserto del Negev metteva in comunicazione Striscia di Gaza e Cisgiordania²²⁶.

I palestinesi rifiutarono l'accordo poiché valutarono che la porzione di territorio proposta per lo scambio fosse di qualità inferiore rispetto alla parte di Cisgiordania alla quale veniva richiesto loro di rinunciare²²⁷.

Per quanto concerne invece la questione Gerusalemme, i palestinesi richiedevano la piena sovranità su Gerusalemme Est, in particolar modo per quanto riguarda i luoghi sacri situati sul Monte del Tempio. Al contrario Israele non era disposto a concedere più che una simbolica sovranità su alcuni luoghi della capitale. Propose quindi ai palestinesi al posto della sovranità la custodia dei luoghi sacri sul Monte del Tempio e l'amministrazione dei quartieri musulmani e cristiani della città antica. I palestinesi si opposero tuttavia sia alla mancata concessione della sovranità formale, sia alla pretesa israeliana di continuare a mantenere insediamenti ebraici a Gerusalemme Est²²⁸.

Un'altra questione spinosa da sempre al centro delle tensioni tra israeliani e palestinesi era quella circa il diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi. All'epoca dei negoziati si stimava che essi fossero tra i 711 e i 725.000. I palestinesi lottavano perché ai rifugiati fosse consentito il ritorno alle loro vecchie abitazioni oltre ad un indennizzo. Questo era impensabile per il governo israeliano poiché un ritorno in massa della popolazione palestinese avrebbe alterato gli equilibri demografici del paese, mettendo a rischio il carattere ebraico di Israele. Il negoziatori israeliani fecero la controproposta di accogliere 100.000 rifugiati in base a motivazioni umanitarie e di ricongiungimento familiare. Gli altri sarebbero stati aiutati economicamente per poter ricominciare la loro vita nei territori palestinesi o in uno stato terzo²²⁹.

È evidente che non ci fossero i presupposti per un accordo definitivo poiché i punti più sensibili della questione israello-palestinese vedevano ancora le due fazioni opporsi tra loro portando avanti ciascuna la difesa dei propri interessi. Oltre ai punti appena menzionati anche

²²⁶ R. Wright, *Was Arafat the Problem?*, [online: <https://slate.com/news-and-politics/2002/04/was-arafat-the-problem.html>]

²²⁷ J. Pressman, op. cit., p. 17.

²²⁸ J. Pressman, op. cit., p. 18 e B. Morris, *Camp David and After: An Exchange (1. An Interview with Ehud Barak)*, [online: <https://www.nybooks.com/articles/2002/06/13/camp-david-and-after-an-exchange-1-an-interview-wi/>]

²²⁹ C. Vercelli, op. cit., p. 191.

la questione sicurezza sembrava di difficile gestione, con Israele che pretendeva una parziale demilitarizzazione della futura Palestina ma al contempo voleva conservare il diritto di impiegare le sue forze militari sul territorio in caso di emergenza²³⁰. Inoltre Israele chiedeva che le fonti idriche della Cisgiordania fossero condivise tra i due popoli.

In seguito le parti si rinfacciarono la responsabilità del mancato accordo con Stati Uniti e Israele che facevano ricadere interamente la colpa su Arafat che non aveva voluto cedere su molti punti, egli stesso era invece fortemente sostenuto dal suo popolo che a sua volta riteneva inaccettabili le proposte ricevute durante i negoziati.

Così l'unico risultato di questi secondi negoziati di Camp David fu il rilascio di una dichiarazione trilaterale che banalmente ripeteva l'importanza di una continua collaborazione tra le parti per raggiungere la pace, ribadiva le risoluzioni Onu come base per le contrattazioni tra le parti e invitava le stesse a non intraprendere azioni unilaterali che potessero compromettere ulteriormente la situazione²³¹. Riflessioni banali che erano state già più volte ripetute nei precedenti negoziati internazionali e che suonavano quasi ridicole all'indomani dell'ennesimo fallimento diplomatico che non lasciava presagire una prossima soluzione al conflitto.

In effetti la situazione degenerò in fretta fino allo scoppio della Seconda Intifada. L'ondata di violenze da parte palestinese e i contrattacchi israeliani portarono ad un blocco dei negoziati e della cooperazione²³².

Il casus belli fu la visita del capo del Likud al Monte del Tempio, scortato da milizie israeliane in tenuta antisommossa. Questo gesto mirava a sottolineare la sovranità israeliana sul luogo ed arrivava in un momento già teso per via dei fallimenti delle contrattazioni di Camp David di cui abbiamo appena discusso. La sommossa che ne seguì viene ricordata anche col nome di Seconda Intifada e, a differenza della prima, vi presero parte anche arabi israeliani.

Gli scontri videro da un lato i palestinesi dedicarsi ad attentati suicidi nelle principali città israeliane dall'altro gli israeliani rispondere con demolizioni di case e omicidi mirati a sfondo politico nella Striscia di Gaza e in Cisgiordania²³³.

²³⁰ *2000 Camp David Summit Maps: Actual Proposal Offered At Camp David*, Jewish Virtual Library, [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/map-of-actual-proposal-offered-at-camp-david>]

²³¹ Trilateral Statement on the Middle East Peace Summit at Camp David, 25 luglio 2000, U.S Department of State, [online: <https://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/22698.htm>]

²³² T.O. Kaya, op. cit., p. 124.

Sebbene gli storici non abbiano parere concorde si stima che la Seconda Intifada possa considerarsi terminata nel 2005, a seguito del summit di Sharm-el-Sheikh di febbraio.

Un primo summit a Sharm-el-Sheikh si era tenuto già subito dopo lo scoppio della sommossa, nell'ottobre del 2000²³⁴. Ad esso avevano preso parte l'Unione Europea, le Nazioni Unite, l'Autorità Palestinese, Israele, gli Stati Uniti, l'Egitto e la Giordania.

L'Ue era rappresentata in quest'occasione da Javier Solana, l'Alto rappresentante per la PESC, che continuava in questo periodo i suoi sforzi per aumentare la visibilità internazionale dell'Unione e la sua partecipazione al processo di pace.

Si decise di istituire una commissione d'inchiesta con lo scopo di fermare le violenze e ricondurre le parti sulla strada dei negoziati²³⁵.

Questa commissione presentò un report, l'aprile dell'anno seguente, al nuovo presidente americano George W. Bush, il quale tuttavia sembrava poco interessato alla questione mediorientale (almeno lo sarebbe stato fino all'attentato dell'11 settembre) e stava progressivamente svincolando il suo paese dagli impegni di mediatore principale del processo di pace che aveva invece intrapreso l'amministrazione precedente²³⁶.

Proprio l'ex Presidente Clinton, durante i suoi ultimi giorni di mandato, aveva cercato di ravvivare i negoziati sullo status finale tra Israele e l'Autorità Palestinese. Egli aveva proposto che le parti si incontrassero prima a Washington e al Cairo e in seguito a Taba (Egitto) per continuare le discussioni e cercare una soluzione all'Intifada. Questi incontri si tennero tra il dicembre del 2000 e il gennaio del 2001. In particolare le discussioni tenutesi a Taba, sebbene non giunsero ad un accordo ufficiale, furono importanti per l'Unione Europea poiché essa vi partecipò, per la prima volta, nel ruolo di unica terza parte. In questa circostanza fu Miguel Moratinos, l'inviato speciale dell'Ue per il processo di pace in Medio Oriente, a rappresentare l'Unione in questo passo simbolicamente importante per il suo coinvolgimento al processo di pace. Il report di Moratinos si concentrava sulle diverse opinioni delle due parti per quanto concerne alcuni punti dello status definitivo, ma evidenziava anche i passi avanti che erano stati fatti e che facevano sperare che una futura convergenza tra le loro posizioni fosse possibile.

²³³ Report of The Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, 30 aprile 2001, [online: <https://web.archive.org/web/20140823071635/http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/6E61D52EAACB860285256D2800734E9A>]

²³⁴ Sharm el-Sheikh Conference (2000), [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/213>]

²³⁵ Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee-First Statement of the Government of Israel, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2000/Pages/Sharm%20el-Sheikh%20Fact-Finding%20Committee%20-%20First%20Sta.aspx>]

²³⁶ C. Musu, op. cit., p. 64.

Tornando al report che venne presentato dalla commissione istituita dopo il summit di Sharm el-Sheikh, noto come report Mitchell, il quale suggeriva di fermare le violenze e riprendere i negoziati, esso venne sostanzialmente ignorato dall'amministrazione Bush. A seguito del fallimento nell'implementare i suggerimenti del report Mitchell, il direttore della CIA George Tenet propose un cessate il fuoco tra israeliani e palestinesi e un piano di sicurezza che porta il suo nome, il piano Tenet²³⁷. Esso avrebbe dovuto entrare in azione il 13 giugno del 2001. Al Consiglio europeo di Goteborg del 15 e 16 giugno 2001 gli stati membri Ue accolsero il piano Tenet, che prevedeva un cessate il fuoco di sette giorni²³⁸. Tuttavia le violenze non si fermarono e il piano non fu più implementato. Si trattava di un altro fallimento a breve distanza da quello del piano Mitchell. Non ci furono altre iniziative di simile rilevanza per placare le tensioni fino a dopo gli attentati dell'11 settembre.

4.2 Gli attentati dell'11 settembre e la nascita del Quartetto

Gli attacchi terroristici al World Trade Center e al Pentagono dell'11 settembre 2001 riportarono in modo dirompente all'attenzione americana il problema irrisolto del conflitto israelo-palestinese. Si trattava del primo (e al momento, unico) attentato terroristico di tale portata a colpire l'occidente con un bilancio di quasi 3000 vittime. Gli Stati Uniti che avevano dichiarato una vera e propria guerra al terrorismo ora mettevano al centro della loro agenda politica la sicurezza della regione mediorientale. È da tener presente il fatto che una delle principali motivazione che spinse Al Qaida, l'organizzazione terroristica che architettò gli attentati, a colpire gli Stati Uniti fu proprio il loro supporto ad Israele.

Per la prima volta il Presidente Bush dichiarò il suo supporto alla formazione di uno stato palestinese²³⁹ e si preoccupò che il piano Tenet e il report Mitchell venissero implementati. Questo tuttavia non avvenne e le violenze continuarono a perpetrarsi.

All'inizio del 2002 la situazione era ancora critica, con i palestinesi che continuavano a compiere attentati suicidi nelle città israeliane e Israele che reagiva con atti di rappresaglia.

²³⁷ Tenet Cease-Fire Plan (2001), [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/166>]

²³⁸ Gothenburg European Council 15-16 June 2001. Presidency conclusions and annexes, [online: http://aei.pitt.edu/43342/1/Goteborg_2001.pdf] e European Parliament resolution on the European Council meeting of 15-16 June 2001 in Göteborg, [online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2001-0474+0+DOC+XML+V0//EN>]

²³⁹ Full text of George Bush's speech on Israel and a Palestinian state, 25 giugno 2002, [online: <https://www.theguardian.com/world/2002/jun/25/israel.usa>]

Proprio in questo periodo la Francia propose di riavviare le trattative del processo di pace, ormai naufragate da diversi mesi, offrendo un documento non ufficiale sul riavvio di una dinamica di pace in Medio Oriente²⁴⁰. Esso proponeva elezioni in territorio palestinese e il riconoscimento di uno stato come punti di partenza per riavviare un negoziato. Solo dopo la costituzione di uno stato palestinese sarebbero state affrontate questioni quali lo status di Gerusalemme e il ritorno dei rifugiati.

Tuttavia in questa circostanza tornò a manifestarsi la fragilità dell'Unione, i cui membri non riuscirono ad accordarsi su una posizione comune.

Germania e Regno Unito infatti non supportarono la proposta francese.

Il Ministro degli esteri tedesco, Joschka Fisher, non era infatti concorde con le modalità di azione proposte da Parigi. Egli riteneva essenziale in primo luogo porre fine alle violenze prima di poter tornare al tavolo dei negoziati²⁴¹. Perché questo accadesse sarebbe stato necessario un cessate il fuoco duraturo.

Il Ministro degli esteri inglese, Jack Straw, non voleva invece prendere alcuna iniziativa che potesse costituire un punto di rottura con la linea politica dettata da Washington e si opponeva all'idea che la politica dell'Ue in Medio Oriente potesse ancora una volta allontanarsi da quella americana²⁴².

Italia e Belgio proposero una conferenza per tamponare la situazione economica nella regione. Il Ministro degli esteri spagnolo, Josep Pique, che al momento deteneva la presidenza del Consiglio dell'Unione europea cercò di trovare un'opinione comune ai diversi paesi. Egli presentò una guida alla politica europea in Medio Oriente che metteva in primo piano le questioni di sicurezza, tra le quali anche quelle che erano state proposte dal report Mitchell e dal piano Tenet²⁴³. La proposta spagnola prevedeva la costituzione di uno stato palestinese prima dell'avvio delle discussioni sullo status permanente. Pique chiedeva anche che ci fosse uno sforzo congiunto e coordinato da parte di Unione europea, Stati Uniti, Russia, Nazioni Unite e Lega araba.

Tuttavia i membri dell'Unione non riuscirono ancora ad accordarsi su una strategia comune da perseguire.

²⁴⁰ T.O. Kaya, op. cit., p. 132 e A. Wanis-St John, *Back Channel Negotiation: Security in Middle East Peace Process*, pp. 247-259.

²⁴¹ Remarks by Secretary of State Colin L. Powell And German Minister of Foreign Affairs Joschka Fischer after their Meeting, 29 aprile 2002, [online: <https://20012009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2002/9858.htm>]

²⁴² No military solution, The Guardian, [online: <https://www.theguardian.com/world/2002/feb/26/jackstraw>]

²⁴³ United Nations International Meeting on the Question of Palestine (Madrid, July 2001) [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-202383/>]

Nel frattempo le violenze nella regione continuavano. Per questo motivo le forze di difesa israeliane lanciarono l'operazione Scudo difensivo, iniziata il 29 marzo 2002, durante la quale esse invasero alcune città palestinesi in Cisgiordania e circondarono il quartier generale di Arafat a Ramallah²⁴⁴.

Pochi giorni prima, durante il Consiglio europeo tenutosi a Barcellona tra il 15 e il 16 marzo 2002, i paesi membri Ue si erano già mostrati molto preoccupati per gli episodi di violenza endemici nella regione e avevano chiesto ad Israele di non limitare in alcun modo la libertà di movimento di Arafat²⁴⁵. I paesi dell'Unione ribadirono il loro interesse nel cooperare con gli altri attori (sia quelli regionali che Russia, Stati Uniti e Nazioni Unite) per trovare una soluzione basata sulle precedenti risoluzioni Onu e sui principi della Conferenza di Madrid e degli Accordi di Oslo.

Durante l'operazione Scudo difensivo l'Unione europea riuscì a distinguersi per aver risolto una crisi di micro-sicurezza, grazie all'impegno coordinato di alcuni suoi membri di spicco come Moratinos, Solana e Pique, i quali riuscirono a porre fine all'assedio della Chiesa della Natività a Betlemme, permettendo la liberazione dei miliziani palestinesi che si erano asserragliati dentro. L'assedio alla chiesa durò per più di un mese, dal 2 aprile al 10 maggio 2002, e si concluse solo quando alcuni stati membri Ue offrirono asilo a 13 dei palestinesi che erano stati accusati di aver organizzato operazioni terroristiche²⁴⁶²⁴⁷.

Questa mossa mise fortemente in rilievo l'Unione Europea, i cui interventi passavano solitamente in secondo piano rispetto a quelli statunitensi²⁴⁸.

In seguito al recente fallimento europeo, di cui abbiamo discusso in questo capitolo, nel trovare una posizione comune per sbloccare la situazione in Medio Oriente, i paesi europei decisero di tornare ad allinearsi alle iniziative americane, nella speranza di aumentare il loro impatto e di accelerare la fine delle violenze.

Questo sforzo congiunto doveva concretizzarsi attraverso la formazione del Quartetto per il Medio Oriente, nato ufficialmente a Madrid il 10 aprile del 2002 da un incontro tra il Segretario Generale Onu Kofi Annan, il Segretario di Stato americano Colin Powell, il

²⁴⁴ Report of the Secretary-General prepared pursuant to GA resolution ES-10/10 (Report on Jenin) (A/ES-10/186), [online: <https://reliefweb.int/report/israel/report-secretary-general-prepared-pursuant-ga-resolution-es-1010-report-jenin-aes>]

²⁴⁵ Barcelona European Council 15-16 March 2002. Presidency conclusions, [online: http://aei.pitt.edu/43345/1/Barcelona_2002_1.pdf]

²⁴⁶ *Palestinesi in Italia, prime polemiche*, 6 maggio 2002, Corriere della Sera, [online:

²⁴⁷ A. Cowell, *MIDEAST TURMOIL: THE OVERVIEW; EXILE AGREEMENT APPEARS TO SETTLE BETHLEHEM SIEGE*, 9 maggio 2002, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/2002/05/09/world/mideast-turmoil-the-overview-exile-agreement-appears-to-settle-bethlehem-siege.html>]

²⁴⁸ T.O. Kaya, op. cit., p. 134.

ministro degli esteri russo Igor Ivanov, il ministro degli esteri spagnolo Josep Pique e l'Alto rappresentante per la PESC Javier Solana. Gli obiettivi principali del Quartetto erano trovare una soluzione al conflitto israelo-palestinese e permettere un'azione congiunta ed efficace dei suoi membri²⁴⁹.

Per l'Unione europea agire in modo sincronizzato ad attori importanti come i suoi partner del Quartetto (USA, Russia, Onu) poteva essere vantaggioso in un momento nel quale, dopo il fallimento di Camp David, l'Unione aveva faticato a trovare un suo spazio a livello diplomatico nel conflitto israelo-palestinese (fatta eccezione per qualche sporadico episodio di successo come quello appena menzionato dell'assedio alla Chiesa della Natività).

Inoltre le ondate di scontri tra israeliani e palestinesi, intensificatisi dall'inizio della Seconda Intifada, avevano riaperto anche una certa tensione tra Europa e Israele. Buona parte degli edifici e delle infrastrutture che erano stati distrutti dalle forze di difesa israeliane come vendetta per gli attacchi terroristici subiti erano infatti stati costruiti grazie alle donazioni europee²⁵⁰. Un'altra causa di contrasti tra le due parti era costituita dal fatto che Israele continuava ad esportare nei paesi dell'Unione beni provenienti dai Territori Occupati che venivano però etichettati come "made in Israel" per poter entrare nell'eurozona senza dazi doganali (come previsto secondo l'Association Agreement del 2000)²⁵¹. In tutta risposta l'Unione minacciò di ritirare le tariffe vantaggiose che erano state concesse a Israele. Queste tuttavia rimasero solo delle minacce che non vennero messe in pratica e l'Ue continuò a mostrarsi poco incisiva nei confronti di Israele²⁵².

Le idee alla base del progetto del Quartetto per risolvere il conflitto erano quindi la costituzione di due stati che potessero convivere pacificamente e il principio di scambio di terra in cambio di pace per condurre i negoziati²⁵³. Nulla di nuovo dunque, anzi si ribadivano principi già espressi nelle risoluzioni Onu 242 e 338 e quelli che erano stati portati avanti alla Conferenza di Madrid.

Le prime azioni richieste dal Quartetto furono il ritiro delle truppe israeliane dalle città palestinesi che erano state occupate durante l'operazione Scudo difensivo, specie dal quartier generale di Arafat, la fine delle azioni militari e un cessate il fuoco durevole. Si auspicava

²⁴⁹ C. Musu, op. cit., p. 64.

²⁵⁰ C. Musu, op. cit., p. 65.

²⁵¹ Si tratta del problema relativo alle norme d'origine, ampiamente discusso da Benedetta Voltolini in *Lobbying in EU foreign policy-making towards the Israeli-Palestinian conflict: Exploring the potential of a constructivist perspective*, pp. 131-158.

²⁵² B. Voltolini, op. cit., p. 138.

²⁵³ T.O. Kaya, op. cit., p. 136.

inoltre che il governo di Gerusalemme permettesse l'accesso alle organizzazioni umanitarie ove era necessario che esse intervenissero, secondo i principi del diritto umanitario internazionale. Veniva invece chiesto ad Arafat di fare tutto il possibile affinché gli attentati terroristici dei palestinesi contro i civili israeliani si arrestassero²⁵⁴.

Con la nascita del quartetto le posizioni europee e americane sul processo di pace in Medio Oriente convergevano formalmente.

Il Quartetto non è un'organizzazione internazionale ma un ente sui generis che riunisce attori di diverso tipo in modo flessibile e non istituzionalizzato. Si tratta senza dubbio di un gruppo particolare poiché riunisce due paesi (Russia e Stati Uniti) un'organizzazione internazionale (le Nazioni Unite) e l'Unione europea.

Quest'ultima veniva rappresentata da tre personalità: l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, il Commissario europeo per le relazioni esterne e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea²⁵⁵. In seguito alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona l'Ue verrà rappresentata unicamente da una figura che ricopre contemporaneamente il ruolo di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e di vicepresidente della Commissione europea²⁵⁶.

Gli stati membri Ue speravano che la partecipazione al Quartetto avrebbe permesso loro di avere una maggiore visibilità ed influenza nel processo di pace.

Si trattava infatti di un passo avanti nella multilateralizzazione del processo di pace, aspetto sul quale da decenni i paesi membri Ue avevano insistito. Questo rafforzamento nella presenza europea in Medio Oriente fu, come prevedibile, accolto positivamente dai paesi arabi, che pensavano l'Unione avrebbe controbilanciato la presenza americana da sempre filo-israeliana, mentre al contrario non ne furono entusiasti gli israeliani che non vedevano l'Europa come un attore favorevole ai loro interessi²⁵⁷.

Oltre ad essere più o meno apprezzato per il suo multilateralismo il Quartetto sarà però anche spesso criticato per la sua inefficacia nel creare un reale progresso nei negoziati²⁵⁸. Bisogna inoltre tener conto del fatto che in quegli anni gli Stati Uniti oltre a partecipare al Quartetto

²⁵⁴ Quartet join statement, press conference (Madrid), [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4808D2E68A33B35385256B970062DEAF>]

²⁵⁵ N. Tocci, *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, p.6.

²⁵⁶ Questo cambio nella distribuzione delle cariche avviene solo alla fine del 2009, quindi per la quasi totalità degli eventi analizzati in questo capitolo la figura che ricopre la carica di Alto rappresentante per la PESC è Javier Solana.

²⁵⁷ C. Musu, op. cit., p. 67.

²⁵⁸ K. Nabulsi, *The peace process and the Palestinians: a road map to Mars*, p.223.

stavano anche perseguendo un'iniziativa unilaterale di "lotta al terrorismo" in Medio Oriente²⁵⁹.

Diversi studiosi sostengono poi che la cornice fornita dal Quartetto abbia permesso che gli europei portassero il loro contributo al processo pur rimanendo entro un contesto di leadership americana²⁶⁰. Per l'Unione non si sarebbe dunque trattato che di un piccolo passo avanti rispetto al ruolo di osservatore che aveva avuto nella Conferenza di Madrid, poiché anche all'interno del Quartetto il suo ruolo era complementare e subordinato a quello degli Stati Uniti²⁶¹.

Proprio dagli Stati Uniti arrivarono delle dichiarazioni importanti il 24 giugno del 2002, data in cui il Presidente George Bush si espresse sulla situazione in Medio Oriente. Egli dichiarò di supportare una soluzione al conflitto che prevedesse due stati distinti che vivessero fianco a fianco nella pace e nella sicurezza²⁶². Secondo il Presidente americano per raggiungere questi obiettivi era necessario rimuovere Arafat dalla leadership palestinese. Il supporto americano ad uno stato palestinese sarebbe quindi giunto solo dopo che i palestinesi si fossero dotati di nuovi leader, nuove istituzioni e nuovi accordi con i paesi limitrofi. I confini di questo nuovo stato palestinese sarebbero stati provvisori fino al raggiungimento di un accordo definitivo in Medio Oriente.

Bush criticò il fatto che il potere fosse concentrato nelle mani di pochi palestinesi e invocò la formazione di una nuova costituzione che separasse i poteri del governo. Invocò inoltre una riforma del sistema di sicurezza palestinese che permettesse ai futuri leader di intensificare la lotta al terrorismo e di smantellarne una volta per tutte le infrastrutture.

Il capo del governo statunitense chiese invece agli israeliani di ritirarsi alle posizioni che occupavano prima del 28 settembre del 2000 (successivamente alle sommosse della Seconda Intifada infatti come abbiamo visto molte città palestinesi erano state occupate da milizie israeliane). Chiese inoltre ad Israele di fermare le attività di insediamento nei Territori Occupati e sottolineò che nell'ottica di una pace duratura sarebbe stato necessario che gli israeliani ponessero fine all'occupazione iniziata nel 1967²⁶³.

²⁵⁹ C. Musu, op. cit., pp. 67-69.

²⁶⁰ N. Tocci, op. cit., p.15.

²⁶¹ K. Lyons, *The EU: An International Agent in Palestine? P.75.*

²⁶² C. Musu, op. cit., p.70.

²⁶³ President Bush Calls for New Palestinian Leadership, 24 giugno 2002, [online: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>]

Questo discorso del Presidente americano costituisce la base della “tabella di marcia verso una soluzione permanente a due stati del conflitto israelo-palestinese”²⁶⁴.

Durante il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, gli stati membri Ue rilasciarono una dichiarazione concorde col discorso di Bush. Secondo loro i negoziati avrebbero dovuto portare alla costituzione di due stati sulla base dei confini del 1967 e individuavano una riforma dell’Autorità Palestinese, dal punto di vista politico, economico, amministrativo e della sicurezza, come necessaria per raggiungere questo scopo²⁶⁵.

Il discorso di Bush venne accolto positivamente anche dai membri del Quartetto che, nel loro incontro a New York del 16 luglio 2002, dichiararono di supportare i medesimi principi e obiettivi²⁶⁶. In questo incontro i membri del Quartetto dichiararono di sostenere la soluzione di due stati basata su negoziati impostati sullo scambio della terra in cambio di pace e sulle risoluzioni 242 e 338 del Consiglio di Sicurezza Onu. Per raggiungere questi obiettivi i membri del Quartetto avrebbero lavorato a stretto contatto con gli attori regionali coinvolti.

Un’azione di questo tipo era per altro già stata incoraggiata nel marzo dello stesso anno dal Consiglio di Sicurezza Onu tramite la risoluzione 1397 che veicolava l’importanza dei medesimi principi ribaditi dai membri del Quartetto²⁶⁷.

Nell’incontro successivo del Quartetto per il Medio Oriente, tenutosi sempre a New York il 17 settembre 2002, i suoi membri presentarono la prima bozza del progetto della Road Map (la “tabella di marcia”) verso un accordo finale per porre fine al conflitto israelo-palestinese. Questa sarebbe stata costituita da tre fasi ed è un documento ideato dall’Europa. Deriva infatti dal “idea di documento per il Medio Oriente” del Ministro degli esteri tedesco Fischer, il quale aveva delineato un piano basato su sette punti chiave per il raggiungimento della pace²⁶⁸; tra questi vi era il ritiro di Israele entro i confini del 1967 e la costituzione di uno stato palestinese²⁶⁹. L’idea di impostare la tabella di marcia dividendola in tre fasi derivava

²⁶⁴ T.O. Kaya, op. cit., p. 138.

²⁶⁵ Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13]

²⁶⁶ Press Conference following Quartet Meeting at the Waldorf Astoria, New York 16 luglio 2002, [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/556E85EB0FFEF51F85256BFA004B15E1>]

²⁶⁷ Security Council Resolution 1397, [online: <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/4721362DD7BA3DEA85256B7B00536C7F>]

²⁶⁸ K. Lyons, op. cit., p.76.

²⁶⁹ S. Castle, *EU dismisses sanctions and backs Powell's peace mission*, [online: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/eu-dismisses-sanctions-and-backs-powells-peace-mission-9183028.html>]

invece da una proposta della presidenza Ue danese che era stata poi accolta dagli altri ministri degli esteri riuniti ad Helsingor²⁷⁰.

L'Ue giocò inoltre un ruolo rilevante nello spronare gli Stati Uniti a lavorare su un approccio comune piuttosto che concentrarsi sulle missioni che stava intraprendendo in Afghanistan e sull'incipiente guerra in Iraq²⁷¹.

La Road Map venne presentata ufficialmente ai Primi ministri di Israele e Palestina il 30 aprile 2003. Il progetto si presentava come scandito chiaramente da fasi, obiettivi, scadenze, tempistiche e punti di riferimento che permettessero di progredire gradualmente attraverso passi che dovevano essere intrapresi da entrambe le parti in conflitto.

La prima fase della Road Map riguardava la fine delle attività terroristiche e delle violenze, la normalizzazione della vita per i palestinesi e la costruzione di nuove istituzioni per il futuro stato palestinese. Questa fase sarebbe durata fino al mese di maggio del 2003. Essa prevedeva la scrittura di una costituzione palestinese ed elezioni libere e trasparenti. Prevedeva inoltre che gli israeliani si ritirassero dalle posizioni occupate dal 28 settembre 2000 e arrestassero le attività di insediamento nei Territori Occupati.

La seconda fase è un momento di transizione che si sarebbe tenuto tra giugno e dicembre del 2003, durante il quale doveva formarsi uno stato palestinese indipendente e democratico, sebbene con confini ancora provvisori. Anche i dettagli sulla questione della sovranità sarebbero rimasti da definire a posteriori.

La terza fase in programma era quella che prevedeva un accordo sullo status permanente nonché la fine del conflitto israelo-palestinese. Questa, la più lunga e complessa, si sarebbe dovuta realizzare tra il gennaio 2004 e il dicembre 2005. In questa fase avrebbe dovuto avere luogo il consolidamento delle riforme dello stato palestinese e la stabilizzazione delle nuove istituzioni²⁷². Questo avrebbe significato arrivare ad un accordo definitivo nel 2005, terminando così l'occupazione israeliana iniziata nel 1967 grazie ad un accordo che tenesse conto delle risoluzioni 242, 338 e 1397 del Consiglio di Sicurezza Onu. L'accordo sullo status permanente avrebbe dovuto anche definire con chiarezza la questione dei rifugiati palestinesi e quella dello status della capitale Gerusalemme²⁷³.

²⁷⁰C. Musu, op. cit., p.70.

²⁷¹ M. Asseburg, op. cit., p.185.

²⁷² N. Tocci, op. cit., p.9.

²⁷³ T.O. Kaya, op. cit., p. 140.

I palestinesi, pur con qualche riserva e dubbio concernente il linguaggio utilizzato nella Road Map²⁷⁴, accettarono ritenendo di non avere altre opzioni nelle condizioni politiche in cui si trovavano.

Anche gli israeliani avevano qualche riserva a riguardo. Esse concernevano l'assenza di garanzie precise riguardo la condizionalità. Inoltre gli israeliani non volevano riconoscere lo stato palestinese prima che i suoi abitanti avessero rinunciato al diritto al ritorno per i rifugiati. Alla fine gli israeliani accettarono solo dietro la promessa statunitense che le loro riserve sarebbero state tenute in considerazione²⁷⁵.

Da questo momento gli Stati Uniti presero un ruolo di guida nel progetto della Road Map. Così nel giugno 2003 il Presidente Bush incontrò in Giordania il Primo ministro israeliano Ariel Sharon e quello palestinese Mahmoud Abbas (meglio noto come Abu Mazen) per ottenere la loro disponibilità ad impegnarsi nella messa in atto della Road Map. Ottenne questo impegno da parte loro, in particolare Abbas si sarebbe impegnato a denunciare qualsiasi atto terroristico contro gli israeliani e promise di porre fine all'Intifada; Sharon promise di interrompere le attività di insediamento non autorizzate e di ritornare ai negoziati secondo il piano proposto dalla Road Map²⁷⁶.

Nonostante fosse la principale ideatrice della Road Map l'Unione europea non venne coinvolta in questi dialoghi bilaterali degli Stati Uniti. Benché fosse ancora una volta stata esclusa dal fulcro dei negoziati l'Unione non manifestò particolare preoccupazione al riguardo ed anzi, nel corso del Consiglio europeo tenutosi a Salonicco il 19 e 20 giugno 2003, i leader europei apprezzarono l'impegno di israeliani e palestinesi nell'aderire alla Road Map e confermarono la loro volontà di partecipare alla sua implementazione²⁷⁷.

Il mese seguente, in data 21 luglio, lo stesso Consiglio tramite una joint action diede a Marc Otte, ex ambasciatore belga in Israele, l'incarico inviato speciale dell'Unione europea per il processo di pace in Medio Oriente, sostituendo così l'uscente Miguel Moratinos²⁷⁸.

²⁷⁴ Temevano infatti che l'enfasi posta sulla condizionalità più che sulla reciprocità degli impegni avrebbe permesso agli israeliani di sfruttare le ambiguità del testo a loro vantaggio.

²⁷⁵ T.O. Kaya, op. cit., p. 141.

²⁷⁶ C. Hartley e P. Cossali, *Survey of Arab-Israeli Relations*, pp. 300-302.

²⁷⁷ Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3]

²⁷⁸ Council Joint Action 2003/537/CFSP of 21 July 2003 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, [online: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX:32003E0537>]

I primi effetti della Road Map si fecero subito sentire. Il 29 giugno infatti alcuni gruppi islamici radicali attivi in Palestina, tra cui Hamas, Jihad Islamico palestinese e le Brigate dei Martiri di Al-Aqsa dichiararono l'inizio di un cessate il fuoco di tre mesi che prevedeva la sospensione degli attacchi a obiettivi israeliani sia in Israele che nei Territori Occupati in cambio di un reciproco stop alle aggressioni contro i palestinesi e la liberazione dei palestinesi detenuti in prigioni israeliane²⁷⁹.

In questo modo le violenze reciproche tra le due parti diminuirono sensibilmente sebbene non si fermarono del tutto. Si verificarono infatti episodi di assassinio di leader dei gruppi islamici perpetrati da israeliani e di conseguenza degli attacchi terroristici di stampo suicida degli stessi gruppi contro obiettivi israeliani²⁸⁰.

Il progetto del Quartetto per il Medio Oriente, e della Road Map nello specifico, fu uno strumento che ufficializzava l'internazionalizzazione della gestione del conflitto e introduceva in modo più formale l'approccio multilaterale ai negoziati. Si tratta di un cambio di rotta rispetto al tradizionale approccio preferito da Israele e dagli Stati Uniti, che in passato avevano impostato la maggior parte dei negoziati trattando con un attore per volta e concentrandosi su tematiche specifiche. Ora invece i negoziati si svolgevano entro un contesto più ampio, con la presenza di molteplici attori e di diverse problematiche poste sul tavolo negoziale allo stesso tempo²⁸¹.

La Road Map sembrava dunque prendere il sentiero preferenziale tracciato dagli attori europei negli anni precedenti già dalla Dichiarazione di Venezia del 1980. A causa delle divisioni interne tra gli attori europei e dell'importanza dell'influenza americana tuttavia questo approccio era stato adottato solo sporadicamente.

Tuttavia, come anticipato, la Road Map fu anche spesso criticata fin dal principio. Infatti se i principi teorici che stavano alla base della sua tabella di marcia potevano essere condivisibili, spesso non si tradussero con efficacia nella pratica. Infatti spesso il contesto offerto dal Quartetto e della Road Map non fu altro che una cornice multilaterale a livello teorico che celava dei negoziati che avvenivano ancora spesso in maniera bilaterale²⁸².

Inoltre quello che fu forse il suo peggior difetto già a livello ideologico fu quello di presentare alle parti in conflitto, Israele e l'Autorità Palestinese, delle soluzioni e degli obiettivi pensati da terze parti (i membri del Quartetto) ai quali si sperava le due contendenti avrebbero aderito

²⁷⁹ T.O. Kaya, op. cit., p. 142.

²⁸⁰ T.O. Kaya, op. cit., ibid.

²⁸¹ C. Musu, op. cit., pp.70-71.

²⁸² K. Nabulsi, op.cit., p.222.

acriticamente. Così non avvenne come era già chiaro in partenza viste le riserve sollevate da entrambe le parti. Israele e l'Autorità Palestinese furono messi davanti a un progetto già compiuto, pensato da altri, che veniva chiesto loro di approvare.

Dal momento in cui la Road Map è stata loro presentata abbiamo visto come entrambe le parti abbiano provato a modificarla a loro favore sollevando alcune obiezioni.

I palestinesi, nonostante avessero formalmente aderito al progetto, si trovarono in più situazioni incapaci di implementare i passaggi previsti, ad esempio reclamavano come fosse per loro necessario riformare l'amministrazione prima di riuscire ad eliminare la minaccia terroristica²⁸³.

A margine segnaliamo un'iniziativa di minor importanza che si sviluppò nel 2003 tra le parti del conflitto ma senza la mediazione di attori terzi. Si tratta dell'iniziativa di Ginevra che aveva obiettivi ambiziosi tra i quali la risoluzione della questione sullo status di Gerusalemme e quella dei rifugiati palestinesi. In modo non ufficiale alcuni paesi europei dettero il loro endorsement all'iniziativa (la Svizzera in particolare)²⁸⁴, gli Stati Uniti invece non ne furono entusiasti ma in seguito alcuni presidenti come George Bush e Bill Clinton definirono l'iniziativa come produttiva e importante²⁸⁵.

La critica principale che venne rivolta al progetto fu quello di essere troppo lontano dalla realtà dei fatti, di aver previsto le posizioni finali di entrambe le parti durante i negoziati in maniera troppo dettagliata²⁸⁶.

Inoltre l'Accordo di Ginevra non venne pienamente accolto dall'opinione pubblica israeliana né da quella palestinese, si stima che in entrambi i casi il supporto popolare all'iniziativa sia pari circa al 50% della popolazione²⁸⁷.

Nel 2009 venne presentata una versione estesa e più dettagliata del progetto. Tuttavia al momento l'unico risvolto pratico dell'iniziativa consiste nella creazione di due associazioni no-profit, una per la parte israeliana e una per quella palestinese, che lavorano in maniera coordinata per promuovere un accordo tra le parti e preparare l'opinione pubblica ad accettare

²⁸³ C. Musu, op. cit., p. 72.

²⁸⁴ D. Newman e H. Yacobi, *The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict*, p. 6.

²⁸⁵ N. Guttman, *Bush: Geneva Is 'Productive'*, [online: <https://www.haaretz.com/1.4779345>] e Bill Clinton, *Citizens show peace is possible*, editorial in Usa Today, [online: https://usatoday30.usatoday.com/news/opinion/editorials/2003-12-03-clinton_x.htm]

²⁸⁶ K. Nabulsi, op. cit., p. 222.

²⁸⁷ PSR - Survey Research Unit: Joint Palestinian - Israeli Press Release, [online: <https://web.archive.org/web/20100826191404/http://www.pcpsr.org/survey/polls/2010/p36ejoint.html>]

i compromessi che saranno necessari da entrambi i lati per arrivare ad una soluzione del conflitto²⁸⁸.

Nel giugno 2004 il Primo ministro israeliano Ariel Sharon annunciò un piano che prevedeva il ritiro unilaterale di Israele dalla Striscia di Gaza da effettuare entro il 2005²⁸⁹. Si trattava di una mossa che prendeva le distanze dall'approccio multilaterale previsto dal Quartetto, tuttavia i membri dello stesso la ritennero un'iniziativa positiva.

L'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana commentò la proposta del Primo ministro Sharon definendola «*un'opportunità per ricominciare l'implementazione della Road Map, come sostenuto dal Consiglio di Sicurezza Onu*²⁹⁰».

Il piano ricevette l'endorsement anche da parte del Presidente degli Stati Uniti e dal Segretario Generale Onu²⁹¹.

Bisogna però specificare che il supporto dell'Ue a questo piano di disimpegno dipendeva dal rispetto di alcune condizioni. Prima fra tutte il disimpegno dalla Striscia di Gaza doveva essere coerente col progetto della Road Map, come affermato al Consiglio europeo di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2004²⁹². Esso avrebbe poi dovuto rappresentare un passo verso il raggiungimento di una soluzione a due stati, avrebbe implicato un trasferimento di responsabilità all'Autorità Palestinese e non avrebbe dovuto comportare una contemporanea intensificazione dell'attività di insediamento in Cisgiordania²⁹³.

A questo riguardo l'anno seguente, il 5 ottobre 2005, la Commissione europea emise una comunicazione intitolata «*La cooperazione Ue-Palestina oltre il disimpegno, verso una soluzione a due stati*²⁹⁴». Questo documento delineava le priorità dell'Unione nel suo intervento nella Striscia di Gaza dopo il ritiro israeliano. In particolar modo veniva deciso che gli aiuti finanziari europei sarebbero stati diretti alla costruzione di nuove istituzioni, giudiziarie, legislative e amministrative, nei territori gestiti dall'Autorità Palestinese.

²⁸⁸ Geneva Initiative, peace insight, [online: <https://www.peaceinsight.org/conflicts/israel-palestine/peacebuilding-organisations/gi/>]

²⁸⁹ Israel's Disengagement from Gaza and North Samaria (2005), [online: <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Maps/Pages/Israels%20Disengagement%20Plan%202005.aspx>]

²⁹⁰ Comments by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, following the meeting between President Bush and Prime Minister Sharon, [online: <https://www.un.org/unispal/document/autoinsert207822/>]

²⁹¹ R. W. Stevenson, *Bush Supports Plan by Sharon for a Withdrawal From Gaza*, 12 aprile 2005, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/2005/04/12/world/middleeast/bush-supports-plan-by-sharon-for-a-withdrawal-from-gaza.html>]

²⁹² BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL 16/17 DECEMBER 2004 PRESIDENCY CONCLUSIONS, [online: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf]

²⁹³ T. O. Kaya, op. cit., p. 145.

²⁹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, EU-Palestinian cooperation beyond disengagement - towards a two-state solution [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4F73A25C8974028B85257092004CB22C>]

Tuttavia per quanto concerne il proseguimento della Road Map, a ormai due anni dal suo lancio e uno dal suo termine essa non aveva condotto a nessun progresso significativo e le sue possibilità di successo si assottigliavano sempre più.

4.3 Le missioni dell'Ue nei territori palestinesi e il rapporto con Hamas

L'11 novembre 2004 moriva il presidente dell'Autorità Palestinese Yasser Arafat, si rendevano quindi necessarie delle elezioni che venivano programmate per il 9 gennaio dell'anno seguente.

In quest'occasione l'allora Commissaria europea per le relazioni esterne e la Politica Europea di Vicinato, Benita Ferrero-Waldner, decise di dispiegare una missione europea per l'osservazione delle elezioni presidenziali in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza.

Quest'iniziativa venne valutata dalla Commissione europea come un mezzo attraverso il quale l'Unione avrebbe portato il suo supporto per la costituzione di istituzioni democratiche nei territori palestinesi. Con 260 osservatori si trattava della missione di monitoraggio per le elezioni più grande mai dispiegata dall'Ue al fine di aumentare il più possibile la trasparenza del processo elettorale.

Le elezioni vennero vinte da Mahmoud Abbas che divenne quindi il nuovo presidente dell'Autorità Palestinese. Nonostante le difficili circostanze Michel Rocard, a capo della missione per il monitoraggio delle elezioni, sostenne che queste si erano svolte in maniera soddisfacente²⁹⁵.

In questo periodo l'Unione europea stava cercando di intensificare i rapporti bilaterali sia con Israele che con i territori palestinesi.

Nello scenario del grande ampliamento del numero di membri dell'Unione europea avvenuto nel 2004 con l'ingresso di ben dieci nuovi membri, l'Ue lanciò la politica europea di vicinato, il cui scopo era intensificare i rapporti con i paesi a est e a sud dell'Unione che però non potevano candidarsi a farne parte. Non si tratta quindi di un progetto riguardante strettamente la risoluzione del conflitto israelo-palestinese ma ne facciamo menzione poiché Israele e l'Autorità Palestinese ne sono coinvolti e i paesi membri dell'Ue hanno cercato di sfruttare questo progetto per migliorare la situazione nella regione Medio Orientale.

²⁹⁵Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Palestinian presidential election, [online: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/pesc/2005/01/1001elecpal/>]

L'ENP, acronimo per European Neighbourhood Policy, si basa in sostanza su dei piani d'azione, gli Action Plan appunto, bilaterali istituiti tra l'Unione e ciascuno dei paesi parte al progetto²⁹⁶. Ciascuno di questi piani è realizzato su misura in base alle esigenze del paese a cui si rivolge tenendone in conto bisogni e capacità e stabilisce un'agenda di obiettivi da realizzare²⁹⁷.

Per quanto riguarda Israele, attraverso questo programma l'Ue si proponeva di intensificare il dialogo e la cooperazione per poter avere dei risvolti positivi sul processo di pace con i palestinesi. Tuttavia il punto debole di questi piani di azione è il fatto che essi servono a concordare obiettivi e impegni comuni sul piano teorico, si tratta di intenzioni che poi spesso mancano di concretezza sul risvolto pratico²⁹⁸. Inoltre l'Ue dava uguale importanza agli aspetti economici e a quelli politici dell'Action plan, mentre al contrario Israele tentava di tenere i due ambiti separati poiché era interessato principalmente all'ambito economico e all'integrazione nel mercato europeo. Da parte sua anche l'Unione fu manchevole nel non imporsi mai di applicare dei principi di condizionalità nei confronti di Israele²⁹⁹, che in ogni caso anche in passato non era sembrato piegarsi alle minacce di sanzioni da parte dell'Ue. Il punto di vista europeo continuava a essere quello che la cooperazione e l'integrazione avrebbero portato risultati migliori dell'esclusione, per questo motivo si cercava di mantenere le relazioni con Israele. In questo modo mentre la collaborazione in ambito scientifico ed economico continuava, la discussione sul processo di pace sembrava molto più difficile da portare avanti.

Per quanto concerne l'Autorità Palestinese invece l'ENP fu utilizzato principalmente come strumento per veicolare fondi che avrebbero aiutato i territori palestinesi a eseguire i passaggi della Road Map che erano stati pianificati³⁰⁰. Nonostante inizialmente sembrasse che l'ENP stesse funzionando meglio in relazione ai palestinesi per migliorare le tensioni generate dal conflitto e permettere l'implementazione della Road Map, grazie all'intensificarsi del dialogo con l'Unione e agli aiuti che la stessa stava fornendo per riformare le istituzioni dell'Autorità Palestinese e aiutarla a combattere il terrorismo, tuttavia nel 2006, in seguito alla vittoria

²⁹⁶ European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, [online:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/european-neighbourhood-policy_en

²⁹⁷ M. Pace, *The end of EU democracy promotion and of the two-state solution?*, in E. B. Aymat "European involvement in the Arab-Israeli conflict", pp 87-95.

²⁹⁸ T. O. Kaya, op. cit., p. 173.

²⁹⁹ M. Pace, op. cit., p. 90.

³⁰⁰ C. Musu, op. cit., p. 130.

elettorale di Hamas che avremo modo di analizzare meglio in questo capitolo, il progetto venne sospeso e si cominciò a lavorare su un suo rilancio solamente tra il 2007 e il 2008³⁰¹.

Analizziamo ora dunque altre elezioni, quelle legislative tenutesi nei territori palestinesi nel 2006, il cui esito avrebbe profondamente influenzato non soltanto il lavoro dell'ENP e delle altre missioni dell'Unione che di seguito approfondiremo (EUPOL COPPS e EUBAM Rafah), ma più in generale la dinamica del conflitto tra israeliani e palestinesi in questa seconda metà del decennio.

Nel novembre 2005 la Commissione europea decise di dispiegare una nuova missione di monitoraggio elettorale per le elezioni del Consiglio Legislativo Palestinese che si sarebbero tenute il 25 gennaio 2006³⁰². La stessa Commissaria per le politiche esterne e la politica europea di vicinato, Benita Ferrero-Waldner, aveva sostenuto che lo svolgimento di elezioni libere e democratiche era un passo importante nell'implementazione del progetto della Road Map e per porre le basi della creazione di uno stato democratico palestinese³⁰³.

I 240 osservatori dispiegati sarebbero stati presenti per tutto il periodo che va dalla campagna elettorale al conteggio dei voti e si sarebbero inoltre trattenuti sul territorio anche nella fase immediatamente successiva alle elezioni.

Hamas vinse le elezioni con uno stacco decisivo su Fatah, 74 seggi vennero conquistati dal primo partito mentre solo 45 dal secondo³⁰⁴. Questo permise ad Hamas di formare un governo di maggioranza.

La missione di monitoraggio europea riportò che le elezioni erano state condotte con successo e in modo corretto ed in seguito anche l'Alto Rappresentante Javier Solana rilasciò una dichiarazione, con la quale si complimentava per lo svolgimento pacifico del processo elettorale³⁰⁵. Anche il Consiglio Affari generali dell'Unione durante un incontro del 30 gennaio successivo si congratulò col Presidente Abbas e con il popolo palestinese per lo svolgimento di queste elezioni³⁰⁶.

³⁰¹European Neighbourhood Policy – EU/PA Action Plan – Progress report, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-208851/>]

³⁰² T. O. Kaya, op. cit., p. 153.

³⁰³ EU Election Observation Mission for Palestinian Elections, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_1449]

³⁰⁴ 2006 Palestinian Legislative Council Election, [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/243>]

³⁰⁵ Statement by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, on the Palestinian elections, Brussels, 26 January 2006, [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/fd807e46661e3689852570d00069e918/1c61ea92a7eb49f7852571030056857e?OpenDocument>]

³⁰⁶ Quartet meeting, statement/"Quartet principles" (30 January 2006) – Press release, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-204615/>]

Tuttavia la situazione era più complicata di come potrebbe apparire da queste prime reazioni degli organismi europei. Hamas era infatti considerato un'organizzazione terroristica da diversi paesi tra cui Stati Uniti, Israele, Egitto, Canada e la stessa Unione europea. Al contrario non davano una connotazione terrorista a questa organizzazione politica e paramilitare molti altri paesi tra cui Cina, Svizzera, Brasile, Iran, Turchia e Norvegia³⁰⁷.

A questo punto l'Ue si trovava davanti ad un dilemma che avrebbe rappresentato forse il punto più critico nella gestione del conflitto israelo-palestinese negli anni a seguire, decidere se sostenere la fazione che aveva legittimamente vinto le elezioni o disconoscere il risultato delle stesse poiché Hamas rientrava nella lista di organizzazioni terroristiche³⁰⁸.

In questa situazione l'Unione decise di rendere il supporto al governo di Hamas condizionale al rispetto di alcuni principi stabiliti dal Quartetto: rinuncia a qualsiasi forma di violenza, riconoscimento dello stato di Israele e accettazione degli accordi che erano stati presi in precedenza tra OLP e Israele.

Durante l'incontro tra i membri del Quartetto tenutosi il 30 gennaio 2006, questi insistettero ulteriormente sui principi sopra citati e richiamarono entrambe le parti in conflitto a rispettare gli accordi presi, in particolar modo l'accordo su Movimento e Accesso che riguardava la libertà di movimento dei palestinesi e decretava l'apertura a Rafah del confine con l'Egitto.

Tuttavia a distanza di pochi mesi Hamas non sembrava aver rispettato in maniera adeguata i principi a cui l'Unione e gli altri membri del Quartetto gli avevano chiesto di sottostare.

Così alla riunione del Consiglio europeo sugli Affari Generali del 10 e 11 aprile 2006 i ministri degli stati membri Ue decisero di sospendere gli aiuti finanziari che erano diretti al governo palestinese guidato da Hamas. Va sottolineato che comunque l'Unione non interruppe del tutto l'assistenza alla popolazione palestinese, in queste difficili circostanze infatti venne istituito un "Meccanismo Internazionale Temporaneo" (TIM) che permetteva di continuare a prestare assistenza alla popolazione bypassando il governo di Hamas. L'istituzione del TIM venne approvata al Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno 2006³⁰⁹ e il giorno seguente anche dal Quartetto. In questo modo l'Unione europea voleva alleggerire le conseguenze della crisi socio-economica in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza garantendo che i palestinesi ricevessero almeno un livello minimo di servizio pubblico³¹⁰. Tra

³⁰⁷ C. Musu, op. cit., p. 131.

³⁰⁸ J. Gunning, *The conflict and the question of engaging with Hamas*, in E. B. Aymat "European involvement in the Arab-Israeli conflict", pp. 97-108.

³⁰⁹ BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL 15/16 JUNE 2006 PRESIDENCY CONCLUSIONS, [online: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf]

³¹⁰ T. O. Kaya, op. cit., p. 154.

il 2006 e il 2008 attraverso il TIM l'Ue ha fatto arrivare 455.5 milioni di euro ai palestinesi³¹¹.

Nel marzo 2008 il TIM sarà sostituito da un nuovo meccanismo chiamato PEGASE.

In ogni caso il dibattito sul fatto che fosse meglio concedere l'endorsement o meno ad Hamas continuò anche negli anni seguenti poiché il partito fu al centro degli scontri nei territori palestinesi.

Possiamo riassumere le ragioni più spesso citate come motivo valido per concedere o meno l'appoggio al governo di Hamas.

Coloro che ritengono che l'endorsement all'organizzazione palestinese sia necessario evidenziano il fatto che Hamas non è una meteora destinata a scomparire in breve tempo dal panorama politico palestinese, anzi, è sopravvissuta ad anni di opposizione da parte degli altri paesi, alle due Intifada e al boicottaggio internazionale. Il suo consenso popolare tra i palestinesi è sempre stato molto alto, tanto da permettergli di vincere di misura le elezioni legislative. Secondo questa corrente di pensiero continuare con il boicottaggio non farebbe altro che aiutare i fautori della linea dura presenti all'interno del movimento, con il risultato di estremizzarlo. La cooperazione con altri paesi potrebbe essere un incentivo per Hamas a contenere le violenze.

Tuttavia anche se il riconoscimento politico e gli aiuti finanziari sono qualcosa di fortemente desiderato dai membri di Hamas, concederli e terminare le operazioni di boicottaggio senza ottenere un concreto cambio di rotta da parte di Hamas potrebbe generare una situazione molto svantaggiosa non solo per l'Ue, ma per la risoluzione del conflitto in generale.

Inoltre i detrattori dell'endorsement ad Hamas temono che l'appoggio di altri attori possa favorire un riarmo dell'organizzazione e allentare i controlli ai confini. Un'ultima eventualità che allontana dalla possibilità di endorsement è che il riconoscimento da parte di altri stati venga visto come un premio ad Hamas e radicalizzi la sua opposizione ad Israele e ad una soluzione a due stati³¹².

Ma passiamo ora invece ad analizzare il dispiegamento di due missioni Ue che sono state ampiamente influenzate dalla vittoria elettorale di Hamas. Si tratta delle missioni EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah.

Per quanto concerne la prima, EUPOL COPPS (EU Police Mission for the Palestinian Territories o EU coordinating Office for Palestinian Police Support), è una missione di supporto alla polizia palestinese attraverso addestramenti, consigli e attrezzature che vengono

³¹¹ J. Gunning op. cit., p. 93.

³¹² J. Gunning, op. cit., pp. 90-103.

loro fornite. In questo modo si voleva semplificare l'adempimento dei passaggi della Road Map previsti per i palestinesi quali lotta al terrorismo e stabilimento dell'ordine³¹³.

La missione venne lanciata dal Consiglio europeo il 14 novembre 2005³¹⁴. L'idea raccolse ampio consenso tra i paesi membri. Anche Israele accettò la missione in seguito ad una prolungata attività diplomatica europea³¹⁵.

La missione divenne operativa a partire dal gennaio 2006. Tuttavia la vittoria di Hamas rese da subito difficile il suo svolgimento, in particolar modo risultava impossibile cooperare con il Ministro degli interni dell'Autorità Palestinese ora governata appunto da Hamas³¹⁶.

Dal giugno 2007, dopo la presa della Striscia di Gaza da parte di Hamas, che avremo modo di analizzare più avanti, la missione venne ristretta al territorio della Cisgiordania che era sotto un governo di transizione. In questo modo gli obiettivi di EUPOL COPPS furono di molto ridimensionati poiché due terzi delle forze di polizia si trovavano proprio nella zona di Gaza³¹⁷.

La missione si è concentrata soprattutto sull'addestramento delle forze di polizia e sul miglioramento delle infrastrutture (anche attraverso la donazione di veicoli, computer ed equipaggiamenti adeguati) di polizia e giudiziarie. Parte degli addestramenti erano focalizzati sulla gestione delle manifestazioni, pacifiche e ostili, e sul come mantenere l'ordine pubblico in queste circostanze, anche con un moderato uso della forza quando necessario.

Tuttavia se considerato un periodo a lungo termine la missione ha avuto solo un impatto molto marginale sull'organizzazione del sistema di polizia e di quello giudiziario.

Inoltre la legittimità dell'azione delle forze di polizia viene in questo periodo minata dalla sempre più diffusa percezione che esse facciano principalmente gli interessi israeliani, questa idea deriva dal fatto che spesso le operazioni militari israeliane in Cisgiordania venivano compiute di pari passo con le operazioni di sicurezza dell'Autorità Palestinese³¹⁸. Un'altra

³¹³ M. Asseburg, *EU crisis management in the Arab-Israeli conflict*, in in E. B. Aymat "European involvement in the Arab-Israeli conflict", pp. 75-86.

³¹⁴ COUNCIL JOINT ACTION 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, [online: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/palestinian_territories_oj_/palestinian_territories_oj_en.pdf]

³¹⁵ E. Bulut, *The EU Police Mission for the Palestinian Territories - EU coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)*, p. 290.

³¹⁶ E. Bulut, *The EU Police Mission for the Palestinian Territories - EU coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane, "European Security and Defence Policy, the first ten years (1999-2009)", pp. 287-297.

³¹⁷ M. Asseburg, op. cit., p. 78.

³¹⁸ M. Asseburg, op. cit., p. 79.

percezione che andava diffondendosi era quella che le forze di polizia fossero più favorevoli alla fazione del Fatah che a quella di Hamas nel contesto della guerra civile palestinese³¹⁹.

L'altra missione Ue lanciata in questo periodo è l'EUBAM Rafah, ovvero la missione Ue di assistenza al confine nel punto di attraversamento di Rafah.

Dobbiamo tenere in considerazione che la libertà di movimento della popolazione palestinese era già gravemente limitata dalla barriera di separazione israeliana. Si tratta di un muro la cui costruzione iniziò nel 2002 ma il cui percorso venne più volte deviato negli anni, che separa la Cisgiordania da Israele. Gli israeliani lo costruirono con lo scopo di difendersi dagli attacchi terroristici provenienti dal territorio palestinese mentre per la popolazione cisgiordana questa barriera aveva tutti i connotati della segregazione razziale e dell'apartheid.

Nel 2005 era stato concluso l'Accordo sul movimento e l'accesso che avrebbe dovuto facilitare il movimento all'interno dei territori palestinesi e rendere operativa una via di passaggio al confine tra Gaza e l'Egitto³²⁰.

In questo contesto nel novembre 2005 viene lanciata la missione EUBAM Rafah³²¹, così che l'Unione, in quanto terza parte, potesse assicurare il corretto funzionamento del passaggio al confine tra Striscia di Gaza e Egitto situato a Rafah.

Lo scopo della missione era quindi quello di monitorare e valutare l'attività dell'Autorità Palestinese nell'implementare correttamente l'Accordo sul movimento e l'accesso.

Per contribuire al capacity building in tutti gli aspetti concernenti il controllo del confine a Rafah, EUBAM Rafah ha sviluppato dei programmi di addestramento per il personale palestinese attivo sul campo³²², inoltre ha sostenuto l'altra missione presente al contempo nei Territori Occupati, EUPOL COPPS, preparando il personale stesso di questa missione a tenere a sua volta corsi rivolti alla polizia palestinese.

EUBAM Rafah è la prima missione della PESC con lo specifico obiettivo di monitorare un confine³²³. Si è trattato di un passaggio importante nel ruolo dell'Ue nel processo di pace israelo-palestinese, poiché per la prima volta ci si occupava del settore sicurezza in un'area che destava molta preoccupazione per Israele.

³¹⁹ Palestinian Public Opinion Poll No (35), Palestinian Center for Policy and Survey Research, [online: <http://www.pcpsr.org/en/node/218>]

³²⁰ Ambasciata palestinese a Roma, [online: <http://www.ambasciatapalestina.com/loccupazione/checkpoint/>]

³²¹ COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), [online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF>]

³²² T. O. Kaya, op. cit., p. 178.

³²³ M. A. Sabiote, *EUBAM Rafah: A Test for the EU's Role in the Middle East*, CFSP Forum, (vol. 4, 4 July 2006), p. 9.

EUMBAM Rafah ha portato benefici ad entrambi le parti in conflitto: ha garantito un minimo di libertà di movimento per le persone e le merci palestinesi che dovevano entrare e uscire da Gaza; inoltre ha aumentato la percezione di sicurezza per gli israeliani che temevano che il punto di passaggio a Rafah potesse permettere l'entrata di armi e leader terroristi in esilio all'interno dei territori palestinesi³²⁴.

Tuttavia questa missione non rimase in attività per lungo tempo. Già nel giugno 2006 Israele ordinò una temporanea chiusura del confine a seguito del rapimento di alcuni suoi soldati da parte delle milizie palestinesi. In queste circostanze l'Ue riuscì a far tenere aperto il passaggio solo raramente e principalmente per motivi umanitari.

In seguito la situazione si complicò ulteriormente nel 2007 con la presa di Gaza da parte di Hamas che decretò la sospensione completa della missione. Negli anni seguenti, come avremo modo di analizzare a breve, le tensioni si acuirono ulteriormente con la guerra che interessò Gaza tra il 2008 e il 2009. Non fu possibile trovare un accordo tra Autorità Palestinese, Israele, Egitto e Ue per riaprire il passaggio e questo comportò un peggioramento delle condizioni sociali economiche e politiche per gli abitanti della Striscia di Gaza³²⁵.

Vediamo dunque quali furono gli eventi che si susseguirono nella seconda metà del decennio con Hamas al potere.

Come abbiamo detto Hamas aveva sconfitto il partito uscente, nonché suo principale rivale, Fatah alle elezioni del 2006. Tuttavia i voti si erano rivelati essere divisi nettamente in base all'area geografica, con un forte supporto per Hamas nella Striscia di Gaza e una preferenza per Fatah in Cisgiordania³²⁶. Questo lasciava già presagire che non sarebbe stato facile formare un governo che godesse di un'ampia approvazione popolare.

Nel dicembre 2006 le tensioni tra le due fazioni si acuirono con omicidi perpetrati ai danni dei leader di entrambi i partiti.

Non riuscendo questi a trovare un accordo che permettesse loro di governare, spinsero Abbas a convocare elezioni anticipate³²⁷.

Questa mossa irritò molto Hamas che si sentiva privato di una vittoria ottenuta legittimamente alle urne, arrivando perfino a parlare di golpe in favore di Fatah³²⁸.

³²⁴ E. Bulut, *The EU Border Assistance Mission at the Rafah Border Crossing Point (EUBAM Rafah)*, in in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane, "European Security and Defence Policy, the first ten years (1999-2009)", pp. 298-308.

³²⁵ M. Asseburg, op. cit., p. 80.

³²⁶ K. Lyons, op. cit., p. 130.

³²⁷ *Abbas calls for early Palestinian poll*, 16 dicembre 2006, ABC news online, [online: <https://web.archive.org/web/20071209152054/http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1813209.htm#>]

Gli scontri tra le due fazioni continuarono nonostante diversi cessate il fuoco fossero stati proclamati.

Nel 2007 le tensioni culminarono con la battaglia di Gaza, tra il 12 e il 14 giugno 2007, che determinò la presa di controllo della Striscia di Gaza da parte di Hamas.

Di conseguenza Abbas annunciò la dissoluzione del governo di unità nazionale e proclamò lo stato di emergenza³²⁹. Egli inoltre nominò Salam Fayyad primo ministro³³⁰ al posto di Ismail Haniya che ricopriva questa carica nel governo di maggioranza di Hamas. Tuttavia la decisione di Abbas era di dubbia legalità, poiché la nomina di Fayyad non era stata approvata dal Consiglio Legislativo Palestinese dove appunto Hamas deteneva la maggioranza.

Il territorio dell'Autorità Palestinese era ormai politicamente diviso in due: la Cisgiordania controllata dall'Autorità stessa mentre Gaza era controllata da Hamas.

Stati Uniti ed Unione Europea sostenevano il governo dell'Autorità Palestinese con il quale normalizzarono i rapporti e al quale arrivavano gli aiuti diretti.

Dobbiamo ricordare che la situazione di Gaza era particolarmente critica, già dal 2006 in reazione ai lanci di razzi verso Israele, quest'ultimo aveva iniziato a trattenere le tasse che riscuoteva per conto dell'Autorità Palestinese. Dal 2007 inoltre Israele definì Gaza territorio ostile e interruppe anche la fornitura di elettricità e carburante. La situazione quindi per gli abitanti di Gaza era davvero drammatica poiché spesso mancavano anche i più basilari beni di sostentamento³³¹.

In questo periodo l'Unione sosteneva la cosiddetta politica "West Bank first", attraverso la quale continuava il supporto economico nei confronti della Cisgiordania mentre boicottava l'area di Gaza controllata da Hamas. Questa linea politica mostrava un'incoerenza di fondo nell'azione europea poiché prima essa si era resa disponibile a fornire mezzi e personale per monitorare il processo elettorale senza porre vincoli di condizionalità ad Hamas e solo in seguito alla sua vittoria questi vincoli erano stati posti per poi procedere ad un boicottaggio che ebbe l'effetto di radicalizzare ulteriormente i membri dell'organizzazione e di peggiorare le condizioni di vita degli abitanti della Striscia di Gaza³³².

³²⁸ D. Hardaker, *Hamas accuses Abbas of launching coup*, 17 dicembre 2006, ABC news online, [online: <https://web.archive.org/web/20070111082623/http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1813233.htm>]

³²⁹ *Abbas to Dissolve Palestinian Authority Government in Wake of Hamas-Fatah War*, 14 giugno 2007, Foxnews.com, [online: <https://web.archive.org/web/20070616164426/http://www.foxnews.com/story/0%2C2933%2C282195%2C00.html>]

³³⁰ N. Tocci, *Active but Acquiescent: The EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip*, p. 16.

³³¹ R. Al-Fattal, *The Foreign Policy of the EU in the Palestinian Territory*, p. 52.

³³² N. Tocci, *Active but Acquiescent: The EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip*, pp. 30-32.

Anche la Conferenza di Annapolis, tenutasi il 27 novembre 2007 non condusse a risultati concreti. Essa era stata istituita con lo scopo di rilanciare i negoziati basati su una soluzione a due stati e sul progetto della Road Map³³³.

La conferenza era stata organizzata dagli Stati Uniti e ad essa avevano preso parte il Presidente Abbas e il Primo Ministro israeliano Ehud Olmert. Nazioni Unite ed Unione europea presenziavano come invitati. Tuttavia fin da subito Hamas annunciò che avrebbe rifiutato l'esito della conferenza, qualunque esso fosse³³⁴.

Le parti si impegnarono ad implementare i passaggi della Road Map e a concludere un trattato di pace entro il 2008³³⁵. Tuttavia le condizioni non migliorarono in maniera durevole.

Se infatti nel 2008 l'Egitto riuscì a raggiungere un cessate il fuoco tra Hamas e Israele³³⁶ che doveva porre fine alle incursioni israeliane nella Striscia di Gaza e al contempo fermare gli attacchi missilistici che da quest'area partivano verso Israele, tuttavia una relativa tregua durò solo pochi mesi.

Le tensioni tornarono infatti ad acuirsi nel novembre 2008. Come conseguenza il mese seguente Israele lanciò la devastante operazione Piombo Fuso (Cast Lead). Questa si avvale di un iniziale bombardamento aereo seguito da operazioni via terra.

L'obiettivo della missione era quello di distruggere le infrastrutture logistiche di Hamas, compresi i vari tunnel sotterranei che mettevano l'organizzazione in comunicazione con l'Egitto³³⁷.

In questo modo Israele riuscì ad eliminare diversi esponenti di spicco di Hamas ma durante queste operazioni trovarono la morte anche un ampio numero di civili, si stima che circa 1300 palestinesi abbiano perso la vita nei 22 giorni di guerra a Gaza, un tasso di mortalità 100 volte più alto rispetto alle perdite tra gli ebrei.

Sebbene l'opinione pubblica in Europa dette la colpa e entrambe le parti si ritenne che il quantum di violenza usato da Israele in questa occasione fosse stato ingiustificato³³⁸.

L'8 gennaio l'Onu chiese un immediato cessate il fuoco tramite la risoluzione 1860³³⁹, tuttavia la richiesta venne respinta sia da Israele che da Hamas.

³³³ M. Asseburg, op. cit., p. 89.

³³⁴ R. Al-Fattal, op. cit., p. 55.

³³⁵ *Text of Bush's Remarks at Annapolis Conference*, 27 novembre 2007, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/2007/11/27/world/middleeast/27cnd-prexytext.html>]

³³⁶ R. Al-Fattal, op. cit., p. 56.

³³⁷ N. Tocci, op.cit., p. 30.

³³⁸ R. Al-Fattal, op. cit., p. 92.

³³⁹ United Nations Security Council 1860, [online: <http://unscr.com/en/resolutions/1860>]

In seguito alla Conferenza di pace di Sharm el-Sheikh del 18 gennaio 2009³⁴⁰ Israele accettò di ritirare le sue milizie da Gaza e di iniziare una tregua.

Cerchiamo ora dunque di analizzare quale sia stato il contributo dell'Unione Europea nei territori palestinesi in questo periodo.

In seguito alla presa di Gaza da parte di Hamas, Israele aveva attuato un blocco navale e terrestre verso tutta l'area.

In questa circostanza l'atteggiamento dell'Unione si è mostrato incoerente perché, pur appoggiando inizialmente il boicottaggio di Hamas e avendo dirottato i finanziamenti diretti quasi esclusivamente verso la Cisgiordania, si rese in seguito conto degli enormi danni derivanti per la popolazione da questo atteggiamento³⁴¹.

Viste le condizioni di estrema miseria dei palestinesi residenti a Gaza, i membri Ue rilasciarono una dichiarazione il 14 giugno 2010 nella quale affermavano che la politica di chiusura fosse controproducente e chiedevano l'apertura di passaggi al confine per permettere il flusso di aiuti umanitari così come la circolazione di merci³⁴².

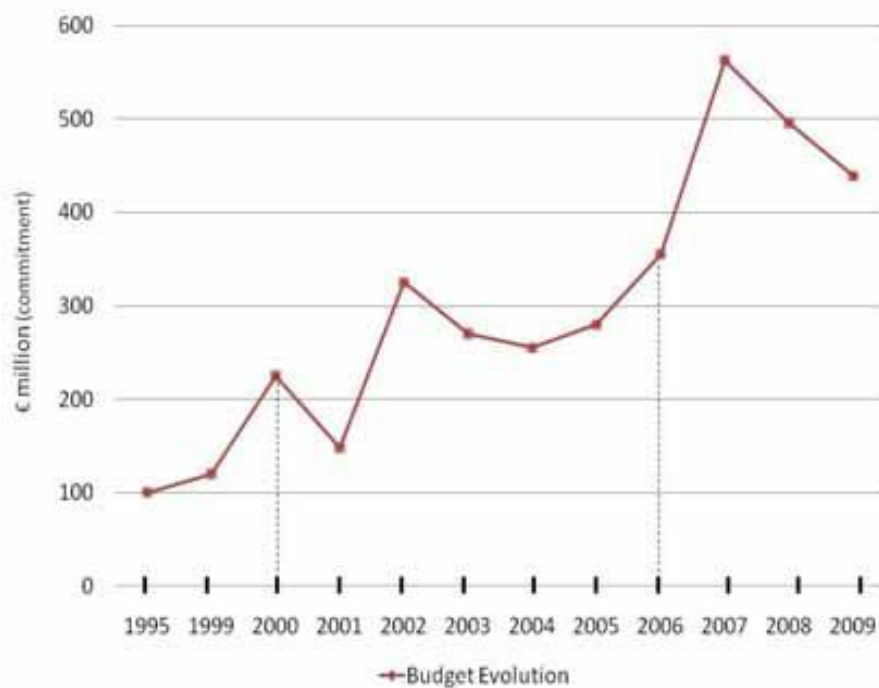
Tuttavia anche in questa occasione le opinioni degli stati membri Ue riguardo il rapporto con Hamas non erano tra loro concordi: l'Olanda era propensa a mantenere un atteggiamento di continuità con la politica degli Stati Uniti nel boicottare Hamas mentre invece la Francia aveva espresso perplessità sul continuare questo genere di attività, specie dopo i danni ingenti che Gaza aveva subito in seguito all'operazione Piombo Fuso³⁴³.

³⁴⁰ Statements by PM Olmert and European leaders, 18 gennaio 2009, [\[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_10_197\]](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_10_197)

³⁴¹ A. Bertrand-Sanz, *The Conflict and the EU's assistance to the Palestinians*, p.p. 49-50, in E. B. Aymat *"European involvement in the Arab-Israeli conflict"*.

³⁴² Luxembourg, 14 June 2010 20th EU-GCC Joint Council and Ministerial Meeting, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_10_197]

³⁴³ N. Tocci, op. cit., p. 156.



344

Bisogna tuttavia riconoscere all'Unione europea il ruolo di maggior finanziatore dei territori Palestinesi durante tutto il periodo preso in analisi da questo capitolo. Il grafico mostra il budget comunitario messo a disposizione dal 1995 al 2009.

Possiamo notare un relativo incremento dei finanziamenti diretti ai palestinesi fino alla metà del 2007 quando il budget decresce in corrispondenza al blocco della Striscia di Gaza.

Questi fondi vennero veicolati in buona parte attraverso il TIM tra il 2006 e il 2008 e attraverso un nuovo meccanismo, il PEGASE, un nuovo meccanismo di aiuti diretti all'Autorità Palestinese, dal 2008 in poi.

Essi erano dapprima diretti principalmente al potenziamento delle istituzioni nei territori palestinesi e in seguito all'aggravarsi della situazione, durante gli scontri di Hamas contro Fatah e contro Israele, una porzione crescente venne dedicata agli aiuti umanitari³⁴⁵.

³⁴⁴ R. Al-Fattal, op. cit., p. 73.

³⁴⁵ N. Tocci, op. cit., pp. 30-34.

Conclusioni

Questa tesi ha affrontato il tema della costruzione e del consolidamento della posizione europea nel conflitto israelo-palestinese.

Come abbiamo visto si è trattato di un percorso lungo, non lineare e in costante evoluzione.

Prima dell'esistenza di un qualsiasi tipo di comunità a livello europeo erano stati gli stati con degli imperi coloniali, Francia e Gran Bretagna, ad avventurarsi per primi sul suolo mediorientale e lo avevano fatto solo ed esclusivamente per seguire i loro interessi nazionali.

Con il costituirsi della prima forme di comunità europee, basate prettamente su aspetti economici, abbiamo notato una grande difficoltà nel pervenire ad una posizione comune che riguardasse obiettivi di politica estera. Questo perché la politica estera era, e lo è ancora, un campo delicato in cui ciascun paese è restio a cedere parte della sua sovranità in cambio di potersi presentare come una voce unica e forte insieme agli altri paesi della stessa comunità.

Tuttavia per non soccombere inevitabilmente davanti a superpotenze quali Stati Uniti e Russia, gli stati membri della Comunità europea prima e dell'Unione europea poi hanno compreso quanto importante possa essere mostrarsi come un solo attore coerente che attraverso le istituzioni europee fa parlare all'unisono tutti i suoi membri.

Tuttavia quelli che in teoria potevano essere principi condivisibili da tutti i paesi membri sono stati spesso difficili da mettere in pratica.

Nel corso degli anni tuttavia i paesi europei hanno trovato alcuni punti di partenza comuni sui quali lavorare nel loro approccio al processo di pace israeliano-palestinese. Tra questi spiccano soprattutto l'idea della costituzione di due stati, Israele e Palestina, che vivano l'uno accanto all'altro nella sicurezza e nella democrazia. Un'altra idea fondante alla base dei documenti approvati dai membri Ue e di quelli rilasciati dalle sue stesse istituzioni è quella che i negoziati tra israeliani e palestinesi dovessero implicare uno scambio di terra (quella occupata abusivamente dai coloni israeliani) in cambio della pace, ovvero della sospensione degli attacchi terroristici dei palestinesi in territorio israeliano.

Con il passare degli anni e l'avanzamento del processo di integrazione europea gli stati membri riuscirono a trovare nuovi punti di accordo come il diritto dei rifugiati palestinesi a fare ritorno alle loro case o ricevere un indennizzo, o l'idea che l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina fosse un attore da portare al tavolo dei negoziati.

Da questo avvicinamento reciproco dei paesi membri su alcune tematiche nacquero la Dichiarazione di Londra nel 1970 e quella di Venezia del 1980.

Gradualmente anche la politica estera europea iniziò a divenire un campo più specifico e regolamentato. Ne è un esempio la creazione della Politica estera di sicurezza comune e lo sviluppo di figure come l'Alto rappresentante per la PESC o l'inviato speciale dell'Unione Europea per il processo di pace in Medio Oriente.

Si può dire che in parte sia stato proprio il processo di pace in Medio Oriente a dare all'Ue l'occasione di misurarsi su un terreno internazionale complesso, con tutte le difficoltà che questo implica, e a spingerla a forgiare e migliorare la sua politica estera comune.

La prossimità della regione mediorientale al continente europeo ha poi senz'altro contribuito ad attirare l'interesse dei paesi membri Ue che in un mondo globalizzato avevano ormai compreso quanto l'instabilità di una regione che può essere ormai definita la "periferia" dell'Ue potesse avere conseguenze immediate anche nel proprio stato.

È in quest'ottica che nasce il partenariato euro-mediterraneo, per rafforzare le relazioni tra i paesi dell'Unione e quelli della sponda meridionale del Mediterraneo.

Verrebbe dunque da chiedersi perché dopo tanti sforzi nei negoziati, nelle conferenze internazionali e negli accordi bilaterali e multilaterali la situazione in Palestina sia costantemente tesa e lontanissima dall'obiettivo di due stati che vivono l'uno accanto all'altro in pace e democrazia come recitano innumerevoli documenti delle Nazioni Unite e dell'Unione europea quando indicano gli obiettivi da raggiungere nella regione mediorientale. Se la questione israelo-palestinese è complessa da risolvere per innumerevoli variabili che esulano dal tema centrale di questa tesi, è stato tuttavia possibile rintracciare alcuni aspetti che hanno ostacolato in maniera particolare lo svolgimento efficace del ruolo politico e diplomatico che l'Unione si era proposta di raggiungere in Medio Oriente.

Tra questi fattori il primo e più lampante fin dall'inizio di questa ricerca è riconducibile ad una causa endogena. Si tratta della difficoltà interna all'Unione europea di formulare progetti coerenti ai quali tutti gli stati membri siano disposti ad aderire.

Certo, nel corso dei decenni presi in esame, non si può dire che non ci sia stato un progresso generale nel modo in cui gli stati membri hanno affrontato l'idea di una politica estera comune. Abbiamo visto come nel caso specifico del tema trattato da questa tesi si siano formati dei concetti imprescindibili alla base di qualunque negoziato, dichiarazione, joint action dell'Ue. Abbiamo anche notato un progressivo omogeneizzarsi dei punti di vista inizialmente opposti tra i diversi stati, che col tempo sono convergenti verso un generico punto di vista pro-palestinese. Tuttavia questo non è sufficiente per dire che la politica estera europea sia divenuta coerente e coesa. Le ultime pagine di questo elaborato ne hanno dato un chiaro

esempio con la questione Hamas, sulla quale gli stati si dividevano tra favorevoli e contrari al boicottaggio.

Consapevole di avere ancora dei forti limiti l'Unione europea ha provato comunque ad influenzare il processo di pace cercando di svincolarlo da logiche strettamente bilaterali dove solitamente gli Stati Uniti si imponevano come mediatore unico sul terreno negoziale.

In quest'ottica l'Ue ha cercato di rendere quanto più multilaterale possibile il processo, anche quando questo ha significato rimanere all'ombra degli Stati Uniti, come è successo ad esempio all'interno delle dinamiche del Quartetto per il Medio Oriente che, pur essendo in buona parte mosso da idee europee, come la Road Map, ha talvolta costretto gli stati europei ad aderire ai progetti americani pur di cercare di ottenere dei progressi concreti nel conflitto.

Un altro aspetto che ha ostacolato il pieno dispiegamento delle potenzialità diplomatiche dell'Unione europea è stato il confronto con diversi attori nel contesto del processo di pace. Ci riferiamo agli Stati Uniti, ad Israele e ad Hamas.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, abbiamo avuto modo di evidenziare durante tutto il corso della ricerca come essi non fossero entusiasti all'idea che l'Unione europea si ritagliasse uno spazio più importante nella diplomazia internazionale poiché ciò metteva a repentaglio il loro primato assoluto in ogni contesto regionale. Il Medio Oriente di certo non era un'eccezione. Stati Uniti ed Unione europea avevano poi in questo contesto spesso opinioni contrastanti e difficilmente conciliabili.

Il fatto stesso che Washington sia storicamente considerata l'alleato per eccellenza di Israele mentre l'Unione abbia col tempo acquisito connotati più filo-arabi rende difficile una collaborazione proficua tra le due parti.

Bisogna poi tener conto del fatto che la presenza statunitense ha talvolta esacerbato essa stessa problemi di coesione interni all'Ue, poiché alcuni paesi membri reputavano i rapporti con gli Stati Uniti esser ancor più importanti che quelli con gli altri paesi membri Ue.

In ogni caso il rapporto tra Unione europea e Stati Uniti nel contesto del processo di pace mediorientale è andato progressivamente migliorando, da una posizione iniziale di contrasto a una di complementarietà negli anni 90' e ad alcuni tentativi di coordinazione nell'era del Quartetto.

Per quanto concerne invece il rapporto con Israele, uno dei due attori direttamente coinvolti nel conflitto, anche esso è complicato e talvolta contraddittorio.

Fin dal principio Israele non ha accolto positivamente l'inserimento dell'Unione europea nel processo di pace poiché la considerava un attore troppo favorevole ai palestinesi, per questa ragione favoriva di gran lunga l'ipotesi degli Stati Uniti come unico mediatore del conflitto.

Abbiamo visto come gli stati europei, specialmente nel periodo più vicino al dopoguerra avessero un approccio molto diverso allo stato ebraico. Alcuni, come la Germania, erano frenati dal criticarne le politiche poiché sentivano una sorta di senso di colpa nazionale per le persecuzioni subite dal popolo ebraico. Altri, come la Francia, si schierarono fin dall'inizio in maniera più aperta a favore della causa palestinese.

Ciò che è emerso dai rapporti tra Israele e l'Unione nel quadro del processo di pace israelo-palestinese è che quest'ultima è spesso stata manchevole nell'imporre il rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani al governo israeliano. Le minacce sul piano economico più volte rivolte a Gerusalemme non sono servite a piegare la volontà di Israele che ha dimostrato di essere interessato all'integrazione con i paesi dell'Unione solamente per entrare a far parte del mercato dell'eurozona senza dover vedere le proprie merci sottoposte a pesanti dazi.

Nel complesso l'Unione europea si è mostrata fragile e poco coerente quando ha cercato di imporre ad Israele anche solo il rispetto dei diritti umani sanciti dal diritto internazionale.

In ultima istanza ci abbiamo esaminato il rapporto che l'Unione ha avuto con Hamas, semplice organizzazione politica e paramilitare per alcuni paesi, organizzazione terroristica per altri, tra i quali l'Unione europea.

Proprio questo ha reso incoerente e paradossale il rapporto tra Ue e Hamas. Dapprima l'Unione ha finanziato il monitoraggio e lo svolgimento di elezioni politiche che lo vedevano protagonista, poi, solo in seguito alla sua legittima vittoria l'Ue ha posto dei principi condizionali al suo appoggio.

La stessa incoerenza si è mostrata nel boicottare l'organizzazione quando essa era alla guida di Gaza, per poi ricominciare a fornire aiuti umanitari alla zona dopo aver constatato il drammatico peggioramento delle condizioni di vita dei suoi abitanti.

Nel complesso possiamo dire che l'Unione europea, che non è ancora riuscita a far seguire alla sua importanza economica nella partecipazione al processo di pace una altrettanto forte presenza sul piano politico, ha trovato proprio negli aiuti diretti ai territori palestinesi la massima espressione del suo impatto a livello regionale.

Benché l'Unione non abbia influenzato il processo di pace tanto quanto gli Stati Uniti infatti possiamo ipotizzare che senza gli aiuti finanziari europei le istituzioni palestinesi sarebbero collassate completamente.

Bibliografia

Atti internazionali, documenti e rapporti

Address by President Herzog to the European Parliament, 12 February 1985, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/43%20Address%20by%20President%20Herzog%20to%20the%20European%20Par.aspx>]

Address by Prime Minister Begin in the Knesset, Israel Ministry of Foreign Affairs, 12 August 1982, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/57%20Address%20by%20Prime%20Minister%20Begin%20in%20the%20Knesset-.aspx>]

Address by Prime Minister Begin in the Knesset on the Occasion of the Visit of President Mitterrand, 4 March 1982, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook5/Pages/112%20Address%20by%20Prime%20Minister%20Begin%20in%20the%20Knesset.aspx>]

AFFARI GENERALI - LUSSEMBURGO, 28/29 OTTOBRE 1996, [online:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_96_294]

Agreement on Gaza Strip and Jericho Area, 4 maggio 1994, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/agreement%20on%20gaza%20strip%20and%20jericho%20area.aspx>]

Arab League Summit, *The Khartoum Resolution*, 1967 [online:

https://ecf.org.il/media_items/513]

Barcelona European Council 15-16 March 2002. Presidency conclusions, [online:

http://aei.pitt.edu/43345/1/Barcelona_2002_1.pdf]

BERLIN EUROPEAN COUNCIL 24 AND 25 MARCH 1999 PRESIDENCY

CONCLUSIONS, [online: https://www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm#partIV]

British white paper of 1939, Londra, 1939, [online:
https://avalon.law.yale.edu/20th_century/brwh1939.asp]

BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL 16/17 DECEMBER 2004 PRESIDENCY
CONCLUSIONS, [online:
https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf]

Comments by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, following the meeting
between President Bush and Prime Minister Sharon, [online:
<https://www.un.org/unispal/document/autoinsert207822/>]

Comments by Vice Premier and Foreign Minister Shamir on his talks with Prime Minister
Thatcher, 4 June 1985, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:
<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/73%20Comments%20by%20Vice%20Premier%20and%20Foreign%20Minister%20S.aspx>]

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE
EUROPEAN PARLIAMENT, EU-Palestinian cooperation beyond disengagement - towards a
two-state solution [online:
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4F73A25C8974028B85257092004CB22C>]

Conclusions of the Maastricht European Council (9 and 10 December 1991), [online:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_91_7]

CONSIGLIO EUROPEO DI AMSTERDAM , 16 e 17 GIUGNO 1997 CONCLUSIONI
DELLA PRESIDENZA, [online:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_97_2]

COUNCIL MEETING - GENERAL AFFAIRS -LUXEMBOURG, 1 OCTOBER 1996,
[online:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_96_253]

COUNCIL JOINT ACTION 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union
Police Mission for the Palestinian Territories, [online:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/palestinian_territories_oj/_palestinian_territories_oj_en.pdf]

COUNCIL JOINT ACTION 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), [online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:327:0028:0032:EN:PDF>]

Council Joint Action 2003/537/CFSP of 21 July 2003 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, [online: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX:32003E0537>]

Davignon Report, Lussemburgo, 27 ottobre 1970, [online: https://www.cvce.eu/en/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html]

DECISIONE DEL CONSIGLIO del 19 aprile 1994 in merito a un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente, 94/276/PESC, [online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0276&from=EN>]

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Palestinian Elections, 22 gennaio 1996, [online: http://aei.pitt.edu/54756/1/CPR_5.96.pdf]

Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, United Nations General Assembly and security Council, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_930913_DeclarationPrinciplesInterimSelf-Government%20Oslo%20Accords%29.pdf]

Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo, 27 e 28 novembre 1995, [online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r15001&from=IT>]

EU Election Observation Mission for Palestinian Elections, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_1449]

European Council, Luxembourg, 28 and 29 June 1991, p.22, [online: https://www.consilium.europa.eu/media/20528/1991_june_-_luxembourg_eng_.pdf]

European Neighbourhood Policy – EU/PA Action Plan – Progress report, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-208851/>]

European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, [online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/european-neighbourhood-policy_en]

European Parliament Resolution on MEDA and Financial Support to Palestine – Evaluation, Implementation and Control. 21 June 2007 [cited 1 Dec. 2009], [online: <https://unispal.un.org/UNISPAL.nsf/2ee9468747556b2d85256cf60060d2a6/>]

European Parliament resolution on the European Council meeting of 15-16 June 2001 in Göteborg, [online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2001-0474+0+DOC+XML+V0//EN>]

Full text of George Bush's speech on Israel and a Palestinian state, 25 giugno 2002, The Guardian, [online: <https://www.theguardian.com/world/2002/jun/25/israel.usa>]

General Report on the Activities of the European Union 1994, pp. 260,303, [online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84730703-1857-488f-93a6-1e78801de4d9>]

Gothenburg European Council 15-16 June 2001. Presidency conclusions and annexes, [online: http://aei.pitt.edu/43342/1/Goteborg_2001.pdf]

Hebron Protocol (1997), Economic Cooperation Foundation, [online: <https://ecf.org.il/issues/issue/220>]

Interview with Defense Minister Rabin on Israel Television- 30 December 1985, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/129%20Interview%20with%20Defense%20Minister%20Rabin%20on%20Israe.aspx>]

Interview with Prime Minister Peres on Israel Television, 27 October 1985, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/107%20Interview%20with%20Prime%20Minister%20Peres%20on%20Israel.aspx>]

Interview with Vice Premier and Foreign Minister Shamir on Israel Radio, 23 October 1985, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/104%20Interview%20with%20Vice%20Premier%20and%20Foreign%20Minist.aspx>]

Israel-Jordan Peace Treaty, 26 ottobre 1994, , Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israel-jordan%20peace%20treaty.aspx>]

Israel-PLO Mutual Recognition, Letters and Speeches, 10 September 1993, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook9/Pages/107%20Israel-PLO%20Mutual%20Recognition-%20Letters%20and%20Spe.aspx>]

Israel's Disengagement from Gaza and North Samaria (2005), [online: <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Maps/Pages/Israels%20Disengagement%20Plan%202005.aspx>]

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, United Nations Security Council and General Assembly, 28 settembre 1995, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_950928_InterimAgreementWestBankGazaStrip%28OsloII%29.pdf]

Israeli-Palestinian Wye River Memorandum – EU statement – Letter from Austria, 26 ottobre 1998, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-183498/>]

Jewish Virtual Library, *Palestine Liberation Organization: The Original Palestine National Charter (1964)* [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-original-palestine-national-charter-1964>]

Joint statement by the Governments of the EEC (6 November 1973) [online: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/a08b36bc-6d29-475c-aadb-0f71c59dbc3e/publishable_en.pdf]

Luxembourg, 14 June 2010 20th EU-GCC Joint Council and Ministerial Meeting, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_10_197]

Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13]

President Bush Calls for New Palestinian Leadership, 24 giugno 2002, [online:
<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>]

Press Conference following Quartet Meeting at the Waldorf Astoria, New York 16 luglio 2002,[online:
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/556E85EB0FFEF51F85256BFA004B15E1>]

Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, 17 gennaio 1997, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:
<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/protocol%20concerning%20the%20redeployment%20in%20hebron.aspx>]

Quartet join statement, press conference (Madrid), [online:
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4808D2E68A33B35385256B970062DEAF>]

Quartet meeting, statement/”Quartet principles” (30 January 2006) – Press release, [online:
<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-204615/>]

Remarks by Secretary of State Colin L. Powell And German Minister of Foreign Affairs Joschka Fischer after their Meeting, 29 aprile 2002, US Department of State, [online:
<https://20012009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2002/9858.htm>]

Report of the Secretary-General prepared pursuant to GA resolution ES-10/10 (Report on Jenin) (A/ES-10/186), [online: <https://reliefweb.int/report/israel/report-secretary-general-prepared-pursuant-ga-resolution-es-1010-report-jenin-aes>]

Report of The Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, 30 aprile 2001, [online:
<https://web.archive.org/web/20140823071635/http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/6E61D52EAACB860285256D2800734E9A>]

Risoluzione 38/58 dell’Assemblea Generale Onu, 13 dicembre 1983, [online:
<https://undocs.org/en/A/RES/38/58>]

Risoluzione 38/180 dell’Assemblea Generale Onu, 19 dicembre 1983, [online:
<https://undocs.org/en/A/RES/38/180>]

Risoluzione 425 del Consiglio di Sicurezza del 19 marzo 1978, [online:
<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E25DAE8E3CE54FB5852560E50079C708>]

Riunione del Consiglio Europeo del 29 e 30 giugno 1977 a Londra, [online:
https://www.consilium.europa.eu/media/20783/london_giugno_1977_it_.pdf]

Security Council Resolution 904, [online: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/904>]

SESSIONE DEL CONSIGLIO - AFFARI GENERALI - LUSSEMBURGO, 2 OTTOBRE
1995- PRESIDENTE:SIG. JAVIER SOLANA, MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI DEL
REGNO DI SPAGNA,

[online:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_95_271]

Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee-First Statement of the Government of Israel, Israel
Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/MFArchive/2000/Pages/Sharm%20el-Sheikh%20Fact-Finding%20Committee%20-%20First%20Sta.aspx>]

Statement by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, on the Palestinian
elections, Brussels, 26 January 2006, [online:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/fd807e46661e3689852570d00069e918/1c61ea92a7eb49f7852571030056857e?OpenDocument>]

Statement by Prime Minister's Spokesman on the Inner Cabinet Decision, 13 May 1987, Israel
Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/247%20Statement%20by%20Prime%20Minister-s%20Spokesman%20on%20the.aspx>]

Statement in the Knesset by Prime Minister Peres, 28 October 1985, Israel Ministry of
Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook7/Pages/108%20Statement%20in%20the%20Knesset%20by%20Prime%20Minister%20Per.aspx>]

Statement in the Knesset by Prime Minister Shamir and reply to the debate, 12 March 1984,
Israel Ministry of Foreign Affairs, [online:

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/160%20Statement%20in%20the%20Knesset%20by%20Prime%20Minister%20Sha.aspx>]

Statements by PM Olmert and European leaders, 18 gennaio 2009,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_10_197]

Text of Bush's Remarks at Annapolis Conference, 27 novembre 2007, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/2007/11/27/world/middleeast/27cnd-prexytext.html>]

The European Council [Brussels Summit 1982], Brussels, 28-29 June 1982, [online: <http://aei.pitt.edu/1429/>]

The European Council, Corfù 24-25 June 1994, [online: http://aei.pitt.edu/1444/1/corfu_june_1994.pdf]

The Hague Summit (1–2 December 1969): completion, enlargement, deepening, [online: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d1cfaf4d-8b5c-4334-ac1d-0438f4a0d617/01b8a864-db8b-422c-915e-a47d5e86593e>]

THE ISRAELI-PALESTINIAN INTERIM AGREEMENT, 28 settembre 1995, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israelipalestinian%20interim%20agreement.aspx>]

The Palestinian Declaration of Independence, 15 novembre 1988, [online: http://www.jmcc.org/documents/Palestinian_Declaration_of_Independence.pdf]

The Palestinian National Authority: Ministry of Planning and Administrative Development, Directorate General of Aid Management and Coordination, [online: <http://db.mop.gov.ps/DonorSectorProfile.asp?donorid=4&datefrom=01/>]

The Sharm el-Sheikh Memorandum- Main Points, 4 settembre 1999, Israel Ministry of Foreign Affairs, [online: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20sharm%20elsheikh%20memorandum-%20main%20points.aspx>]

The Wye River Memorandum, 23 ottobre 1998, [online: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_981023_The%20Wye%20River%20Memorandum.pdf]

Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions, [online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3]

TREATY OF PEACE BETWEEN THE STATE OF ISRAEL AND THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN, [online:

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20JO_941026_PeaceTreatyIsraelJordan.pdf]

Trilateral Statement on the Middle East Peace Summit at Camp David, 25 luglio 2000, U.S Department of State, [online: <https://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/22698.htm>]

United Nations, *Final Declaration of the Twelfth Arab Summit Conference, adopted at Fez on 9 September 1982*, [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-176666/>]

United Nations General Assembly, *Resolution 194*, 11 dicembre 1948, [online: <https://web.archive.org/web/20150702150304/http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/C758572B78D1CD0085256BCF0077E51A>]

United Nations General Assembly, *Resolution 3236*, 22 novembre 1974 [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/025974039ACFB171852560DE00548BBE>]

United Nations International Meeting on the Question of Palestine (Madrid, July 2001) [online: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-202383/>]

United Nations Security Council, *Egypt and France: draft resolution*, 28 luglio 1982, [online: <https://digitallibrary.un.org/record/32655#record-files-collapse-header>]

United Nations Security Council, *France: revised draft resolution*, 25 giugno 1982, [online: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/home.htm?OpenForm>]

United Nations Security Council, *Resolution 242*, 22 novembre 1967, [online: [https://undocs.org/S/RES/242\(1967\)](https://undocs.org/S/RES/242(1967))]

United Nations Security Council, *Resolution 338*, 22 ottobre 1973, [online: <http://unscr.com/en/resolutions/338>]

United Nations Security Council, *Resolution 1397*, [online: <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/4721362DD7BA3DEA85256B7B00536C7F>]

United Nations Security Council 1860, [online: <http://unscr.com/en/resolutions/1860>]

United Nations Special Committee on Palestine, *Recommendations to the General Assembly*, A/364, 3 September 1947 [online: <https://www.un.org/unispal/document-source/united-nations-special-committee-on-palestine-unsco/>]

Venice European Council Declaration, 13 giugno 1980, [online: http://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf]

Libri e articoli accademici

Al-Fattal Eeckelaert, R. (2016) *Transatlantic Trends in Democracy Promotion: Electoral Assistance in the Palestinian Territories*, Routledge

R. Al-Fattal, (2010), *The Foreign Policy of the EU in the Palestinian Territory*, CEPS Working Document No. 328

Asseburg, M. (2003) *The EU and the Middle East Conflict: Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership*, *Mediterranean Politics*, 8:2-3, [online: <https://doi.org/10.1080/13629390308230011>]

Behrendt, S. e Hanelt, C. (2010) *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East*, Verlag Bertelsmann Stiftung

Bouchard, M. (2010). Les intellectuels et la question palestinienne (1945-1948). *Confluences Méditerranée*, 72(1), 19-27. [online: <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2010-1-page-19.htm#>]

Bulut Aymat, E. (2010), “*European involvement in the Arab-Israeli conflict*”, European Union Institute for Security Studies

Carothers, T. (1982), *Mitterrand and the Middle East in The World Today*, 38(10), [online: www.jstor.org/stable/40395329]

El-Alami, D. & Cohn-Sherbok, D. (2008), *The Palestine-Israeli Conflict*, Oneworld Pubns Ltd

El Din, A. N. (2019), *EU Security Missions and the Israeli-Palestinian Conflict*, Routledge

- Elhami, S. (2010), *European Political Cooperation - The Development of a Common Stance in the Middle East*, [online: <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/1607838>]
- Freedman, R. (2000), *Israel's First Fifty Years*, University Press of Florida
- Gelber, Y. (2006), *Palestine 1948*, Sussex Academic Press, Brighton
- Gelvin, J.L. (2005), *Il conflitto israelo-palestinese*, Einaudi, Torino
- Gomez, R. (2003), *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Routledge
- Greilsammer, I., e Weiler, J., (1984), *European political cooperation and the Palestinian-Israeli conflict : an Israeli perspective*, in *European foreign policy making and the Arab Israeli conflict*, p.121-260, Nijhoff, L'Aia
- Grevi, G., Helly, D, Keohane, D.(2009), *European Security and Defence Policy, the first ten years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies
- Hartley, C e Cossali, P. (2004) *Survey of Arab-Israeli Relations*, Routledge
- Hollis, R. (2011), *Europe and the Middle East: Has the EU Missed Its Moment of Opportunity?*, Ortadoğu Etütleri, volume 2, n.2, gennaio 2011, pp. 33-56.
- Hollis, R. (2016), *Europe in the Middle East*. In Facwett, L. *International Relations of the Middle East*. (pp. 380- 399). Oxford University Press
- Ifestos, P. (1987), *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy*, Gower Publishing Company
- Kaya, T.O. (2010), *Analysis of the role of the European Union as a foreign and security policy actor in the post-9/11 era: the Middle East peace process*, Middle East Technical University
- Kaya, T.O. (2004), *The CFSP: The European Union's Quest for Being a Coherent and Effective Actor in Global Politics*, Middle East Technical University
- Kaye, D. D. (2012) *Beyond the Handshake: Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process, 1991-1996*, Columbia University Press

- Khader, B. (2013), *The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the «Arab Spring»*, IEMed/EuroMeSCo, Barcellona, [online: <https://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/the-european-union-and-the-arab-world-from-the-rome-treaty-to-the-arab-spring>]
- « La France amie du peuple hébreu », (1949), *La Riposte*, n° 97, 11 février 1949.
- Laipson, E. (1990), *Europe's Role in the Middle East: Enduring Ties, Emerging Opportunities*, in *Middle East Journal* (Vol. 44, No. 1, Winter 1990), Middle East Institute [online: <https://www.jstor.org/stable/4328053>]
- Laurens, H. (2007), *Orientales*, t. 2, Paris, CNRS Éditions
- Lazar, D. (1994), *L'opinion française et la naissance de l'État d'Israël*, Calmann-Lévy
- Lindemann, B. (2011), *Votes of EC Members at the United Nations on Questions Related to Israel*, pp. 303-311 in Greislammer e Weiler, *Europe and Israel*.
- Lyons, K. (2009), *The EU: An International Agent in Palestine?*, Massey University, Palmerston North, New Zealand
- Miller, R. (2004), *The PLO factor in Euro-Israeli relations, 1964–1992*, *Israel Affairs*, 10:1-2, 123-155, DOI: [10.1080/13537120412331321401](https://doi.org/10.1080/13537120412331321401)
- Miller, R. (2006), *Troubled Neighbours: The EU and Israel*, *Israel Affairs*, 12:4, 642-664, [online: <https://doi.org/10.1080/13537120600889894>]
- Moïsi, D. (1982), *La France de Mitterrand et le conflit du Proche-Orient : comment concilier émotion et politique*, Institut français des relations internationales
- Musu, C. (2010), *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan
- Nabulsi, K. (2004), *The peace process and the Palestinians: a road map to Mars*, Royal Institute of International Affairs, vol. 80, no. 2, *Israeli-Palestinian Conflict* (Mar. 2004), pp. 221-231, Oxford University Press
- Newman, D. e Yacobi, H. (2004), *The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict*, Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies, Department of Politics and Government Ben Gurion University, Beer Sheva, Israel

- Peters, J. (2010), *Europe and the Israel–Palestinian peace process: the urgency of now*, *European Security*, 19:3, 511-529, DOI: [10.1080/09662839.2010.534135](https://doi.org/10.1080/09662839.2010.534135)
- Pressman, J. (2003), *Visions in Collision: What Happened at Camp David and Taba?*, *International Security*, vol 28, no. 2.
- Sabiote, M. A. (2006), *EUBAM Rafah: A Test for the EU's Role in the Middle East*, CFSP Forum, (vol. 4, 4 July 2006)
- Schneer, J. (2010), *The Balfour Declaration: The Origins of the Arab-Israeli Conflict*, Random House
- Smith, P. (1982). *The European Reaction to Israel's Invasion*, *Journal of Palestine Studies*, 11/12, doi:10.2307/2538331
- Stevenson, R. W. 12 aprile 2005, *Bush Supports Plan by Sharon for a Withdrawal From Gaza*, *The New York Times*, [online: <https://www.nytimes.com/2005/04/12/world/middleeast/bush-supports-plan-by-sharon-for-a-withdrawal-from-gaza.html>]
- Terry, P. (2018), *Britain in Palestine (1917-1948) -Occupation, the Palestine Mandate, and International Law*, *University of Bologna Law Review*, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 187-251, jan. 2018. ISSN 2531-6133, [online: <https://bolognalawreview.unibo.it/article/view/7663>]
- Tocci, N. (2009), *Active but Acquiescent: The EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip*, Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN)
- Tocci, N. (2011), *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, in *The Middle East Journal*, Vol. 67, No. 1 (Winter 2013), p. 29-44
- Vercelli, C. (2007), *Israele. Storia dello Stato. Dal sogno alla realtà (1881-2007)*, La Giuntina, Firenze
- Vercelli, C. (2010), *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Editori Laterza, Bari
- Voltolini, B. (2013), *Lobbying in EU foreign policy-making towards the Israeli-Palestinian conflict: Exploring the potential of a constructivist perspective*, London School of economics and Political Science

Wanis-St John, A. (2011), *Back Channel Negotiation: Security in Middle East Peace Process*, Syracuse University Press

Articoli di giornale

Abbas calls for early Palestinian poll, 16 dicembre 2006, ABC news online, [online: <https://web.archive.org/web/20071209152054/http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1813209.htm#>]

Abbas to Dissolve Palestinian Authority Government in Wake of Hamas-Fatah War, 14 giugno 2007, Foxnews.com, [online: <https://web.archive.org/web/20070616164426/http://www.foxnews.com/story/0%2C2933%2C282195%2C00.html>]

Bar-Joseph, U. (2006). *Last Chance to Avoid War: Sadat's Peace Initiative of February 1973 and its Failure*. *Journal of Contemporary History*, 41(3), [online: www.jstor.org/stable/30036402]

Castle, S. 16 aprile 2002. *EU dismisses sanctions and backs Powell's peace mission*, [online: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/eu-dismisses-sanctions-and-backs-powells-peace-mission-9183028.html>]

Clinton, B. 12 marzo 2003. *Citizens show peace is possible*, editorial in *Usa Today*, [online: https://usatoday30.usatoday.com/news/opinion/editorials/2003-12-03-clinton_x.htm]

Cowell, A, 9 maggio 2002, *MIDEAST TURMOIL: THE OVERVIEW; EXILE AGREEMENT APPEARS TO SETTLE BETHLEHEM SIEGE*, , *The New York Times*, [online: <https://www.nytimes.com/2002/05/09/world/mideast-turmoil-the-overview-exile-agreement-appears-to-settle-bethlehem-siege.html>]

Dowd, M., 7 marzo 1991, *AFTER THE WAR: THE WHITE HOUSE; BUSH, URGING WIDER PEACE, HINTS AT PRESSURE ON ISRAEL TO YIELD LAND FOR SECURITY*, *The New York Times*, [online: <https://www.nytimes.com/1991/03/07/world/after-war-white-house-bush-urging-wider-peace-hints-pressure-israel-yield-land.html>]

Fernandez, B., 13 aprile 2018, *On Lebanon's civil war anniversary, Israel's crimes are far from history*, Middle East Eye, [online: <https://www.middleeasteye.net/opinion/lebanons-civil-war-anniversary-israels-crimes-are-far-history>]

Frittoli, E. (2015) *Palestina, 100 anni di storia*, Panorama [online: <https://www.panorama.it/cultura/palestina-100-anni-storia/>]

Guttman, N., 5 dicembre 2003, Haaretz. *Bush: Geneva Is 'Productive'*, [online: <https://www.haaretz.com/1.4779345>]

Hardaker, D. 17 dicembre 2006, *Hamas accuses Abbas of launching coup*, ABC news online, [online: <https://web.archive.org/web/20070111082623/http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1813233.htm>]

Jonathan, C. R., 14 febbraio 1983, *PLO Panel Wrestles With Reagan Plan*, The Washington Post, [online: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1983/02/14/plo-panel-wrestles-with-reagan-plan/36ec418e-24c5-4e0f-b725-2ae802e209b1/>]

Morris, J., 13 giugno 2002, *Camp David and After: An Exchange (1. An Interview with Ehud Barak)*, The New York Review of books, [online: <https://www.nybooks.com/articles/2002/06/13/camp-david-and-after-an-exchange-1-an-interview-wi/>]

Nestor, J., 3 settembre 1982, *Papandreou puts out Greek welcome mat for PLO's Arafat*, The Christian Science Monitor, [online: <https://www.csmonitor.com/1982/0903/090371.html>]

No military solution, The Guardian, [online: <https://www.theguardian.com/world/2002/feb/26/jackstraw>]

Palestinesi in Italia, prime polemiche, 6 maggio 2002, Corriere della Sera, [online: https://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2002/05_Maggio/06/basilica.shtml]

Shipler D. K., 3 settembre 1982, *ISRAEL REJECTS REAGAN PLAN FOR PALESTINIANS' SELF-RULE; TERMS IT 'A SERIOUS DANGER'*, The New York Times, [online: <https://www.nytimes.com/1982/09/03/world/israel-rejects-reagan-plan-for-palestinians-self-rule-terms-it-serious-danger.html>]

Shipler, D. K., 11 settembre 1982, *ISRAEL REJECTS ARAB PLAN, TERMING IT DESTRUCTIVE*, The New York Times, [online:
<https://www.nytimes.com/1982/09/11/world/israel-rejects-arab-plan-terming-it-destructive.html/>]

Walsh, E., 11 settembre 1982, *Israel Rejects Fez Proposals, Sees No Shift in Arab Views*, The Washington Post, [online:
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/09/11/israel-rejects-fez-proposals-sees-no-shift-in-arab-views/d51ff29e-0883-4a72-8dfc-b49adebccc01/>]

Wright, R., 18 aprile 2002, *Was Arafat the Problem*, Slate, [online: [online:
<https://slate.com/news-and-politics/2002/04/was-arafat-the-problem.html>].

Sitografia

Ambasciata palestinese a Roma, [online:
<http://www.ambasciatapalestina.com/loccupazione/checkpoint/>]

Cvce.eu, *Power of decision in the field of CFSP*, [online:
<https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/86fd74cd-fd13-4d81-be8a-a215037dacf0>]

EC-Israel relations, [online:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_93_38]

Economic Cooperation Foundation, *2006 Palestinian Legislative Council Election*, [online:
<https://ecf.org.il/issues/issue/243>]

Economic Cooperation Foundation, *Reagan Plan (1982)*, [online:
<https://ecf.org.il/issues/issue/158>]

Economic Cooperation Foundation, *Sharm el-Sheikh Conference (2000)*, [online:
<https://ecf.org.il/issues/issue/213>]

Economic Cooperation Foundation, *Tenet Cease-Fire Plan (2001)*, [online:
<https://ecf.org.il/issues/issue/166>]

Encyclopedia.com, *Fahd Plan (1981)*, [online: <https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/fahd-plan-1981>]

Encyclopedia.com, *Reagan Plan (1982)*, [online: <https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/reagan-plan-1982>]

Euromedi.org, *L'Unione europea e il Mediterraneo, Fondazione Mediterraneo Maison de la paix*, [online: <http://www.euromedi.org/home/partenariato/partenariato.asp>]

Foundation for Middle-East Peace, *Extraordinary Increase in Settlement Construction as Diplomacy Falters, Foundation for Middle East Peace*, [online: <https://archive.is/20130414194355/http://www.fmep.org/reports/archive/vol.-8/no.-2/extraordinary-increase-in-settlement-construction-as-diplomacy-falters>]

Geneva Initiative, *Peace insight*, [online: <https://www.peaceinsight.org/conflicts/israel-palestine/peacebuilding-organisations/gi/>]

Israel Ministry of Foreign Affairs, *Cabinet Communiqué, 27 giugno 1982*, [online: <http://www.israel.org/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook6/Pages/34%20Cabinet%20Communique-%2027%20June%201982.aspx>]

Israele nell'Enciclopedia Treccani, [online: <http://www.treccani.it/enciclopedia/israele/>]

Jewish Encyclopedia (1901-1906) [online: <http://www.jewishencyclopedia.com/>]

Jewish Virtual Library, *The Reagan Plan*, [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-reagan-plan>]

Jewish Virtual Library, D. Shyovitz, *2000 Camp David Summit: Background & Overview*. [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/background-and-overview-of-2000-camp-david-summit>]

Jewish Virtual Library, *2000 Camp David Summit Maps: Actual Proposal Offered At Camp David*, [online: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/map-of-actual-proposal-offered-at-camp-david>]

Lebanon 1982: The Imbalance Of Political Ends And Military Means [online: <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1985/DTM.htm>]

Limes (2014), *I confini del Medio Oriente dopo la Prima Guerra Mondiale* [online: <http://www.limesonline.com/i-confini-del-medio-oriente-dopo-la-prima-guerra-mondiale/66192>]

Limes (2014), *Sykes-Picot (1916)* [online: <http://www.limesonline.com/sykes-picot-1916-3/66258>]

Palestinian Public Opinion Poll No (35), Palestinian Center for Policy and Survey Research, [online: <http://www.pcpsr.org/en/node/218>]

PSR - Survey Research Unit: Joint Palestinian - Israeli Press Release, 29 giugno 2010, [online: <https://web.archive.org/web/20100826191404/http://www.pcpsr.org/survey/polls/2010/p36ejo-int.html>]

Studi per la Pace (2001), *Patto della Società delle Nazioni* [online: <http://www.studiperlapace.it/documentazione/socnazioni.html>]

Unrwa, *Palestine Refugees*, [online: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>]

