

ISSN: 2239-7302
ISBN: 978-88-9335-783-8

LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI
MASSIMO DE LEONARDIS



LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di
MASSIMO DE LEONARDIS



Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università "Cà Foscari" Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, Paris)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2020 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-783-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-784-5

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La diplomazia della transazione, gli Stati Uniti e il sistema delle alleanze durante la presidenza Trump	15
di DAVIDE BORSANI	
La politica dell'amministrazione Trump verso la NATO: percezioni e realtà	45
di MASSIMO DE LEONARDIS	
Una distensione mancata? L'amministrazione Trump e il nodo dei rapporti con la Russia	69
di GIANLUCA PASTORI	
La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump	91
di MIRENO BERRETTINI	
«We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump.....	117
di RAIMONDO NEIRONI	
Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump	149
di ENRICO FASSI	
Trump e il Middle East Strategic Alliance (MESA)	175
di GIUSEPPE DENTICE	
La complessa eredità della presidenza Trump sullo scacchiere sino-iracheno.....	207
di ANDREA PLEBANI	

<i>Erase and Rewind</i> . Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump.....	225
di PAOLO MAGGIOLINI	
Gli incontri ufficiali con la Regina Elizabeth II durante le presidenze Obama e Trump: elementi per un'analisi delle relazioni bilaterali	259
di VALENTINA VILLA	
«You are the élite». Donald Trump e la democrazia americana.....	283
di ANTONIO CAMPATI	
“The Law and Order President”: il <i>law enforcement</i> di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale.....	301
di CRISTINA BON	
Trump, la religione, i temi etici, gli afro-americani: un punto di vista conservatore	327
di JULIO LOREDO e JAMES BASCOM	
<i>Appendice iconografica</i>	339
<i>Gli Autori</i>	341

Erase and Rewind.

Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump

di PAOLO MAGGIOLINI

Abstract – *This chapter aims to document the main features of Trump's legacy to the Israeli-Palestinian conflict by analysing the United States' diplomatic relationships with Jordan, Israel and the Palestinian National Authority in the framework of the 2020 Peace to Prosperity plan. The focus on these three dimensions helps to fully detail the logics and tenets of the "new" political landscape that Trump's personal diplomacy contributed to shape. While the focus on Israel and the Palestinians is self-explanatory, the analysis of US-Jordan diplomatic relations is considered important given the strong historical and socio-political bonds between Amman and the Israeli-Palestinian question. Jordan is not simply one of the regional actors involved in the issues, but also one of the most stable Arab allies for Washington; the second belligerent Arab country that signed a peace treaty with Israel (1994); that has the longest border with it; and, finally, the sole Arab state that has with this conflict, and of course with the peace process, an existential relationship. The chapter reconsiders Trump's policies in the area by, first, providing a short overview of the past US administrations' interventions in the Israeli-Palestinian conflict, and, secondly, by focusing on Trump's initiatives toward Israel, the Palestinians and Jordan. The aim of this analysis is to highlight continuities and discontinuities, pointing out what can be considered the features and factors that can probably compose the Trump legacy to future US administrations. Trump did not simply impose his personal vision on the conflict and for its resolution. This always happens with each new administration. Rather, he deliberately ignored and contradicted much of the US' traditional assumptions about the area.*

Nella storia del coinvolgimento statunitense all'interno della politica del Medio Oriente contemporaneo, la relazione tra Washington e il conflitto israelo-palestinese si è sempre distinta per la sua organicità. Di fatto, tale questione non ha semplicemente riguardato la sfera dell'interesse nazionale statunitense sul piano internazionale,

ma ha ben più frequentemente rappresentato un tema di politica interna, in particolare rispetto alla sicurezza di Israele.

Tale particolare intreccio è frutto di una lunga evoluzione, i cui primi segnali sono riscontrabili fin dagli anni a cavallo dello scoppio di tale conflitto, quando la postura di Washington già dimostrava di essere profondamente influenzata da una sorta di inestricabile dicotomia nei confronti della lettura da darsi a tale questione. L'opinione pubblica e il Congresso apparivano solidali e vicini alle istanze del movimento sionista, mentre il governo e l'apparato responsabile della sicurezza nazionale leggevano il nascente conflitto nel solco del più generale interesse statunitense nell'ambito arabo e musulmano¹. Tale polarizzazione ha contribuito in maniera determinante a definire una parte dei pilastri del suo coinvolgimento in quest'area, in particolare per quanto concerne l'esigenza di assumere una posizione responsabile all'interno del conflitto combinando l'interesse per la difesa e il sostegno di Israele, vera e propria questione di politica interna, con la necessità geopolitica e geostrategica di conservare il canale arabo sempre aperto e funzionante nell'intento di contenere possibili intromissioni sovietiche e di mantenere inalterato il flusso di petrolio dalla regione². Una delle più evidenti conseguenze di tale intreccio è che ogni amministrazione ha sentito il dovere, o non ha potuto esimersi, dal farsi coinvolgere o dal provare a offrire la sua personale interpretazione su come meglio preservare questo equilibrio, inevitabilmente contribuendo alla riconfigurazione del panorama politico regionale³.

In questo senso, la condotta dell'amministrazione Trump, con il suo piano "Peace to Prosperity" del gennaio del 2020, è parsa perfettamente in linea con tale tradizione. Ciò che, però, ha contraddistinto questa esperienza rispetto alla storia del coinvolgimento delle diverse amministrazioni statunitensi nell'area sono il piglio e la visione che ne hanno ispirato le iniziative. Non senza

¹ S.L. Spiegel, *The United States, 1948-1993*, in J. Peters – J.D. Newman (eds.), *The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict*, London, 2013, p. 295.

² B. Kaussler – G.P. Hastedt, *US Foreign Policy Towards the Middle East the Realpolitik of Deceit*, London, 2017, p. 15; W. Hazbun, *Reimagining US Engagement with a Turbulent Middle East*, "MERIP", vol. 294 (2020), n. 6.

³ B. Kaussler – G.P. Hastedt, *op. cit.*, p. 1.

una buona quantità di oscillazioni e mosse a sorpresa, la postura assunta dal Presidente Trump ha evidenziato un forte istinto iconoclastico del tutto singolare e inedito, in particolare per la sua volontà di confutare e ignorare quelle che sono sempre state le direttrici della politica statunitense nei confronti del conflitto e delle diverse parti in causa. Ogni sua decisione è parsa voler ribaltare il tradizionale *modus operandi* di Washington⁴. Nell'impostare la sua personale visione del conflitto e della sua ipotetica risoluzione, Trump non ha semplicemente offerto una nuova prospettiva o una diversa via da percorrere. Egli sembra aver più che altro inteso azzerare le eredità del passato, riavvolgendo idealmente il nastro di tale storia al periodo quasi iniziale di tale conflitto. Nel compiere ciò, Trump non ha semplicemente confermato la tradizionale predisposizione statunitense a leggere il conflitto a partire dalla sicurezza di Israele, ma ha evidentemente accolto tutte le posizioni del governo di Benjamin Netanyahu e le storiche priorità strategiche di Israele⁵, depoliticizzando e disconoscendo quelle palestinesi, quasi come a negare implicitamente i fondamenti del conflitto stesso. Nel compiere tale operazione, Trump ha, inoltre, intenzionalmente incrinato il delicato equilibrio tra le due parti, anche in una prospettiva futura, imponendo attraverso una serie di atti unilaterali una diversa situazione sul campo, dal riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele a quello del Golan come territorio parte di questo Stato. Inoltre, la sua amministrazione ha ampiamente concesso a Netanyahu di aumentare ulteriormente l'attività di demolizione a Gerusalemme e nella Valle del Giordano, proseguendo con il congelamento delle risorse finanziarie derivanti dalla gestione delle dogane e che spettano secondo gli accordi all'Autorità Nazionale Palestinese (ANP)⁶. Infine, egli ha dimostrato la piena disponibilità a manipolare la sua stessa proposta di risoluzione, la "Peace to Prosperity", per utilizzarla tanto a fini di politica interna quanto per perorare altri obiettivi a livello regionale. Nelle fasi conclusive della sua amministrazione, la

⁴ R.I. Khalidi, *And Now What? The Trump Administration and the Question of Jerusalem*, "Journal of Palestine Studies", vol. 47 (2018), n. 3, p. 95.

⁵ A. Yaffin, *The Trump Plan: What's Next*, "INSS Insight", n. 1254, 28.1.2020, p. 2.

⁶ K. Daoud, *As Biden Takes Lead, Palestinians Eager to Return to Talk with US*, "Al Monitor", 6.11.2020.

decisione con cui ha investito sulla normalizzazione tra il mondo arabo e quello israeliano è, infatti, più che un indizio. Gli accordi siglati da Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Sudan e Marocco con Israele dimostrano di guardare verso ben altri orizzonti, limitandosi a qualche retorico riferimento al conflitto e alla necessità di una sua pacifica risoluzione. Le intese con Emirati e Bahrain, in particolare, rappresentano il coronamento di un lungo percorso di convergenza tra Israele e una parte del Golfo in ottica anti-iraniana, il principale dossier che ha ispirato buona parte della politica regionale di Trump in questi anni. Inoltre, essi hanno contribuito a polarizzare il campo piuttosto che a generare un clima favorevole alla ripresa di un negoziato.

In questo senso, il coinvolgimento statunitense sotto la guida di Trump ha oltrepassato i confini della difesa dell'interesse israeliano attraverso il suo ruolo di mediatore nel conflitto, secondo la ormai canonica immagine di Washington come l'"avvocato" di Israele, come proposto da Miller⁷, per farsi piuttosto attore che ha determinato una diversa realtà del conflitto attraverso una nuova forma di bilateralismo totalmente ripiegata sull'asse Washington-Tel Aviv. A farne le spese non sono stati solo i palestinesi, mai come oggi costretti nell'angolo e a dover ripensare completamente la propria linea politica e diplomatica, ma anche la Giordania, che ha guardato con crescente preoccupazione alle mosse di Trump. Per ragioni evidentemente differenti da quelle statunitensi, anche questo Paese è legato alle sorti del conflitto in maniera organica. Il tema del riconoscimento di uno Stato palestinese non è, infatti, una semplice questione di politica regionale, di prestigio nazionale o che trova origine nel sentimento di solidarietà araba, a seconda delle varie motivazioni che hanno spinto altri attori nell'area nel farsi coinvolgere. Bensì il risultato di ogni possibile negoziato su tale dossier ha qualcosa di esistenziale da dire sulla sua stabilità e tenuta. La presenza o assenza di uno Stato palestinese, così come la qualità della sua sovranità e, infine, la positiva soluzione della questione dei rifugiati, parlano direttamente alla realtà giordana, al suo passato e al suo futuro. Le apprensioni giordane, però, non appaiono come il frutto di un cosciente calcolo politico da parte di Trump, come invece può dirsi nel caso dell'isolamento palestinese,

⁷ A.D. Miller, *Israel's Lawyer*, "The Washington Post", 23.5.2005.

ma sembrano il danno collaterale del suo protagonismo. Questa breve constatazione rende ancora più importante includere in quest'analisi la posizione di Amman. È proprio attraverso la combinazione dei diversi assi geopolitici che definiscono il campo giordano-israelo-palestinese che l'impatto delle politiche di Trump emerge con più chiarezza, evidenziando la natura strumentale e manipolatoria dell'interessamento della sua amministrazione nei confronti del conflitto, senza alcuna considerazione per le eredità storiche e i delicati equilibri locali.

È nel solco di queste brevi riflessioni introduttive che si analizzerà l'esperienza decennale di coinvolgimento statunitense nell'area fino alla stagione di Trump, tanto nel campo israelo-palestinese quanto nella prospettiva giordana. In una prima parte si richiameranno brevemente le diverse iniziative assunte da Washington prima degli Accordi di Oslo del 1993, per identificare alcune delle tradizionali direttrici statunitensi e tessere quella sorta di storia intrecciata lungo l'asse giordano-israelo-palestinese. In una seconda parte si rievocheranno gli anni che precedono l'amministrazione Trump, evidenziando in particolar modo le differenti posizioni assunte da Bush e Obama, e quanto queste abbiano contribuito a definire l'ideale campo di azione per l'azione di Trump. Infine, si curerà la parte riguardante l'ultimo quadriennio, per mettere in luce le "innovazioni" apportate dal Presidente e tratteggiare i contorni di quella che può essere considerata l'eredità con cui si dovrà confrontare il suo successore.

La politica statunitense nel contesto giordano-israelo-palestinese, 1948-1993

Seppur la relazione tra Stati Uniti e Medio Oriente iniziò a muovere i suoi primi passi già nel corso del XIX secolo, fu solo all'epilogo del secondo conflitto mondiale che Washington incominciò a guardare a questo contesto nella prospettiva di esercitarvi la propria influenza politica ed economica. È, infatti, del febbraio 1945 l'incontro tra il Presidente Roosevelt e Re Abdul Aziz Ibn Saud sull'incrociatore USS Quincy, durante il quale vennero poste le basi per la definizione della solida relazione tra Stati Uniti e Arabia Saudita, aprendo così le porte della regione a quello che nel volgare

di poco più di una decade sarebbe divenuto il crescente protagonismo statunitense nel Medio Oriente contemporaneo⁸.

Successivamente, nel 1948 la proclamazione dello Stato di Israele e lo scoppio del primo conflitto arabo-israeliano rappresentarono il secondo momento chiave di questo percorso. La nascita di Israele venne immediatamente colta con simpatia. L'amministrazione Truman, infatti, procedette al rapido riconoscimento del nuovo Stato, anticipando quel rapporto speciale che nei decenni futuri si sarebbe ulteriormente articolato e consolidato. Al tempo stesso, però, durante questa prima fase l'atteggiamento di Washington di fronte agli eventi in Palestina dimostrò anche quanto la sua visione mediorientale fosse ancora acerba. Di fatto, l'amministrazione Truman non propose alcun personale programma, ma cercò piuttosto di perorare la via diplomatica nel quadro delle iniziative delle Nazioni Unite con la speranza di giungere ad una rapida risoluzione del conflitto. Per questa ragione, Washington appoggiò tanto il piano Bernadotte quanto la Conferenza di Losanna del 1949 nel tentativo di raggiungere un compromesso negoziale tra i belligeranti⁹. Nonostante il fallimento di entrambe queste iniziative, Truman ritenne comunque accettabile il consolidamento delle linee di divisione imposte all'epilogo del conflitto, ossia la ripartizione della Palestina storica tra il territorio dello Stato di Israele (sorto su un'area sensibilmente maggiore rispetto a quella inizialmente preventivata dal piano di spartizione delle Nazioni Unite), la Striscia di Gaza sotto occupazione egiziana e la Cisgiordania ormai ufficialmente annessa dalla Giordania.

È importante rilevare che in questa fase iniziale della storia del coinvolgimento statunitense nell'area, la posizione ufficiale dell'amministrazione Truman non sembrò cogliere le specificità di quello che sarebbe divenuto il più lungo conflitto ancora oggi aperto nella regione. Tale percezione rimase in larga parte immutata fino alla metà degli anni Settanta, in particolare per quanto concerne la questione del riconoscimento di diritti legittimi del popolo palestinese.

In tal senso, Truman ritenne che il problema dei rifugiati non avesse un chiaro profilo politico e che, per questa ragione, avrebbe

⁸ G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, pp. 1-3.

⁹ S.L. Spiegel, *op. cit.*, pp. 296-297.

potuto trovare una sua futura soluzione mediante la leva economica. Nel frattempo, la questione doveva essere gestita dal punto di vista umanitario e per tale ragione venne sostenuta la creazione dell'UNRWA (1949). Inoltre, il Presidente aveva fiducia che dopo questa prima esplosione di violenza la nuova riconfigurazione territoriale avrebbe progressivamente convinto il mondo arabo ad accettare la pace. Tale idea si radicava in una lettura dello scontro secondo il solo asse arabo-israeliano, ignorando quindi il punto di vista palestinese e la sua influenza all'interno delle dinamiche di molti dei Paesi già scesi in campo nel 1948, in particolare per quanto concerne la Giordania. Di fatto, il rapido riconoscimento del Regno Hashemita di Giordania, ora sovrano sulle due sponde del fiume Giordano, confermò tale linea di pensiero. In realtà, però, Amman e Washington rimasero ancora molto distanti in questa fase. Il Presidente nutriva ben poca fiducia nella capacità della Monarchia di sopravvivere all'onda nazionalista e per tale ragione non ritenne utile sviluppare con Amman nessun tipo di particolare relazione. In sostanza, in questa fase e ancora durante i successivi venti anni, le attenzioni statunitensi e delle sue amministrazioni furono principalmente rivolte a contenere le influenze sovietiche nel contesto mediorientale, senza con ciò far mai mancare ad Israele la sua vicinanza. La lotta al comunismo era ritenuta la vera sfida nella regione e non il conflitto¹⁰. La definizione di una chiara posizione programmatica nei confronti del settore giordano-israelo-palestinese avrebbe quindi richiesto ancora parecchi anni.

In tal senso il passaggio dalle amministrazioni Eisenhower all'esperienza di Kennedy, Johnson e, infine, Nixon descrivono proprio il lento, ma incessante, superamento di queste iniziali esitazioni.

In questa sorta di percorso per tappe, l'esperienza di Eisenhower rappresentò un primo momento di importante evoluzione, seppur con minimo impatto sulla realtà del conflitto in sé. Egli, infatti, fu artefice di un primo, seppur decisivo, avvicinamento tra Washington e Amman, sempre però solo nell'ottica del contenimento sovietico e di quello egiziano di Nasser sul piano regionale. Pur evitando di prendere le parti della Monarchia hashemita

¹⁰ C.L. Hupp, *The United States and Jordan: Middle East Diplomacy during the Cold War*, London, 2014, p. 182.

durante le due più difficili crisi a cui fu chiamata a tener testa nel corso della seconda metà degli anni Cinquanta, Eisenhower si convinse che le sorti del Regno fossero di primario interesse per la sicurezza di Israele, in particolare nell'ottica di un possibile scontro tra questo e l'Egitto¹¹. Tale preoccupazione trovava evidenze negli eventi della crisi di Suez del 1956, durante cui il Presidente arrivò a minacciare di sospendere gli aiuti in favore di Israele se questo non avesse ritirato le proprie forze dal Sinai. A questa iniziale dura reazione di Washington, che ben testimonia la volontà di non interferire con lo status quo post 1948, fece, però, in breve seguito anche la piena disponibilità ad estendere la dottrina antisovietica del Presidente allo Stato di Israele, riequilibrando così la situazione nell'interesse di gestire tanto il dossier della pace quanto quella dei confini all'interno di tale area¹².

Successivamente, l'esperienza dell'amministrazione Kennedy dimostrò la volontà di discostarsi dall'esperienza di Eisenhower. Il Presidente, infatti, puntò per prima cosa a ricucire le relazioni con Nasser, inevitabilmente a discapito dei buoni rapporti che la precedente amministrazione aveva inteso tessere con la Giordania di Re Hussein. Amman vedeva nell'Egitto un possibile fattore di destabilizzazione per la tenuta del Regno e ciò raffreddò i suoi rapporti con Washington¹³. Secondariamente, Kennedy modificò uno degli iniziali paradigmi della relazione tra Washington e Tel Aviv rendendosi disponibile a fornire armamenti allo Stato di Israele, che fino a quel momento aveva usufruito delle forniture francesi¹⁴.

Con l'avvento dell'amministrazione Johnson, tale apertura venne non solo confermata, ma ulteriormente sostenuta, in particolare dopo il conflitto dei Sei giorni. Fu proprio durante questo passaggio che gli Stati Uniti divennero il principale fornitore di armamenti di Israele, sostituendo la Francia. Al tempo stesso, così come aveva fatto il suo predecessore, il nuovo Presidente decise di intraprendere una nuova via diplomatica nella regione, congelando la relazione con Nasser e tornando piuttosto a guardare ad

¹¹ C.L. Hupp, *op. cit.*, pp. 182-183.

¹² S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 298; J. Pressman, *Understanding the US-Israeli Alliance*, in G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, p. 106.

¹³ C.L. Hupp, *op. cit.*, p. 183.

¹⁴ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 298; J. Pressman, *op. cit.*, p. 106.

Amman come possibile partner nell'area. La Giordania, infatti, da questo momento poté beneficiare di importanti aiuti nell'ambito militare e divenne un'utile sponda nella gestione del quadro di sicurezza nel contesto del conflitto¹⁵. Il ripristino della linea inaugurata da Eisenhower portò così a compimento il graduale percorso di avvicinamento tra Washington e Amman, permettendo il consolidamento di una relazione di mutuo interesse tra i due. Da parte statunitense, la Giordania venne sempre più considerata un importante fornitore di stabilità geopolitica per gli interessi statunitensi nell'area, meritevole quindi di aiuti a favore della sua tenuta e per lo sviluppo delle sue capacità nel campo della sicurezza. Dall'altra, la Monarchia entrò a far parte dei principali Paesi ricettori del sostegno statunitense, assicurando la solvibilità della sua spesa e ottenendo quelle risorse necessarie a sostenere le politiche distributive nel Regno¹⁶. Tale convergenza fu anche favorita dalla sempre più nitida convinzione da parte israeliana che la Giordania hashemita fosse dopo tutto il migliore dei vicini possibili all'interno del Medio Oriente contemporaneo.

Nel solco di queste esperienze, le scelte operate dall'amministrazione Nixon condussero a una più stabile definizione delle direttrici del coinvolgimento statunitense all'interno del conflitto, ma ciò non venne accompagnato da alcun riconoscimento della dimensione politica palestinese. Il sostegno di Washington ad Amman servì proprio per evitare che ciò potesse avvenire. Nixon volle che gli Stati Uniti si legassero con ancor più decisione alla Giordania al fine di rafforzare la sicurezza di Israele, e per questo si rese anche disponibile a difenderne la stabilità e sopravvivenza a differenza della linea perseguita da Eisenhower a metà degli anni Cinquanta¹⁷. Ciò apparve chiaro durante la guerra civile del 1970 tra Amman e le formazioni dei fedayn palestinesi, il cosiddetto Settembre Nero, quando Amman riuscì a bloccare agevolmente l'intervento militare siriano, forte dell'opera di deterrenza statunitense ed israeliana¹⁸. Tale mossa corrispose, anche, a una ferma chiusura nei confronti dell'Organizzazione per la Liberazione della

¹⁵ C.L. Hupp, *op. cit.*, pp. 183-184.

¹⁶ A.M. Zimmermann, *Origins of US Aid to Jordan. In US Assistance, Development, and Hierarchy in the Middle East*, New York, 2017, p. 126.

¹⁷ C.L. Hupp, *op. cit.*, p. 185.

¹⁸ J. Pressman, *op. cit.*, p. 107.

Palestina (OLP) ed Arafat, che vennero sempre più guardati con sospetto a causa della loro vicinanza con la sfera sovietica e al continuo ricorso alla strategia del terrorismo. Tale visione caratterizzò le amministrazioni di Nixon e Ford e l'attività di Kissinger¹⁹.

Queste direttrici si coniugarono con una ancor più marcata azione di sostegno nei confronti di Israele, ritenuta necessaria per ragioni strategiche e di opportunità. In questo modo Washington pensò di forzare il fronte arabo ad accettare che il recupero dei territori persi nel 1967 avrebbe potuto realizzarsi solo con il suo aiuto²⁰. Queste posizioni erano state già ben esposte in occasione della presentazione della prima proposta statunitense per la risoluzione del conflitto, ossia il piano Rogers del 1969 con cui si auspicava l'attuazione della risoluzione n. 242 sul ritiro di Israele dai territori recentemente occupati e la stipula di una pace tra i belligeranti. Tale soluzione ignorava, però, le richieste politiche palestinesi, limitandosi ad una sola breve citazione della questione dei rifugiati. Il conflitto, infatti, continuava ad essere letto come una questione tra il mondo arabo e Israele, mentre le sorti palestinesi venivano giudicate dal solo punto di vista economico, umanitario e securitario. Tale posizione dopo tutto risentiva sempre di quella duplice prospettiva attraverso cui Washington aveva iniziato a guardare il Medio Oriente già nel 1948, ossia la difesa di Israele e il mantenimento del flusso di petrolio dalla regione. Di fatto, durante l'embargo petrolifero tra il 1973-1974, l'amministrazione Nixon si impegnò nell'aprire un canale negoziale tra Israele e il mondo arabo proprio per tale ragione, ignorando ancora una volta la componente palestinese in quanto ritenuta un semplice problema di sicurezza, e puntando piuttosto su Giordania ed Egitto²¹.

Tale linea si mantenne pressoché inalterata fino all'epilogo dell'amministrazione Reagan. L'eccezione a questa visione si ebbe con Carter l'unico presidente a mostrarsi veramente interessato a comprendere le istanze palestinesi, puntando sulla possibilità di una soluzione comprensiva del conflitto come prova di forza statunitense nella regione. Per avviare i negoziati, Carter pose ai

¹⁹ J. Pressman, *op. cit.* p. 106.

²⁰ B. Kaussler – G.P. Hastedt, *op. cit.*, p. 20.

²¹ J. Pressman, *op. cit.*, p. 107; M.C. Hudson, *The United States in the Middle East*, in L. Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East* (4th edition), Oxford, 2016, p. 360.

palestinesi la condizione di accettare sia le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per le guerre del 1967 e 1973 sia il diritto ad esistere di Israele. Il rifiuto di Arafat ad adeguarsi a questa linea senza prima aver incamerato una decisa dichiarazione di favore nei confronti di uno Stato palestinese fecero ben presto fallire tali auspici. Al tempo stesso, però, il 1977 consegnò alla storia il primo iniziale riconoscimento dell'esistenza di legittimi diritti da parte del popolo palestinese, grazie a una dichiarazione congiunta proposta da Mosca a Washington²².

Ad ogni modo, in particolare in seguito al coronamento di Camp David con la firma della pace tra Israele ed Egitto (1978), evento realizzatosi con il minimo intervento statunitense, la lettura del conflitto e della sua risoluzione continuò a passare prevalentemente attraverso il possibile coinvolgimento di Amman. Tale fu, ancora, l'intendimento statunitense durante l'amministrazione di Reagan nel corso degli anni Ottanta, come ben dimostra la sua proposta di riconoscere un'area di auto-governo nella Cisgiordania sotto influenza giordana, precludendo quindi la possibilità che si realizzasse uno Stato di Palestina sovrano²³.

Parallelamente a questi eventi e sulla scorta dei rivolgimenti degli anni Settanta, Israele diede forte impulso all'attività di costruzione ed espansione degli insediamenti all'interno dei territori occupati, dimostrandosi sempre meno incline a retrocedere da queste posizioni. La postura del governo Begin è in questo senso esemplare, come il suo omonimo piano ben ricorda. Nell'intenzioni del Primo ministro, Israele avrebbe potuto accettare solo una forma di autonomia non-territoriale nell'area, senza sovranità. Il piano era, quindi ispirato, all'idea di anettere le area restanti della Palestina storica, riconoscendo ai palestinesi il solo status di minoranza nazionale protetta²⁴.

Nel corso della stagione che precede Oslo, il coinvolgimento statunitense nel conflitto si dimostrò privo di una vera visione

²² S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 302; J. Pressman, *op. cit.*, p. 111.

²³ S. al-Khazendar, *Jordan and the Palestine Question: the Role of Islamic and Left Forces in Foreign Policy-Making*, New York, 1997, p. 142.

²⁴ S. Anziska, *Neither Two States nor One: the Palestine Question in the Age of Trump*, "Journal of Palestine Studies", vol. 46 (2017), n. 3, p. 58; N. Erakat, *Israel's Annexation of Palestinian Land Will be the Result of US Policy, not a Betrayal of It*, "Jadaliyyah", May 2020.

programmatica, poggiando più che altro su alcuni imprescindibili pilastri di natura strategica, primo fra tutti l'importanza di mantenere aperto il flusso petrolifero dai Paesi arabi. Il tema della sicurezza di Israele era centrale, ma esso era sempre più interpretato come una questione di politica interna più che regionale. In questo senso, la piena disponibilità a derubricare il conflitto come una questione tra arabi e israeliani fu funzionale a riprodurre tale postura, così come l'alleanza con la Giordania hashemita si dimostrò un'utile risorsa per garantire Tel Aviv e isolare quanto più possibile la posizione di Arafat e OLP²⁵. Al tempo stesso, è interessante osservare come durante questo periodo, e in particolare nel corso degli anni Settanta, iniziò sempre più a prendere piede l'idea della soluzione di favorire un'amministrazione autonoma all'interno dei Territori²⁶. Pur venendo interpretata in maniera differente a Camp David, da Begin e da Reagan, tale principio si fece largo all'interno delle discussioni sulla possibile soluzione del conflitto, per poi trovare nuova forma all'interno dello schema di Oslo, seppur in qualità di soluzione transitoria in vista di un accordo finale e la creazione di uno Stato di Palestina.

Il processo di pace, la soluzione dei due Stati e il suo lento superamento

A cavallo della fine degli anni Ottanta, il rapido susseguirsi di alcuni importanti eventi sia a livello regionale sia nel settore giordano-israelo-palestinese impressero una repentina trasformazione agli equilibri geopolitici del conflitto, aprendo la strada al percorso negoziale tra israeliani e palestinesi nel segno della soluzione dei due Stati e del principio "terra per pace", una possibilità fino a qualche anno prima impensabile. I primi segnali di cambiamento si manifestarono tra il 1987 e 1988, con lo scoppio della prima Intifada in Palestina, il contestuale annuncio della nascita di Hamas e la decisione di Amman di procedere al distacco dalla Cisgiordania.

Inizialmente, Washington non sembrò realizzare la svolta che si stava compiendo all'interno del campo giordano-palestinese. Di

²⁵ I. Pappe, *Clusters of history: US Involvement in the Palestine Question*, "Race & Class", vol. 48 (2007), n. 3, pp. 22-25.

²⁶ S. Anziska, *op. cit.*, p. 60.

fatto, pur valutando la possibilità di riaprire il dossier sul negoziato, alla fine degli anni Ottanta l'amministrazione Reagan era ancora ferma sulle sue passate convinzioni, ritenendo che qualsiasi iniziativa avrebbe dovuto sempre svolgersi secondo la formula del coinvolgimento diretto giordano, anche sotto forma di una delegazione mista giordano-palestinese. Tale fu l'intendimento del Piano Shultz (1988) che cercò di proporre una via negoziale attraverso la composizione degli approcci di Camp David (1978), del Piano Reagan (1982) e delle diverse idee che erano state poste sul tavolo a partire dalla metà degli anni Settanta²⁷. La proposta in realtà fallì ancor prima di essere discussa, anche per i veti israeliani. Ciononostante, questo ennesimo coinvolgimento statunitense lanciò un segnale importante circa il crescente interesse di Washington a svolgere un ruolo di mediatore nel conflitto. Inoltre, tale apertura fu tanto più rilevante in quanto, negli stessi anni, OLP e Arafat si dichiararono disponibili a rivedere la parte più contraddittoria della loro condotta politica, accettando la possibilità di negoziare sulla base delle risoluzioni n. 242 e 338 e rinunciando alla lotta armata, come emerse ad Algeri e Ginevra²⁸. Pur senza raggiungere alcun risultato concreto, questi iniziali gesti di apertura contribuirono a definire quello che nell'arco di un quinquennio sarebbe diventato il processo di Oslo.

In questo quadro, la guerra in Iraq del 1990 in risposta all'invasione del Kuwait da parte di Saddam Hussein rappresentò un vero spartiacque. La rapida conclusione delle operazioni dimostrò l'indiscusso primato statunitense nell'area, ormai non più contendibile dato l'evidente epilogo dello scontro bipolare a favore di Washington. Tale nuova situazione venne ben compresa da Re Hussein ed Arafat, che si trovarono nella difficile condizione di dover rinegoziare le proprie posizioni per poter uscire dal momentaneo isolamento in cui si erano costretti a causa del loro sostegno al leader iracheno nel corso del 1990.

Dopo alcune iniziali esitazioni, nel 1991 l'amministrazione Bush decise di cogliere questa favorevole congiuntura per ridefinire i nuovi assetti regionali nel modo ad essa più favorevole, mediando da una posizione di forza sia con Israele sia con il mondo arabo. La

²⁷ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 305.

²⁸ A. Abu-Odeh, *Jordanians, Palestinians & the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, 1999.

Conferenza di Madrid avrebbe dovuto servire esattamente a questo scopo, prevedendo la possibilità di aprire tavoli negoziali sulle principali questioni politiche e di sicurezza nel Medio Oriente attraverso il dialogo tra arabi e israeliani. Seppur a Madrid fu ancora prevista una delegazione mista giordano-palestinese, tale iniziativa ebbe l'indubbio merito di riportare le sorti del conflitto al centro del dibattito mediorientale e internazionale, che poi gradualmente perse dopo lo scoppio della Seconda Intifada e gli attacchi alle Torri Gemelle del 2001.

A beneficiare dei frutti di questa iniziativa fu, però, la successiva amministrazione Clinton. Madrid, infatti, non raggiunse nessuno degli obiettivi prefissati, ma la convocazione della conferenza riuscì a determinare uno storico allineamento. Mentre il dialogo multilaterale sembrava sempre più bloccato e inconcludente, la mediazione norvegese fu in grado di aprire segretamente l'iniziativa negoziale di Oslo che per la prima volta nella storia mise intorno a un tavolo esponenti di OLP e di Israele, ora governato da Yitzhak Rabin (1992). Fu proprio da questa iniziativa, ancora una volta realizzatasi con il minimo impegno statunitense, che presero corpo gli Accordi di Oslo, ufficialmente esposti a Washington alla presenza di Clinton, Rabin e Arafat. Tale occasione rappresentò un passaggio storico nel coinvolgimento statunitense nel conflitto. Gli accordi "risolsero" decenni di esitazioni e dilemmi circa la relazione con la Resistenza palestinese²⁹. Essi, inoltre, consegnarono nelle mani di Clinton il ruolo di unico mediatore.

Fu così che prese forma il processo di pace nel segno di Oslo, ossia il quadro politico e negoziale che definì gli equilibri locali fino al 2000, anno dello scoppio della Seconda Intifada e della sua drastica interruzione³⁰. Nel 1994, gli Accordi del Cairo stabilirono i primi profili operativi per proseguire verso la soluzione del conflitto e la nascita dello Stato di Palestina, anche se quest'ultima questione non fu mai chiaramente definita all'interno dello scambio di lettere del 1993. Gerico e Gaza furono così le prime aree da cui Israele smobilitò le proprie forze, permettendo il passaggio

²⁹ S.L. Spiegel, *The United States, 1993-2010*, in J. Peters – J.D. Newman (eds.), *The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict*, London, 2013, p. 308.

³⁰ J.L. Gelvin, *The Israel-Palestine conflict: One Hundred Years of War* (3th edition), Cambridge, 2014.

della leadership e dei quadri di OLP da Tunisi alla Palestina. In seguito, nel 1995, si chiuse il cosiddetto accordo di Oslo II, con cui venne stabilito come proseguire sulla via della definizione di un'amministrazione autonoma in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, ossia l'ANP, secondo la divisione tra area A (ad esclusivo controllo palestinese), B (con la presenza israeliana nell'ambito della gestione della sicurezza) e C (completamente sotto controllo di Tel Aviv). Inoltre, fu confermata l'intenzione di procedere con il disegno dei negoziati separati sulle principali questioni ancora rimaste aperte (confini, Gerusalemme, rifugiati, insediamenti e sicurezza) che secondo gli auspici iniziali avrebbero dovuto trovare soluzione nel corso dei successivi tre anni. Infine, nel 1996 si tennero le prime elezioni presidenziali che confermarono la leadership di Arafat a guida della nuova Autorità.

Ma nell'economia del conflitto israelo-palestinese, Oslo produsse anche un'altra grande trasformazione in quanto portò all'epilogo del tradizionale ruolo giordano di facilitatore diplomatico dietro le quinte. Tale evento si compì con la pace tra il Regno Hashemita ed Israele. Inizialmente, Amman non recepì con entusiasmo la conclusione di Oslo. Non vi erano ragioni ideologiche o di contenuto, ma la Monarchia hashemita non aveva gradito di essere stata completamente ignorata. Ciò, inoltre, era avvenuto nel momento più basso nella storia dei suoi rapporti con Washington, ossia dopo la decisione di non appoggiare le operazioni contro Baghdad. Per tale ragione, Re Hussein decise di cercare di volgere la situazione a proprio favore, aprendo a negoziati diretti per la normalizzazione dei rapporti con Tel Aviv. Il progetto di pace prese subito forma grazie all'intesa con Yitzhak Rabin, che immediatamente si mostrò essere un partner interessato³¹. La pace di Wadi 'Araba del 1994 coronò tale obiettivo e permise ad Amman di ricomporre i rapporti con l'amministrazione Clinton, ottenendo nuovi aiuti e la cancellazione di una parte cospicua del suo debito³². La visita del Presidente nel Regno, la seconda dopo quella

³¹ P. Robins, *A History of Jordan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 133-158; P.L. Scham – R.E. Lucas, "Normalization" and "Anti-Normalization" in Jordan: the Public Debate, "Middle East Review of International Affairs", vol. 5 (2001), n. 3, p. 54.

³² B. Riedel, *25 Years on, Remembering the Path to Peace for Jordan and Israel*, "Brookings", 23.10.2019.

di Nixon, confermò la nuova natura della relazione tra i due Paesi e valse, nel corso dei successivi anni, il sensibile incremento degli aiuti nei confronti di Amman. Tra il 1999 e 2000, il sostegno in ambito militare passò da 92 milioni a 208.5 milioni, mentre quello economico raggiunse la quota di 289 milioni di dollari³³. Da questo momento in poi nel radar statunitense la Giordania usciva gradualmente dalla sfera del conflitto israelo-palestinese, divenendo un valido alleato nelle successive crisi geopolitiche e di sicurezza nell'arco mediorientale. In realtà, però, la pace con Israele non risolse lo storico rapporto esistenziale che il Paese aveva nei confronti della Palestina. A partire dall'epilogo della Seconda Intifada, tale situazione ritornò a far sentire i suoi effetti, destando crescenti preoccupazioni all'interno della dirigenza hashemita di fronte al peggioramento della situazione diplomatica e politica nel settore israelo-palestinese.

Nonostante il clima trionfalistico che accompagnò l'attuazione degli Accordi di Oslo, come è stato più volte messo in luce, il processo di pace era nato con evidenti debolezze strutturali, a partire proprio dall'idea che ne aveva permesso la rapida conclusione, ossia accordarsi su tutto quello che fosse nell'immediato possibile, rimandando ai successivi anni la risoluzione dei temi più problematici. Oslo costituì una sorta di atto di fede, ritenendo che fosse possibile posticipare la discussione dell'essenza stessa del conflitto, separandone il piano politico da quello economico, per giungere incrementalmente a una conclusione positiva per entrambe le parti. Secondo questa visione, la creazione di ANP e l'aumento degli aiuti nei confronti dei palestinesi avrebbe potuto creare le condizioni sufficienti per poter mediare efficacemente sui dossier più spinosi alla base del conflitto, assaporando già alcuni frutti della futura pace. Tale situazione cadde, però, facile preda delle molte sfide che a breve emersero all'interno del settore israelo-palestinese. Nel 1995, l'uccisione di Rabin per mano di un estremista ultra-ortodosso assestò, infatti, un primo duro colpo, rimuovendo uno dei principali ideatori di Oslo. Il suo successore, Shimon Peres, dimostrò di voler procedere con decisione sulla linea già tracciata, tanto da posticipare le elezioni per evitare di dissipare le energie fin a quel momento spese nel campo del negoziato con i palestinesi.

³³ A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 137.

In breve, però, tale scelta si rivelò errata. Il processo di pace, infatti, stava già producendo evidenti contraddizioni che Netanyahu seppe immediatamente capitalizzare vincendo nel 1996. La sua ascesa al governo del Paese determinò il congelamento dei negoziati, allontanando palestinesi e israeliani. Evidentemente questo stato di cose fu, anche, favorito dalla risoluta intenzione di una parte del fronte palestinese di opporsi strenuamente alla soluzione prospettata da Oslo. Hamas, in particolare, si impegnò per tutto il corso degli anni Novanta nella lotta armata contro Israele, ostacolando quanto più possibile la conclusione del negoziato attraverso l'utilizzo della strategia della tensione. Ma l'aspetto sicuramente di maggior interesse risiede nel comportamento dell'amministrazione Clinton. L'avvio di Oslo e l'immediato accordo di pace tra Amman e Tel Aviv fecero momentaneamente perdere di vista a Washington le priorità del suo ruolo di mediatore. Ritenendo che israeliani e palestinesi fossero ormai in grado di proseguire autonomamente sul percorso tracciato a Oslo e ratificato a Washington, Clinton decise infatti di puntare sulla normalizzazione tra Siria e Israele³⁴. Tale fu la condotta politica della sua amministrazione durante tutta la seconda metà degli anni Novanta. In questo modo, però, Washington perse l'occasione di favorire la positiva progressione dei negoziati durante il periodo ad interim, un ruolo che avrebbe potuto essere determinante data l'assenza di un chiaro calendario e cronoprogramma. Le conseguenze di tale scelta si colsero in modo evidente tra il 1998 e il 2000. Alla fine degli anni Novanta, lo stallo in cui versava il processo di pace non era, infatti, più ignorabile tanto che Clinton promosse l'incontro di Wye River tra Arafat e Netanyahu proprio come estremo tentativo di risuscitarlo³⁵. In questa occasione, su invito di Washington, la Giordania di Re Hussein compì, per l'ultima volta, un ruolo centrale nella mediazione tra i due suoi vicini, ponendosi al fianco di Clinton in qualità di garante della ricomposizione tra le parti. L'invito di Clinton fu, però, motivato dal riconoscimento delle qualità carismatiche dell'anziano Re giordano, piuttosto che dalla volontà di ritagliare al Paese un nuovo ruolo nella questione israelo-palestinese. Alla successione del figlio Abdullah, infatti, la Monarchia si

³⁴ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 309.

³⁵ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311.

distanziò ulteriormente dal conflitto, imponendo la chiusura degli uffici politici di Hamas nel Paese e optando per il decisivo allineamento nei confronti di Washington, tanto dal punto di vista della sicurezza quanto nel campo economico³⁶.

Fin da subito, però, si comprese che il Memorandum di Wye River (1998) sarebbe stata un'altra delle tante occasioni mancate. Nei due anni successivi, nessun nuovo accordo fu raggiunto. Gli attacchi terroristici continuarono e Israele non tenne fede all'impegno di riprendere il ritiro della sua presenza militare secondo i patti³⁷. Inoltre, Washington tornò a guardare in direzione della Siria; scelta che fu anche favorita dal governo di Barak, succeduto a Netanyahu nel maggio 1999³⁸. Sulle basi di tali premesse, non è quindi difficile comprendere il motivo per cui l'ultimo tentativo di mediazione nel corso dell'amministrazione Clinton si sia risolto in un totale fallimento.

Nel 2000, il nuovo governo Barak decise di riprendere in mano il processo di Oslo a partire dalla convinzione di dover superare il suo approccio incrementale³⁹. Al tempo stesso, però, piuttosto che promuovere immediatamente la ripresa dei rapporti con Arafat, egli si dedicò al ritiro unilaterale dal sud del Libano e, come ponzani ricordato, al tentativo di aprire un canale di dialogo con la Siria, delegando il negoziato con i palestinesi a un suo inviato ad hoc senza particolari poteri. Tale strategia si rivelò ben presto fallimentare. L'appuntamento di Camp David, fortemente voluto da Clinton, si aprì, infatti, sotto i peggiori auspici. Gli esiti di Oslo fino a quel momento erano stati parziali e spesso inconcludenti. Arafat guardava alla situazione in Palestina e al negoziato con crescente apprensione. Il campo palestinese era sempre più frammentato e in fermento. Fu così che Arafat giunse a Camp David con molti dubbi e per nulla convinto dell'opportunità di parteciparvi. L'incontro si risolse in una sorta di "prendere o lasciare".

Pur in assenza di una chiara documentazione sulle proposte avanzate, è ormai evidente che Arafat non credesse né ai

³⁶ G. Alan, *Jordan: Living in the Crossfire*, New York, Zed Books, 2005, pp. 242-243.

³⁷ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311.

³⁸ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 312.

³⁹ A. Hanieh, *The Camp David Papers*, "Journal of Palestine Studies", vol. 30 (2001), n. 2, Winter, pp. 75-97.

reali obiettivi della mediazione statunitense, percepita come troppo schierata e interessata, né alla capacità di Barak di tener fede alle proposte avanzate in quella sede garantendo il pieno sostegno da parte del suo parlamento. Inoltre, rimanevano ancora poco chiare le soluzioni prospettate su Gerusalemme e i rifugiati, due questioni centrali nel conflitto. A poco valse l'ultimo tentativo di Clinton di capitalizzare l'esperienza di Camp David proponendo i suoi Parametri nel dicembre del 2000. Di fatto, se Barak rispose con riserve, Arafat espresse un netto rifiuto. Tale situazione di stallo si ripropose ancora nel 2001 durante il meeting di Taba. Il contesto israelo-palestinese era ormai avvolto dalla seconda Intifada e, di lì a poco, l'attacco alle Torri Gemelle e la nuova amministrazione Bush avrebbero contribuito a ridefinire in maniera strutturale gli equilibri e le direttrici politiche su cui fino a quel momento si era retto il sistema regionale del Medio Oriente contemporaneo.

Tra il 2002 e il 2017, ossia durante le amministrazioni Bush e Obama, il processo di pace entrò in quella stagione di crisi che si protrae tuttora. Tale condizione fu ulteriormente amplificata dalla sua crescente irrilevanza all'interno delle nuove partite geopolitiche regionali e dalla sempre più marcata distanza tra le parti coinvolte nel conflitto. È proprio nel corso di questi anni che si è progressivamente imposta l'idea del "controllo" o "gestione" del conflitto, piuttosto che della sua risoluzione, che ha significato per prima cosa affrontare la situazione in Palestina come una questione di sicurezza piuttosto che una grande partita politica. Fu proprio durante questa stagione che il coinvolgimento della Giordania fu definitivamente ridimensionato, divenendo per Washington un partner nella più ampia lotta al terrorismo e una fonte di servizi geopolitici nell'ambito dell'opera di stabilizzazione in Iraq⁴⁰. Tale evoluzione non fu solo frutto delle scelte statunitensi, ma fu anche ampiamente accompagnata dalle decisioni di Re Abdullah II. La possibilità di presentarsi come il primo tra i partner locali impegnati nella "Guerra al Terrore" servì al Regno per ottenere nuovi aiuti, compensando così la perdita dell'accesso preferenziale al petrolio iracheno ed entrando in possesso di ulteriori risorse per centrare gli obiettivi di risanamento imposti dal Fondo Monetario⁴¹. Nel

⁴⁰ C. Ryan, *Egypt-Iraq-Jordan Alliance Tries to Change Middle East Dynamics*, "Arab Center Washington DC", 16.9.2020.

⁴¹ P. Robins, *op. cit.*, p. 202.

2003, l'aiuto statunitense contava già il 18% del GNI del Paese⁴². Al tempo stesso, tale distanziamento sembrava giovare al progetto del nuovo Re in vista del lancio di un ambizioso programma di sviluppo del Paese e di ridefinizione del suo patto sociale.

Tale evoluzione si accompagnò con la riformulazione del ruolo di mediatore di Washington. I primi segnali si ebbero già all'insediamento della nuova amministrazione Bush. Gli eventi dell'9/11 e la "Guerra al Terrore" calarono un cono d'ombra sul conflitto, relegandolo su un secondo piano. Ciò non solo ridimensionò la centralità che la questione israelo-palestinese aveva avuto durante il periodo Clinton, ma spinsero Bush a ripensare completamente alla natura e alla qualità del suo ruolo nell'area⁴³. Nel giugno del 2002, il Presidente dichiarò pubblicamente che Washington non avrebbe investito nella mediazione se prima i palestinesi non avessero rinnovato la loro leadership e dimostrato un serio impegno nella riforma e istituzionalizzazione del loro campo politico. Il paradigma della democratizzazione entrò quindi all'interno della dinamica del conflitto e del processo di pace, divenendo il punto centrale di ogni possibile agenda negoziale ancor prima della discussione su come risolvere i suoi aspetti più controversi. Al tempo stesso, tale passaggio sembrò sottolineare che il vero problema riguardava il campo palestinese⁴⁴. La risolutezza di questo nuovo orientamento fu tale che Bush decise di ignorare completamente l'iniziativa negoziale araba (Beirut, 2002) con cui si offriva la normalizzazione delle relazioni con Israele in cambio della risoluzione del conflitto secondo le tradizionali indicazioni della Nazioni Unite e la creazione di uno Stato di Palestina.

Inoltre, l'anno successivo, mentre si discuteva delle operazioni per l'invasione dell'Iraq, Washington decise di rivedere drasticamente il suo tradizionale ruolo di unico mediatore proponendo di dividerlo con il resto della comunità internazionale. Questa sorta di passo indietro rispetto al conflitto condusse, così, alla definizione del "Quartetto", ossia del gruppo di contatto formato

⁴² A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 152.

⁴³ T. Keskin, *An Imperial Design or Necessity of Political Economy? Understanding the Underpinnings of a Trump Administration*, in G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, p. 286.

⁴⁴ M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 372.

da Stati Uniti, Russia, Unione Europea e Nazioni Unite, e alla formulazione dell'iniziativa della "Road Map", con cui si auspicava una veloce risoluzione in tre mosse del conflitto israelo-palestinese, chiudendo la Seconda Intifada. L'idea fu quella di recuperare il percorso di Oslo, stabilendo però un chiaro cronoprogramma e le relative azioni da concludere per la chiusura di questo dossier entro il 2005. Come è noto anche quest'iniziativa fallì a causa di molteplici incomprensioni tra le parti.

A partire dal 2004, il conflitto iniziò a mutare verso gli equilibri che ancora oggi conosciamo. Tre furono le dinamiche che condussero a tale ultima trasformazione. La prima riguardò il coinvolgimento statunitense. Bush dimostrò di non voler essere risucchiato nelle questioni del conflitto. Sempre meno interessato a farsi coinvolgere a fronte della percezione che i palestinesi non volessero riformare ANP, il Presidente decise di appoggiare apertamente le posizioni israeliane, aprendo alla possibilità che Tel Aviv mantenesse alcuni insediamenti anche dopo il possibile accordo, e approvando anche l'idea che il ritorno dei rifugiati non avrebbe coinvolto il territorio israeliano. La seconda si espresse attraverso l'unilateralismo israeliano. Sharon decise, infatti, di imprimere una severa virata negli equilibri locali procedendo con la costruzione di una barriera in Cisgiordania, il muro di separazione, e il ritiro dalla Striscia di Gaza, senza alcun coordinamento con ANP. Tale gesto sentenziò il definitivo fallimento di tutte le idee alla base di Oslo e della stessa Road Map. Infine, il campo palestinese visse nel breve volgere di pochi anni la sua totale frammentazione. Dopo la morte di Arafat nel 2004, l'ascesa di Abu Mazen alla carica di Presidente e le elezioni politiche del 2006 vinte da Hamas, nel 2007 il movimento islamista prese il controllo della Striscia di Gaza. Tale evento minò alla base la capacità negoziale e diplomatica palestinese, sottraendole legittimità e coerenza. Inoltre, la contestuale inclusione di Hamas tra le formazioni terroristiche, ripropose tutte le contraddizioni pre-Oslo quando ogni negoziato con OLP era stato sempre rifiutato a causa del suo ricorso alla violenza.

Non a caso l'era Bush si concluse con il peggiore dei possibili risvolti. Infatti, dopo l'ennesimo fallimento con l'iniziativa di Condoleezza Rice ad Annapolis, che ebbe il solo merito di riunire un nutrito numero di Paesi arabi, e l'inconcludente risultato dell'ultimo tentativo bilaterale tra israeliani e palestinesi di

chiudere il conflitto attraverso il dialogo diretto tra Abu Mazen e Olmert⁴⁵, il nuovo presidente Netanyahu lanciò l'operazione "Cast Lead" contro Gaza. Idealmente, il processo di pace non trovava solo una nuova repentina interruzione, ma veniva completamente fagocitato dalla rivalità tra Tel Aviv e Gaza, ponendo in seconda posizione ogni altro tipo di considerazione.

Gli anni che separano questo momento dalla vittoria elettorale di Trump furono caratterizzati da una crescente contraddittorietà da parte di Washington nel tentativo di tener fede tanto al suo ruolo di mediatore quanto alla necessità di ridefinire i profili del suo coinvolgimento a livello regionale.

A differenza del suo predecessore, fin dal suo insediamento, Obama intese impegnarsi nel dossier israelo-palestinese, distinguendosi tanto dalla condotta di Bush quanto da quella di Clinton. Nel fare ciò, però, la nuova amministrazione dovette immediatamente confrontarsi con un quadro regionale sempre più complesso, anche in ragione della crisi del prestigio statunitense nell'area dopo gli eventi dell'Iraq. Per tale ragione, la nuova amministrazione cercò di delineare una linea di intervento fondata su due diversi pilastri. Da una parte, Obama si impegnò per riabilitare l'immagine del Paese presso le società musulmane. A tal proposito, è storico il suo discorso del Cairo del 2009⁴⁶. A questo gesto fecero poi seguito la scelta di procedere con il ritiro delle truppe statunitensi in Iraq, completato nel 2011; la decisione di mantenere una posizione di benigno osservatore nei confronti dello svolgimento delle Rivolte Arabe, retoricamente appoggiandone le proteste; e la volontà di riaprire il dossier sul nucleare iraniano, impegnandosi per una sua risoluzione negoziale⁴⁷. Dall'altro, il Presidente comprese la necessità di lanciare immediatamente un segnale nei confronti del conflitto israelo-palestinese. In questo ambito, la nuova priorità fu il blocco degli insediamenti come via per la ripresa del negoziato sulla base delle risoluzioni dell'ONU⁴⁸. In realtà, questa questione era stata ricorrentemente affrontata da Washington

⁴⁵ A. Benn, *Haaretz Exclusive: Olmert's Plan for Peace with the Palestinians*, "Haaretz", 17.12.2009.

⁴⁶ C.P. Hanelt, *The Israeli-Palestinian Conflict 2010: Obama in Charge*, "IEMED", 2011.

⁴⁷ W. Hazbun, *op. cit.*

⁴⁸ M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 373.

fin dalla guerra dei Sei giorni. In particolare, alla fine degli anni Settanta, Carter aveva avallato un'opinione legale sull'inconsistenza degli insediamenti dal punto di vista del diritto internazionale, pur evitando di adottare misure concrete per fermarne l'espansione⁴⁹. È anche vero però che tra il 1967 e il 2017 Washington aveva sempre posto il veto sulla sua reale discussione, bloccandola circa 43 volte all'interno del Consiglio di Sicurezza evitando così di esporre Israele⁵⁰.

Fin dal 2009, Obama e il suo inviato speciale Mitchell richiesero a Tel Aviv di congelare ogni nuovo tipo di costruzione o espansione all'interno della Cisgiordania⁵¹. Netanyahu accolse inizialmente la proposta di una moratoria di 10 mesi in vista della ripresa dei negoziati, ma già l'anno successivo, proprio in occasione della visita del Vicepresidente Biden, annunciò l'avvio di nuove opere all'interno della zona di Gerusalemme Est, ritenendo che questa area non fosse inclusa nell'accordo. Washington non gradì il gesto di Tel Aviv ma, ancora una volta come già successo con altre amministrazioni, non oppose alcuna seria reazione. Tale prima battuta di arresto mise in luce da subito le difficoltà che avrebbe incontrato Obama nel corso dei successivi anni nel tentativo di imporre la propria linea. Questa vicenda, inoltre, contribuì ancor di più a scavare un solco tra le posizioni di Netanyahu e quelle di Abu Mazen.

Medesima sorte toccò al tentativo di riaprire i negoziati affrontando il tema dei confini. Infatti, l'iniziativa Kerry tra il 2013 e il 2014 si trovò ben presto a scontrarsi ancora una volta con l'inconciliabilità delle posizioni israeliane con quelle palestinesi. In questo caso, il tentativo statunitense di mediazione fu sostanzialmente vanificato dall'impossibilità di trovare un accordo sulla questione della Valle del Giordano⁵². L'idea di riavviare dialoghi bilaterali sotto la supervisione di Washington fallì senza produrre risultati. Per i palestinesi era impensabile una soluzione finale che non contemplasse, per ragioni politiche ed economiche, il pieno controllo di

⁴⁹ L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *The Shifting Contours of US Power and Intervention in Palestine*, "MERIP", vol. 290 (2019), n. 7, Spring.

⁵⁰ N. Erakat, *op. cit.*

⁵¹ S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311; M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 372.

⁵² S. al-Botmeh, *Implications of the Kerry Framework: The Jordan Valley*, "Journal of Palestine Studies", vol. 43 (2014), n. 3, p. 50.

questa area, che rappresenta il 28 per cento della Cisgiordania. Per Tel Aviv tale territorio aveva un valore centrale per la sicurezza di Israele e non sarebbe stato accettabile non averne la gestione anche dopo la fondazione di uno Stato di Palestina.

In conclusione, le due amministrazioni Obama non poterono far altro che cercare di mantenere in piedi il difficile equilibrio determinato nel 1993 dagli accordi di Oslo. Per riuscire in tale impresa, il Presidente si impegnò nel assicurare Israele della vicinanza e del sostegno non negoziabile di Washington, ampliando gli aiuti nel campo della sicurezza. Nel 2016, infatti, Obama firmò la concessione di 38 miliardi di aiuti nel corso dei successivi 10 anni. Tale atteggiamento servì a mitigare le incomprensioni che si erano generate con Netanyahu in seguito ai ricorrenti richiami ad interrompere l'espansione degli insediamenti e in particolare alla scelta di non esercitare il veto sulla risoluzione 2334 proposta dalla Russia con cui si stabiliva la flagrante violazione del diritto internazionale per gli insediamenti di Gerusalemme Est⁵³. Al tempo stesso, Obama non fece mancare alcun aiuto nei confronti dell'ANP, consapevole che la sua sopravvivenza dipendeva da questo. Ma nel fare ciò, ancora una volta gli aspetti di sicurezza presero il sopravvento su quelli politici e dello *state building*. Lo stesso approccio venne tenuto con la Giordania, sempre più apprezzata come pilastro in appoggio delle scelte di Washington nell'area. Nel corso dell'amministrazione Obama, infatti, Amman vide crescere costantemente l'aiuto statunitense in particolare a partire dal 2012, tanto che nel 2014 ottenne il rinnovo di un piano quinquennale di aiuti del valore di 600 milioni all'anno e la disponibilità di 1 miliardo in garanzie. In cambio, la Giordania partecipò all'addestramento delle forze afgane tra il 2010 e il 2012, e nel 2013 venne coinvolta con Washington, Londra e Parigi nel settore della guerra civile siriana, accogliendo lo stanziamento di nuove truppe per consolidare i confini siriani⁵⁴. Successivamente, nel 2016, Obama le riconobbe temporaneamente lo stesso status preferenziale sulla vendita di armi, privilegio concesso solo ai membri della Nato, ad Australia, Israele, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud⁵⁵.

⁵³ S. Anziska, *op. cit.*, p. 66; N. Erakat, *op. cit.*

⁵⁴ A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 161.

⁵⁵ J.M. Sharp, *Jordan: Background and US Relations*, "Congressional Research Service", 18.12.2019.

Tale impegno corrispose all'intenzione di favorire la sua stabilità e rafforzarne l'impermeabilità rispetto a possibili *spillover* regionali.

Dopo le speranze riposte nel processo di Oslo durante gli anni Novanta, le amministrazioni Bush e Obama dimostrarono di credere sempre meno nella soluzione dei due Stati, nonostante il loro costante appoggio retorico⁵⁶. A partire dal 2006, l'atteggiamento statunitense non fece altro che amplificare quella tendenza alla gestione dello status quo già ricordato in precedenza, incentivando le due parti a rimanere ferme sulle proprie posizioni piuttosto che a sforzarsi di elaborare nuove iniziative diplomatiche. Ciò fu anche amplificato dalla crescente propensione ad affrontare il conflitto secondo la sola prospettiva della sicurezza. Tale situazione fu anche determinata dalla sempre più evidente marginalità del conflitto all'interno delle principali questioni regionali e globali. Nonostante Obama ebbe il merito di aver compreso l'importanza di dimostrare una pronta disponibilità a farsi coinvolgere nella questione israelo-palestinese, la presentazione del suo "Pivot to Asia" e l'impegno dei confronti del negoziato sul nucleare iraniano distolsero inevitabilmente risorse e attenzioni dal dossier sul conflitto. Queste due priorità, inoltre, ridussero l'interesse di una parte del mondo arabo a prestarsi come mediatore dietro le quinte, trovando molto più importante comprendere se Washington volesse continuare a giocare il suo ruolo di garante dell'ordine regionale. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda una parte del Golfo. Proprio nel corso delle amministrazioni Obama, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, infatti, iniziarono a coltivare rapporti con Israele nell'ottica del comune avversario iraniano. Il risultato fu che retoricamente il conflitto rimase sempre al centro di molti discorsi politici, ma in concreto esso fu sempre meno nei radar delle diplomazie coinvolte nelle questioni mediorientali.

La politica di Trump e il tentativo di archiviare il conflitto israelo-palestinese

Come già avvenuto in passato, l'insediamento dell'amministrazione Trump nel gennaio 2017 ha segnato una nuova inversione di rotta nella storia del coinvolgimento statunitense all'interno del

⁵⁶ W. Hazbun, *op. cit.*

conflitto israelo-palestinese. Tale dinamica non è di per sé una novità nella storia di questa relazione, bensì ha da sempre qualificato la condotta dei diversi Presidenti statunitensi nella ferma convinzione di essere in grado di cogliere successi laddove i propri predecessori avevano fallito. Al tempo stesso, però, Trump è sembrato fin da subito voler andar ben oltre questa sorta di canovaccio. Egli, infatti, si è presentato non solo come differente da Obama, ma ha anche inteso abbandonare il semplice ruolo di mediatore e garante di Israele, per divenire il futuro risolutore del conflitto ponendo al suo fianco Tel Aviv. Nel cercare di portare a compimento tale ambizione, Trump non si è quindi limitato ad “azzerare” le proposte e le linee guida dei suoi predecessori, ma si è impegnato nel forgiare un nuovo status quo sul terreno ancor prima che il possibile piano di pace fosse stato presentato, riportando il contesto israelo-palestinese a una situazione antecedente al 1967 e abbandonando l’idea dei due Stati e quella di “terra per la pace”. Questo è sicuramente l’aspetto che ha caratterizzato la sua amministrazione, al di fuori di tutte quelle rigidità, irriverenze e fluttuazioni che sono state spesso messe in luce.

I primi evidenti segnali di quello che sarebbe stato l’approccio iconoclastico del Presidente vennero alla luce già nel febbraio 2017. Durante una conferenza alla presenza di Netanyahu, Trump dichiarò di essere pronto a “cedere sulla nozione dei due Stati”, aprendo a qualsiasi soluzione potesse accontentare le parti in causa. La portata di tale dichiarazione si chiarì nel corso dello stesso anno. Il coinvolgimento di Trump avrebbe significato monopolizzare e manipolare il piano di pace per procedere in modo incessante al graduale superamento di alcune delle questioni chiave nella risoluzione del conflitto, prime fra tutte il destino di Gerusalemme.

Nel compiere ciò, Trump dimostrò immediatamente di voler coltivare e ampliare la qualità della sua relazione bilaterale con Israele, relegando su un secondo piano quella con la sfera palestinese. Fu emblematica la scelta di affidare le sorti di questo piano a tre personalità evidentemente legate al contesto israeliano e con nessuna esperienza del processo di pace, ossia suo cognato, Kushner, autore poi del prospetto economico del piano Trump; Greenblat che divenne capo Negoziatore; e, infine, Friedman, il nuovo Ambasciatore statunitense in Israele. Tale situazione fu naturalmente accolta con entusiasmo da Netanyahu in quanto

prometteva di realizzare quasi tutte le sue richieste senza mai doversi esporre in un negoziato. Non a caso, fu già durante questa occasione che venne imposto ai palestinesi la duplice condizione di riconoscere la natura di Israele come Stato ebraico e la disponibilità ad accettare la sua sovranità sulla Valle del Giordano quali prerequisiti per ritornare al tavolo negoziale. Evidentemente, ANP non poté far altro che opporsi a quelli che percepiva essere diktat inaccettabili, incrinando immediatamente la sua relazione con Trump e favorendo il programma già impostato dal Presidente.

Sulla base di queste premesse, nel corso dei successivi mesi l'atteggiamento di Washington nei confronti dei palestinesi si dimostrò sempre più intransigente. Trump, infatti, attuò nei loro confronti una strategia di contatto ispirata alla "massima pressione" al fine di forzare la leadership di OLP e ANP a convergere verso le proprie posizioni, isolandola e mettendola sempre più in difficoltà⁵⁷. Parallelamente, Trump si impegnò a promuovere il coinvolgimento di una parte del mondo arabo da sempre vicino a Washington. Da una parte, egli invitò l'Egitto a mediare e ricomporre la relazione tra Fatah e OLP. Nel 2017, Egitto, Israele e Giordania si incontrarono segretamente allo scopo di persuadere il fronte palestinese ad accettare di negoziare, ma il Presidente di ANP rifiutò di partecipare. Dall'altra, il Presidente coltivò con sempre più energia la relazione con Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, spingendo sulla strada della normalizzazione con Israele. La combinazione tra la peculiare postura nei confronti della risoluzione del conflitto e questa duplice linea di contatto ha contribuito a plasmare un panorama regionale alquanto frammentato, all'interno del quale è emerso l'allineamento tra Israele e la parte del Golfo più interessata a contenere l'avversario iraniano, piuttosto che a perorare la causa dei palestinesi⁵⁸. Tale risultato è stato raggiunto attraverso un'attenta politica di decostruzione del processo di pace, svuotandolo e depoliticizzandolo per sostituirvi una fitta rete di relazioni bilaterali a somma zero intavolate sulla base dei differenti bisogni geopolitici ed economici.

Già nel dicembre del 2017, Trump assestò il primo colpo in questa direzione, annunciando il riconoscimento di Gerusalemme

⁵⁷ L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *op. cit.*

⁵⁸ D.L. Byman – T.C. Wittes, *In Trump we trust? Israel and the Trump administration*, "Brookings", 26.10.2018.

quale capitale di Israele e la volontà di porvici la nuova ambasciata statunitense. La reazione di OLP fu immediata e portò all'interruzione dei contatti con l'amministrazione. Trump non perse occasione per alzare ulteriormente la tensione informando della volontà di congelare tutti gli aiuti bilaterali a favore di ANP (USAID terminò le sue attività nel gennaio del 2019) e dei contributi a sostegno delle attività dell'UNRWA. Attualmente, l'unico punto di contatto tra Washington e ANP rimane il comparto della sicurezza. Inoltre, Trump dispose la chiusura degli uffici diplomatici dell'Autorità a Washington⁵⁹.

Il rapido susseguirsi di tali eventi chiarì quindi che il Presidente aveva letteralmente deciso di togliere dal tavolo negoziale non solo il tema del futuro di Gerusalemme, come frequentemente ribadì, ma anche una delle parti in causa nel futuro negoziato.

Fu anche durante tale frangente che si iniziarono ad intravedere alcuni dei possibili effetti della politica di Trump all'interno del campo dei tradizionali alleati arabi di Washington, prima fra tutti la Giordania. Di fronte all'annuncio di Gerusalemme capitale di Israele, Il Regno hashemita non fece mistero della sua preoccupazione e contrarietà. Inoltre, il congelamento degli aiuti dell'UNRWA rappresentò un duro colpo per il Paese, già fortemente segnato da evidenti problemi di natura economica e ancora in preda a diverse manifestazioni e dimostrazioni. Oltre la già ricordata rilevanza della componente palestinese, la Giordania conta su 171 scuole gestite direttamente da questa Agenzia che eroga i suoi servizi a più di 121.000 studenti⁶⁰. A ciò si deve unire l'evidente timore di Amman che gli oppositori alla normalizzazione con Israele nel Paese potessero cogliere l'occasione per avviare una nuova campagna di protesta. Per segnare la criticità della situazione, la Corona ritenne necessario rispondere alle dichiarazioni di Trump pubblicando tre chiari "no" con cui volle ribadire la contrarietà a qualsiasi soluzione che vedesse nella Giordania una patria alternativa per i palestinesi; che non risolvesse la questione degli insediamenti; e che prevedesse di intromettersi nello storico ruolo hashemita di Custode, posizione assai ambita da Riyad. Le parole di Re Abdullah rappresentarono un'inconsueta novità per la sua

⁵⁹ L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *op. cit.*

⁶⁰ S. Maayeh, *The Deal of the Century and Jordan's Dilemma*, "Konrad Adenauer Stiftung", June 2009.

tradizionale posizione di leale alleato nei confronti delle scelte di Washington ed evidenziarono il crescente disagio in cui il Regno si trovava. Questo atteggiamento proseguì nel corso dei successivi anni, facendosi sempre più sentire nel 2019 e nel 2020. Re Abdullah arrivò anche a lasciar cadere il rinnovo della concessione delle aree agricole di Baqura, risalente al tratto di pace del 1994, raffreddando così i rapporti con Tel Aviv⁶¹.

La risposta di Trump non tardò. Egli non solo non concesse alcuno spazio alle “proteste” giordane, ma ignorò anche l’invito avanzato durante il Summit della Lega Araba di Amman di ritornare alla proposta araba di risoluzione del conflitto. Washington certamente riconobbe il valore dell’alleato, in particolare nella lotta all’Organizzazione dello Stato Islamico, e per questo dispose l’erogazione di 20.4 miliardi di dollari, anche in ragione delle 3.000 truppe statunitensi di stanza in Giordania, ma sul piano del dossier israelo-palestinese procedette spedito come previsto. In questo senso, il comportamento di Washington non segnalò semplicemente che Amman non rappresentava più un utile canale di interlocuzione sulla questione israelo-palestinese e che la sua posizione non le consentiva voce in capitolo, ma dimostrò di non riconoscere il possibile contraccolpo che la sua gestione poteva avere sull’alleato, alimentando le sue preoccupazioni di essere sempre più isolato a favore invece dei partner del Golfo⁶². Tale postura segnò una rilevante differenza rispetto al passato.

Inoltre, nel maggio 2019 Trump annunciò il riconoscimento del Golan come parte integrante del territorio israeliano, andando contro alla stessa opposizione statunitense che insieme alla comunità internazionale si era opposta nel 1981 alla decisione annunciata da Tel Aviv di anettere questa area. Pur non impattando direttamente sulla situazione palestinese, tale decisione rafforzò l’immagine di un Presidente intenzionato a proseguire nell’opera di ridiscussione di tutto lo status quo nell’area a dispetto del diritto internazionale e delle varie opinioni in campo⁶³.

⁶¹ R.F. Sweis – I. Kershner, *Jordan Reclaims Land Israelis Used Under '94 Peace Accord*, “The New York Times”, 10.11.2019.

⁶² C. Ryan, *op. cit.*

⁶³ V. Kattan, *US Recognition of Golan Heights Annexation Testament to Our Times*, “Journal of Palestine Studies”, vol. 48 (2019), n. 3, pp. 79-85.

Successivamente, nella primavera dello stesso anno Washington annunciò la volontà di presentare il capitolo economico della sua proposta di pace, organizzando una conferenza dedicata a Manama, Bahrein. In seguito alle tiepide reazioni di importanti partner regionali, tra cui Egitto, Marocco e Giordania, che annunciarono di voler inviare semplici osservatori, e alla diserzione palestinese, la conferenza venne trasformata in un summit⁶⁴. Esso comunque servì ad anticipare il senso complessivo di quella che sarebbe poi stata la proposta finale. Il piano Trump, consegnato al pubblico nel gennaio del 2020, dimostrò di avere un solo preciso obiettivo politico, ossia quello di risolvere il conflitto senza accogliere nessuna delle tradizionali istanze palestinese, ma promettendo in cambio un vasto progetto di sviluppo economico e di normalizzazione dei rapporti a livello regionale. In questo senso, non parve irrilevante il ringraziamento da parte di Trump all'aiuto che Emirati Arabi Uniti, Oman e Bahrein avevano dato nella fase di sua elaborazione.

Il piano di Trump "Peace to Prosperity" avanzò la proposta di mettere a disposizione una leva di 50 miliardi di dollari in investimenti per il finanziamento di 179 progetti di sviluppo da amministrare in modo multilaterale. Per sbloccare questa base economica, Washington proponeva ai palestinesi di accettare una soluzione "ridotta" dello Stato in Palestina, sia per quanto riguarda l'estensione territoriale (il 70 per cento del West Bank) sia per ciò che concerne la qualità della sua sovranità, di fatto una sorta di autonomia controllata⁶⁵. La nuova Palestina avrebbe rinunciato a rivendicare Gerusalemme quale sua capitale e sarebbe stata privata del controllo di una buona parte dell'attuale area C, inclusa tutta la Valle del Giordano, potendo contare solo su alcuni punti di accesso con la Giordania. Anche il confine con l'Egitto dalla parte della Striscia di Gaza sarebbe rimasto nelle disponibilità israeliane. In cambio, si sarebbe previsto uno scambio compensativo creando all'interno dell'area del Negev due siti di sviluppo, uno agricolo e l'altro industriale. Per quanto concerne il collegamento tra le due aree del futuro "Stato", si avanzò la proposta di realizzare un'apposita infrastruttura controllata dai palestinesi. Infine, il piano di sviluppo economico avrebbe consentito di superare la questione

⁶⁴ K. Elgindy, *Trump's Dangerous Vision for Palestine*, "Journal of Palestine Studies", vol. 48 (2019), n. 4, p. 104.

⁶⁵ K. Elgindy, *op. cit.*, pp. 105-106; A. Yaflin, *op. cit.*, pp. 3-5.

del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi prevedendo una quota di compensazione per i Paesi arabi maggiormente coinvolti, invitandoli a concedere loro piena cittadinanza.

Come è noto, il piano fu fermamente rifiutato da ANP e venne anche duramente criticato da una parte del mondo arabo, in particolare dalla Giordania. Ma se la proposta Trump non aveva probabilmente già nel 2017 alcuna possibilità di centrare l'obiettivo della pace, essa ha funzionato perfettamente come strumento per creare una nuova realtà politica nella regione. Se per Netanyahu è stato semplice assecondare il disegno del Presidente, sostenendo la sua visione di status quo dinamico in cui cogliere impensabili risultati senza mai doversi sedere al tavolo, ritagliandosi anzi nuovi margini per prevenire la futura annessione unilaterale della Valle del Giordano, una parte del Golfo già interessata a sviluppare nuove relazioni con Tel Aviv ha colto l'occasione per normalizzare completamente i suoi rapporti. Gli accordi di Abramo dell'ottobre del 2020 hanno rappresentato il coronamento di tale percorso, regolarizzando i rapporti già esistenti tra Emirati Arabi Uniti e Bahrein⁶⁶.

In questo modo, Trump ha chiaramente segnalato quale fosse il suo reale obiettivo politico, ossia ridefinire gli allineamenti all'interno del bacino dei suoi alleati tradizionali lungo l'asse Israele-Golfo, sfruttando la loro prioritaria aversità nei confronti dell'Iran e il sempre meno interesse per la questione palestinese⁶⁷. Trump ha così potuto tener fede al suo scetticismo nei confronti del tradizionale interventismo statunitense nell'area, affidando a tale intesa il consolidamento della sicurezza di Israele nella regione.

Conclusioni

La storia del coinvolgimento statunitense nel conflitto israelo-palestinese evidenzia come Washington non abbia mai realmente elaborato una visione programmatica chiara ed univoca, ma abbia interpretato tale dossier alla luce sia delle diverse priorità della sua politica per il Medio Oriente sia dei pilastri su cui quest'ultima

⁶⁶ K.C. Ulrichsen, *Palestinians Sidelined in Saudi-Emirati Rapprochement with Israel*, "Journal of Palestine Studies", vol. 47, (2018), n. 4, p. 79.

⁶⁷ W. Hazbun, *op. cit.*

doveva reggersi, ossia la sicurezza di Israele e le proficue relazioni con alcuni partner arabi. Ciò ha consegnato nelle mani di ciascuna amministrazione la piena disponibilità ad improntare la propria strategia al fine di raggiungere tali obiettivi.

Se fino agli anni Novanta, il coinvolgimento statunitense ha cercato di garantire Tel Aviv senza mettere in pericolo i canali di approvvigionamento energetico, a partire dal nuovo millennio tale correlazione ha gradualmente lasciato il passo a nuove priorità, tra cui il contenimento di Iraq e Iran, la Guerra al Terrore e, infine, il Pivot to Asia, ormai la vera priorità che occupa l'attenzione di Washington nel ripensare al suo coinvolgimento nella regione. In questo senso, mentre la relazione con Israele rimane solida e immutata, l'attenzione nei confronti del conflitto si è fatta sempre più scostante e ancor più strumentale. Al di fuori dell'imprevedibilità, dell'improvvisazione e dell'ecletticità di Trump anche nei confronti delle modalità di elaborazione delle proprie policies, la direzione impressa da questo Presidente non è quindi del tutto eccezionale, ma si colloca all'interno di questa lenta evoluzione che ha progressivamente registrato la marginalità della questione israelo-palestinese nel quadro geopolitico mediorientale.

In questo senso, l'eredità di Trump prospetta di essere molto più difficile da scalfire di quanto si possa immaginare⁶⁸. Se è lecito attendersi che il nuovo Presidente Biden attui, come già avvenuto in passato, una formale revisione dei precedenti orientamenti, ripristinando la relazione con i palestinesi e il suo pacchetto di aiuti, ritornando alla linea pre-Trump di condanna degli insediamenti e rallentando la prosecuzione dei lavori per la nuova ambasciata degli Stati Uniti a Gerusalemme, è già evidente che per quanto concerne il piano di normalizzazione non si assisteranno a seri cambiamenti, ma anzi ci potrebbero essere ulteriori novità. La decisione di cambiare la denominazione dell'Ambasciata americana nell'area, mediante l'aggiunta dei riferimenti a Cisgiordania e Gaza insieme a quello di Israele, e la dichiarazione di pubblica soddisfazione nei confronti del programma di normalizzazione sembrano confermare questo indirizzo. In realtà, tale scenario potrebbe non giovare in modo risolutivo alla causa palestinese, ma consentirebbe

⁶⁸ A.D. Miller, *Netanyahu has (almost) Nothing to Fear from a President Biden*, "Haaretz", 19.7.2020.

di rasserenare le posizioni giordane. Inoltre, di fronte al quadro pandemico è difficile che la nuova amministrazione si faccia coinvolgere seriamente nella questione israelo-palestinese, avendo già fatto ben intendere che la priorità andrà alla ricomposizione dei rapporti con l'Iran. Molto quindi dipenderà dalla capacità palestinese di saper riorganizzare il proprio campo politico, anche perché lo status quo dinamico creato da Trump e Netanyahu accoglie già gran parte delle principali richieste che storicamente Israele ha avanzato nella risoluzione del conflitto e non danneggia i prioritari interessi di alcuni centrali partner arabi di Washington.

Questo volume è stato stampato
nel mese di marzo 2021
su materiali e con tecnologie ecocompatibili
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

Questo numero monografico doppio dei *Quaderni di Scienze Politiche* si pone in ideale continuità con la precedente analoga monografia *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento* (n. 12/2017). Quel volume tracciava alcune linee interpretative per comprendere i fattori che avevano determinato l'imprevedibile ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e per delineare le tendenze della sua presidenza. L'attuale traccia un primo bilancio di questi quattro anni. La maggioranza dei saggi esamina temi di politica estera, ma non mancano argomenti relativi a quella interna. Lo scopo di questo volume è di valutare quanto il mandato di Trump abbia rappresentato una "rottura" da archiviare e quanto invece sia stato espressione di "forze profonde" di lunga durata e di scenari più recenti entrambi destinati a non scomparire facilmente. Sicuramente la personalità e lo stile del nuovo Presidente, Joe Biden, sono marcatamente opposti a quelli dell'uscente. La sostanza della politica americana sarà così altrettanto diversa?

MASSIMO DE LEONARDIS, già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale e Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020). Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 260 altri saggi in varie lingue.

La presidenza Trump: bilancio ed eredità

A cura di
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-9335-783-8/ ISSN: 2239-7302



euro 15,00