

**DOCUMENTI  
IAI**

**LA CRISI ISRAELO-PALESTINESE:  
MOTIVI, STATO, PROSPETTIVE**

di Roberto Aliboni

Documento presentato al seminario IAI del 18 aprile 2002

IAI0205

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

## LA CRISI ISRAELO-PALESTINESE: MOTIVI, STATO, PROSPETTIVE

di Roberto Aliboni

### **Le premesse del conflitto attuale**

Il processo di Oslo si è basato sullo spirito di compromesso e sulla fiducia che tale compromesso sarebbe riuscito a sopravvivere, nella forma della convivenza pacifica di due stati vicini, quello israeliano e quello palestinese.

I nazionalisti di entrambe le parti, come tutti i nazionalisti più o meno stolidamente irriducibili, hanno sin dal primo momento avversato e combattuto attivamente l'idea stessa del compromesso, oltre che le sue concrete attuazioni nel tempo.

I nemici di Oslo nel campo palestinese valutavano che gli israeliani incassavano subito la rinuncia dei palestinesi al 78% della Palestina storica a fronte di un impegno comunque vago e deludente rispetto agli obiettivi palestinesi tradizionali, impegno che in realtà non avrebbero mantenuto ma solo usato per consolidare e accrescere il loro dominio territoriale. Allo stesso modo, i nemici israeliani del processo vedevano nella formula di Oslo un'inaccettabile limitazione all'espansione degli insediamenti e del territorio di Israele a fronte di concessioni a una controparte in realtà desiderosa solo di buttare gli ebrei fuori di Israele.

In una storia di rapporti israelo-palestinesi interamente permeata dalla sfiducia, il processo di Oslo va visto come una fase in cui per l'assommarsi di felici circostanze prevalgono invece percezioni reciproche di fiducia. Gli accordi di Washington del 13 febbraio 1993 vanno visti come l'inizio di un possibile circolo virtuoso a condizione che quest'ultimo non fosse sopraffatto, introducendo così un circolo vizioso.

Il processo di Oslo si è ben presto palesato vulnerabile agli attacchi dei suoi nemici. Questi attacchi hanno creato percezioni di insicurezza che a loro volta hanno facilmente minato il fragile spirito di compromesso sulla cui base gli accordi di Oslo erano nati. I protagonisti del compromesso non sono stati capaci a diminuire la larga esposizione del processo agli attacchi e a rafforzarne la capacità di sopravvivenza. In questo forse non sono stati idoneamente assistiti dagli altri paesi. Le forze contrarie all'innescò del circolo virtuoso sono riuscite così a far prevalere al suo posto l'avvitarsi di una spirale viziosa.

Se si guardano gli eventi più da vicino si vede che dagli accordi di Washington all'assassinio di Rabin gli inevitabili assalti al processo trovano nei protagonisti volontà di voler proseguire e fermezza. Con l'assassinio di Rabin questa volontà è colpita e vacilla. Gli attacchi suicidi del febbraio-marzo 1996 favoriscono un cambiamento di percezione nell'opinione pubblica israeliana e, in maggio, l'elezione di un nemico dichiarato del processo di Oslo, Beniamino Netanyahu.

Con Netanyahu si assiste prima ad una sospensione dei negoziati e poi a una politica volta a procrastinare i ritiri territoriali previsti dall'accordo ad interim del settembre 1995 e guidata dall'idea che Israele sta cedendo territorio a fronte di una pace e una sicurezza che l'Autorità Palestinese non sa (o meglio non vuole) assicurare. L'emergere

e il diffondersi delle percezioni dei nemici israeliani del compromesso conferma e rafforza quelli palestinesi nelle loro. Si avvia così il circolo vizioso che renderà la piattaforma di Barak a Camp David nel luglio 1999 un progetto ormai fuori tempo, progetto che Arafat, ormai distrutta l'ottica del compromesso, troverà inaccettabile.

Crollata la percezione di reciproca fiducia sotto i colpi duri e insistenti dei nemici di Oslo, sono rapidamente tornate in auge le percezioni di nemico irriducibile che qualificano tutti i conflitti etnici relativi al territorio. L'avversario è percepito come un nemico mortale e i comportamenti si adeguano a questa percezione sfociando in stragi ed efferatezze tendenti allo sterminio (*mors tua vita mea*). Palestinesi ed israeliani agiscono oggi sotto la medesima percezione di essere minacciati di sterminio da parte del nemico. Di questa percezione si servono i "bad leaders" delle due parti, che del resto hanno lavorato durante tutto il processo di pace perché quelle percezioni prevalessero. Caduto lo spirito di compromesso di Oslo, gli israeliani intendono far fuori una volta per tutte i palestinesi e avere mano libera sulla terra che considerano storicamente loro. I palestinesi rimettono in questione il penoso riconoscimento della loro storia recente che avevano compiuto ad Oslo rinunciando al 78% della Palestina storica e combattono nella prospettiva di riaverne quanto più possibile ed almeno espellere i coloni.

Si tratta di una contesa militare, in cui entrambi combattono per una "vittoria", una contesa in cui però i palestinesi sono di gran lunga più deboli. Come in altri conflitti etnici, il conflitto militare si presenta asimmetrico. La parte più debole ricorre a mezzi non convenzionali, in particolare al terrorismo, come in Irlanda del Nord, nei paesi baschi e nello Sri-Lanka. Ciò diminuisce drammaticamente la potenza del più forte, in misura tanto maggiore quanto più cogenti sono i vincoli del sistema politico interno e quelli dell'opinione internazionale. Fino ad oggi, questi due freni nel caso di Israele non hanno funzionato sebbene Israele sia una democrazia e le relazioni internazionali siano sotto un permanente effetto CNN. In assenza di fatti nuovi, ciò potrebbe portare a risolvere questo conflitto etnico con una vittoria militare mediante l'attuazione dell'unica politica che può compensare lo squilibrio fondamentale di potenza fra i contendenti, la politica della terra bruciata e lo sterminio, la politica che le legioni di Tito, non vincolate dalla democrazia né dall'opinione pubblica internazionale, poterono impiegare contro gli zeloti della Giudea e che ricadde sulla massa degli incolpevoli abitanti della provincia.

Alla domanda, importante per le decisioni che dovrebbe prendere la comunità internazionale, su chi è minacciato oggi nell'ambito del conflitto non si può dare una risposta univoca. La debolezza militare dei palestinesi non deve ingannare. Essa usa una indicibile pressione morale piuttosto che fisica, ma non di meno lo fa in senso militare e con un fine politico preciso, e con ciò minaccia gravemente gli israeliani. La minaccia israeliana ai palestinesi, non meno indicibile, avendo un carattere convenzionale ed essendo fatta di pressioni fisiche è invece facilmente riconoscibile. In modi diversi, su entrambi i contendenti pesa una grave minaccia militare e politica. Essendo i palestinesi poveri e meno strutturati, su di essi pesa anche una forte minaccia umanitaria.

Nel recente passato di fronte a minacce umanitarie analoghe o anche meno gravi, la comunità internazionale è intervenuta prendendo l'iniziativa. Oltre che per quelle umanitarie, è intervenuta anche per le minacce politiche e militari che i conflitti etnici inevitabilmente generano, come sta avvenendo oggi nel Vicino Oriente.

Si deve dunque intervenire e, soprattutto, come? Non ci si deve nascondere che, per vari motivi, le condizioni sono diverse e più difficili dei casi hanno costellato gli anni Novanta.

## **Il conflitto in corso**

Il campo, sia dalla parte israeliana che da quella palestinese, è ormai pressoché interamente dominato dai partigiani di un solo stato, volto in qualche modo a escludere gli altri. La “guerra” contro il terrorismo che Sharon sta conducendo è dichiarata come guerra di difesa ma è anche una guerra etnica di conquista. Una volta portata a termine, non c’è però da illudersi sulla sicurezza degli israeliani dopo la “guerra”. Anche se ci saranno annessioni e nel territorio verrà fatta terra bruciata, la diaspora sostituirà i residenti e questi ultimi pian piano risorgeranno con più sete di crudele vendetta di prima.

La guerra dei palestinesi, d’altra parte, non ha possibilità di fare terra bruciata ma può incidere pesantemente sulle coscienze. Psicologicamente ha non trascurabili possibilità di successo. Essa deprime i cittadini con maggiore sensibilità democratica, consapevoli dei danni arrecati dall’attuale governo nazionalista. Se non si dovesse profilare una sconfitta politica di questo governo, essi potrebbero entrare nell’apatia o emigrare. Il maggiore effetto psicologico del terrorismo -e del tipo particolarmente disumano emerso in Palestina- riguarda la percezione generale di insicurezza di Israele, il vanificarsi del suo significato di porto di salvezza per un popolo che ha subito una delle peggiori persecuzioni della storia, e il ripresentarsi dello spettro dello sradicamento, della persecuzione e dello sterminio. Israele potrebbe apparire sempre più insicuro. Anche questo può spingere all’emigrazione e quindi all’indebolimento del paese. Soprattutto, però può spingere l’opinione pubblica a favorire una soluzione militare e la militarizzazione del paese. Anche i sentimenti democratici potrebbero lasciare il posto a un senso di necessità e trasformarsi in un appoggio al governo militare. Come abbiamo appena sottolineato, la militarizzazione del paese potrebbe cogliere la vittoria nell’immediato, ma nel prosieguo sarebbe destinata a creare rivalse, terrorismo e quindi di nuovo insicurezza.

Le due guerre perciò si alimentano a vicenda senza che se ne veda chiaramente una conclusione: il terrorismo palestinese rafforza la militarizzazione di Israele e questa nel combattere il terrorismo ne rafforza le motivazioni e non fa che preparare le future vendette. D’altra parte, la conquista militare intrapresa dai nazionalisti israeliani provoca la crescita del terrorismo e questa rafforza la militarizzazione di Israele. Una volta che la spirale viziosa è innescata, la questione di che ha iniziato è futile.

Le due guerre perciò promettono di durare, sia pure con alterni momenti e diversi scenari. L’opinione pubblica internazionale è divisa tra coloro che ritengono necessario un intervento esterno e coloro che invece propendono per lasciare che le cose vadano per il loro corso e siano gestite solo e direttamente dagli antagonisti, con tutt’al più un qualche intervento. Sofferamiamoci sulla posizione interventista.

## **Prospettive**

Prevalendo ormai i fautori della vittoria e dello stato etnico solo e puro, non sembra più possibile nel breve termine l’applicazione del rapporto Mitchell, emesso pochi mesi fa in una situazione ormai completamente cambiata: riaffermare gli accordi esistenti, mettere in atto senza condizioni un cessate il fuoco, riprendere la cooperazione in

materia di sicurezza onde porre in essere una fase di raffreddamento, realizzare le necessarie misure di fiducia e riprendere i negoziati.

Nelle condizioni che si sono create, l'obiettivo a breve termine non può essere quello di una cessazione del fuoco come premessa di negoziati fra le parti. Le parti non sono pronte a negoziare; non vogliono negoziare. Una forza esterna che sia capace di intervenire e abbastanza autorevole per farlo dovrebbe cominciare colloqui separati mentre ancora le ostilità sono in corso. La mediazione non deve aspettare un cessate il fuoco ma deve averlo come obiettivo.

D'altra parte, l'idea che sempre più si afferma negli ambienti internazionali è quella di una pace imposta, "enforced" secondo il linguaggio cui ci hanno abituato la pratica e la teoria della gestione dei conflitti. Un forcing da effettuarsi mentre vige il fuoco. E' possibile una pace imposta nel caso israelo-palestinese e come?

L'International Crisis Group-IGC ha diffuso un rapporto ("A Time To Lead. The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict", 10 aprile 2002, [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)) che prevede un piano così articolato:

- gli Stati Uniti dovrebbero fare propria una piattaforma di accordo comprensivo sulla base del compromesso raggiunto a Taba all'inizio del 2001 (e poi travolto dall'elezione di Sharon e dal progressivo prevalere degli hard-liners palestinesi) e costituire attorno ad essa un forte e vasto consenso internazionale;
- dovrebbero condurre le parti ad un cessate il fuoco e far loro accettare la piattaforma in modo simultaneo;
- dovrebbero negoziare i termini dettagliati di una forza internazionale per l'esecuzione e verifica degli accordi.

Questo piano mette insieme diverse proposte e suggerimenti che circolano soprattutto negli ambienti europei, sono sostenute dai democratici negli USA e, con la visita nell'area di Colin Powell a metà aprile, sembrano avere qualche probabilità di essere fatti propri dal governo americano nel ruolo di mediatore. Esaminiamo i diversi aspetti del piano separatamente.

*La piattaforma di Taba* - è una piattaforma strettamente radicata in quella respinta da Arafat a Camp David II ma poi precisata e invece accettata dall'ANP a Taba, a quattro mesi circa dall'inizio dell'insurrezione. I suoi termini corrispondono a quelli riassunti nel rapporto dello ICG. In un'ottica di compromesso è vero quanto da più parti è stato detto, e cioè che difficilmente un compromesso migliore può essere immaginato. Perché fu respinto a Camp David e accettato a Taba?

A questa domanda sono state le risposte più diverse. Personalmente ritengo che Arafat non poteva accettare un compromesso finale perché la controparte Israele e il garante USA erano entrambi sotto elezioni. Essi, da un lato, non gli davano il tempo di far discutere e far ingoiare (magari con modifiche) il compromesso; dall'altro, perdendo quelli le elezioni a favore di tendenze meno favorevoli ai palestinesi (com'è accaduto, in Israele ... ma forse proprio perché il compromesso era stato respinto), l'ANP si sarebbe trovata ad aver fatto concessioni nel vuoto. In ogni caso, il carattere finale e privo di margini del compromesso richiedeva condizioni di minor urgenza e pressione.

Che poi il compromesso sia stato perfezionato e sostanzialmente accettato dalle parti a Taba è un dato che esprime chiaramente non solo la presenza di forze moderate alla testa dell'ANP, ma anche la loro preoccupazione, a insurrezione iniziata, che questa stesse andando oltre le pressioni utili nei confronti della controparte israeliana (simili a quelle a suo tempo esercitate dalla prima intifada), rischiasse di cambiare le percezioni

israeliane che avevano permesso l'inizio del processo di Oslo e, in particolare, di bruciare Barak nelle elezioni. L'ultimo passaggio della dichiarazione comune al termine della tornata negoziale è assai significativo: "the sides declare that they have never been closer to reaching an agreement and it is thus our shared belief that the remaining gaps could be bridged with the resumption of negotiations following the Israeli elections".

*I protagonisti* - Tenuto conto di questo, che senso ha riproporre la piattaforma in una fase in cui i protagonisti di allora sono stati sostituiti da protagonisti che hanno bocciato quella stessa piattaforma, la quale in definitiva non è valida perché razionale, ma solo nella misura in cui riceve un sostegno politico? Questa domanda ci porta a valutare gli attori in campo: le parti e il loro naturale mediatore, gli Stati Uniti, per vedere se la pressione del mediatore (che è poi qualche cosa di più, essendo un enforcer) può essere utilmente esercitata, trovando questo mediatore nelle due parti una qualche rispondenza o riuscendo a farla emergere.

Nel campo palestinese, l'insurrezione ha fatto venire a galla nuovi leaders e nuove correnti. E' probabile che questi nuovi attori fossero già presenti e stentassero ad emergere o prendere coscienza nel quadro autoritario della leadership di Arafat e che l'intifada sia stata la causa che ne ha occasionato l'emergenza ovvero che l'insurrezione si stia un'espressione cosciente dei leader emergenti. Le due interpretazioni non si escludono affatto. Entrambe rivelano un superamento di fatto della leadership di Arafat. Abbiamo, com'è comunque evidente, una frammentazione dello spettro politico palestinese in cui la variabile che differenzia le posizioni non è la religione (da una parte Hamas e la Jihad, dall'altra i nazionalisti secolari), ma è l'intransigenza: da una parte i nazionalisti intransigenti, che comprendono sia i movimenti secolari come i Tanzim, sia quelli religiosi, dall'altra i nazionalisti moderati.

Arafat ha praticato una linea ambigua e opportunistica volta a cavalcare il tutto, persino omettendo la condanna della pratica -religiosa e poi anche nazionalista- del terrorismo. Molti dei suoi collaboratori più importanti nell'amministrazione si sono mantenuti fedeli alla linea del compromesso, talvolta con meno ambiguità. Il problema dei moderati è che non contano più molto. Ciò che va comunque sottolineato è che, malgrado i cambiamenti e la debolezza dei moderati, l'interesse di Arafat resta fondamentalmente legato al successo di un compromesso, da un lato; dall'altro, la sua autorità è tuttora riconosciuta, sia pure a livello simbolico.

La linea di delegittimazione di Arafat da parte di Sharon non è nell'interesse dei paesi occidentali e della politica di compromesso. Arafat non può entusiasmare nessuno. Tuttavia le circostanze rendono ancora indispensabile sostenerlo se si vuole animare qualche speranza di provocare almeno un nuovo dibattito nel campo palestinese e sperare che le carte si rimescolino ancora una volta in favore di un possibile compromesso. La decisione di Powell di incontrare Arafat è dunque un passo giusto nella direzione giusta, lungo una lunga rotta che occorrerà governare con sapienza e perseveranza. Che Arafat abbia fatto, pur di vederlo una dichiarazione esplicita e in arabo contro il terrorismo, suggerisce che il campo palestinese è indebolito e può essere riportato dalla sua vecchia leadership a parlare di compromesso. Che si debba insistere è suggerito dal fatto che la prima risposta di Arafat è stata una richiesta di ritiro preliminare degli israeliani per iniziare a negoziare: era scontato.

Va sottolineato che, nel momento in cui gli americani eliminano l'interdetto di Sharon su Arafat e lo rieleggono come interlocutore politico possibile, gli europei che hanno mantenuto molteplici contatti con la leadership palestinese dell'ANP, e anche più in generale, possono essere di grande aiuto. Naturalmente è necessario un coordinamento

transatlantico, un problema aperto che qui non si intende discutere. Ancora di più possono fare i governi arabi moderati. Gli USA, nel più plastico e innovativo contesto strategico emerso con l'11 settembre, potrebbero cercare di migliorare le proprie relazioni con alcuni paesi chiave come l'Iran e la Siria, onde limitare gli appoggi a coloro che sono in cerca della vittoria.

Il campo palestinese, perciò, appare frammentato ma anche relativamente abbordabile. Lo stesso non vale per gli israeliani, poiché il terrorismo ha allineato dietro Sharon molti altrimenti non disponibili e gli tiene avvinti i laburisti di Shimon Peres. Per gli americani è certo difficile immaginare una politica destinata a costringere Sharon a cambiare strada. Gli europei e gli arabi a questo proposito possono poco, anzi devono fare attenzione a non andare sopra le righe. Come si può condizionare Sharon e fino a che punto? Questa domanda è al cuore della fattibilità del piano che l'ICG ha riassunto: sono gli USA in grado di imporre la pace a Sharon? possono maturare la determinazione a farlo?

Israele non è la Serbia o l'Afghanistan. Non solo Israele non sarà bombardato ma neppure sottoposto a misure coercitive come sanzioni o, più probabilmente a quelle che l'Unione Europea chiama misure di condizionalità negativa, come la sospensione degli aiuti o dei trattati commerciali o la riduzione delle attività diplomatiche. Gli USA nondimeno hanno presso Israele e la diaspora una enorme e capillare influenza morale. Possono mobilitarla non per convincere direttamente Sharon e i suoi accoliti ma quella maggioranza della società israeliana che oggi appoggia Sharon solo perché non ha alternative ed è sempre più terrorizzata. Se gli USA riusciranno a far arrivare attraverso i canali della loro influenza rassicurazione verso gli israeliani e fermezza verso la classe politica, potranno ottenere molto. Ovviamente, potranno fare questo se saranno determinati a volerlo e perseguirlo. Anche qui il ruolo degli alleati europei arabi è importante. Si aggiunge oggi quello della Russia.

Imporre l'ottica del compromesso è perciò impresa non impossibile, anche se certamente assai difficile e lunga. Quello che occorre per partire è una determinazione degli USA a perseguire questo obiettivo e porre in essere il necessario, immenso sforzo diplomatico, nonché l'appoggio e la concordia degli alleati.

*L'intervento in loco con strumenti militari* - Non si deve immaginare questo intervento e le sue modalità come un fase solo cronologicamente successiva a quelle che abbiamo già commentato: prima si ottiene un accordo sulla piattaforma e il cessate il fuoco, poi si discute sulla forza in loco che dovrebbe verificare e favorire l'esecuzione della tregua e il suo possibile passaggio ad uno stato meno conflittuale. L'eventualità, le modalità, la composizione di tale forza in pratica dovranno essere discusse contestualmente agli accordi politici e al cessate il fuoco. La loro attuazione interverrebbe dopo il cessate il fuoco.

Il piano dell'IGC propone una US-led force con compiti abbastanza delicati e penetranti, che dovrebbe essenzialmente servire a tenere separati i contendenti e impedire attacchi oltre la linea di separazione. Questo impegno era già stato dato nel quadro dei negoziati di Camp David e Taba in una situazione politica e militare tuttavia ben diversa. La presenza di una forza esterna si connette ora inevitabilmente a un problema politico che a Camp David e, in parte, a Taba non esisteva, vale a dire la rioccupazione del territorio dell'ANP e il conflitto in atto.

Lo scopo della forza esterna di esecuzione e verifica degli accordi di cessate il fuoco, sulla base di una linea di ritiro che sarà definitiva, è quello di sorvegliare tali accordi. Essa deve avere dei requisiti politici ed altri militari. Dal punto di vista politico deve

riscuotere il consenso e la fiducia di entrambi i contendenti. I palestinesi devono riconoscerne l'efficacia in termini di protezione dalle incursioni israeliane. Gli israeliani, che sin dagli inizi hanno visto la forza come un riconoscimento internazionale delle sole ragioni dei palestinesi che la chiedevano, devono essere rassicurati sul carattere non unilaterale dello schieramento. In questo senso, la composizione della forza in termini di paesi avrà un ruolo cruciale perché sia accettata da entrambe le parti.

Dal punto di vista militare, si dovrà trovare il modo perché la forza sia in grado di sorvegliare entrambe le parti in un contesto di forte asimmetria: è infatti più facile controllare l'esercito israeliano che le forze altamente non convenzionali dei palestinesi. Questo aspetto è certamente assai problematico.

### **Qualche conclusione**

Ciò detto, va sottolineato che le idee che circolano sulla ripresa di un negoziato e il rilancio del processo di pace poggiano su assunzioni deboli e su una dinamica ormai largamente fuori controllo. Il primo assunto debole è la sistemazione finale, che è perfettamente ragionevole e logica per chi è fuori ma non per chi è dentro il conflitto. La logica di questa sistemazione appartiene al regno del compromesso, che purtroppo sembra ormai scomparso. Il secondo assunto debole è che la diplomazia americana sappia imporre quell'arrangiamento. Colin Powell è un integro e intelligente militare. Per condurre una trattativa fra le attuali parti in presenza ci vuole una persona che ubbidisca a stimoli diversi. Soprattutto ci vuole una persona che sia sostenuta da una ferma volontà di un governo competente. Questa circostanza non è così sicura, in particolare per quanto riguarda la volontà e la sua fermezza.

L'estrema difficoltà della risoluzione del conflitto israelo-palestinese sta nell'interpolare una linea di separazione fra le due entità che riesca a non compromettere l'orgoglio nazionale delle due parti e non induca in esse una percezione di sconfitta. Più che di fatti, si tratta di architettare un equilibrio di percezioni (cui si era andati abbastanza vicini). Se questo è vero, la dinamica degli eventi continua invece a sovrastare il compito del mediatore: l'arresto di Marwan Barghouti a Ramallah il 15 aprile 2002 è un grande successo militare nell'ottica della vittoria ma un grave errore politico nell'ottica del compromesso. E' infatti sicuro che nessun palestinese negozierà, nemmeno Arafat e nemmeno quelli moderati, avendo un leader nelle prigioni israeliane.