

## **Lo status di Gerusalemme al centro dello scontro. Cause, reazioni e conseguenze del riconoscimento statunitense di Gerusalemme capitale israeliana**

Mercoledì 6 dicembre 2017, il presidente Donald Trump ha dichiarato che gli Stati Uniti riconoscono Gerusalemme come capitale di Israele, annunciando così l'avvio delle procedure per il trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme. La decisione di Trump ha generato un'ondata di proteste tra i palestinesi e violenti scontri di piazza tra questi e le forze di sicurezza israeliane, che hanno fatto registrare diverse vittime tra i manifestanti. Non sono mancati lanci di razzi da Gaza e raid di rappresaglia da parte dell'aviazione israeliana.

Nell'ambito del suo discorso, ma in un secondo momento, Trump ha precisato che gli Stati Uniti non intendono prendere posizione sullo status finale di Gerusalemme e sulla definizione dei confini e della sovranità israeliana riguardanti la Città Santa. Secondo Trump, dunque, il suo non è altro che "il riconoscimento di una realtà", mentre la questione dello status di Gerusalemme e dei confini deve essere risolta dalle parti in causa, non dagli Stati Uniti. Dichiarazioni che se lette alla luce di quanto affermato da David Friedman, uomo di fiducia di Trump, nominato ambasciatore statunitense in Israele, assumono un pesante significato. Secondo Friedman, infatti, gli Stati Uniti non dovrebbero più considerare Gerusalemme Est e la Cisgiordania (Judea e Samaria nella toponomastica israeliana)<sup>1</sup> come "territori occupati". Per questa ragione, secondo l'ambasciatore statunitense, la città di Gerusalemme, nella sua interezza, deve essere riconosciuta da Washington capitale dello Stato di Israele.

Se, come prevedibile, il governo israeliano ha accolto con favore la decisione di Trump, le varie parti palestinesi hanno a gran voce denunciato l'imprevista iniziativa di Washington. Le argomentazioni addotte dall'Autorità Nazionale Palestinese (ANP) sono di natura sia politica che di diritto internazionale. Da un lato, infatti, la famigerata *road map* promossa dagli Stati Uniti prevedeva la *two-state solution* con Gerusalemme Est capitale dello Stato palestinese. Venendo meno tale caposaldo del processo di pace, e cioè riconoscendo tutta Gerusalemme (Est e Ovest) capitale dello Stato israeliano, automaticamente verrebbe meno ogni possibilità di dialogo sulla soluzione dei due Stati. L'ANP teme inoltre che tale atto unilaterale possa costituire un precedente per riconoscere la sovranità israeliana anche sugli altri territori occupati dopo il 1967. Dall'altro lato, l'ANP ha buon gioco nel fare leva sul consolidato consenso internazionale riguardante lo status di Gerusalemme nonché sulle diverse risoluzioni riguardanti i territori occupati dalla Guerra dei Sei Giorni (1967) in poi. Da ultimo, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2334 del 2016 in cui si riafferma l'illegittimità delle occupazioni avvenute in seguito al 1967, "inclusa Gerusalemme Est" (par. 1), e si invitano gli Stati membri a "distinguere tra il territorio dello Stato di Israele e i territori occupati a partire dal 1967" (par. 5).<sup>2</sup>

Tuttavia, gli effettivi margini di manovra dell'ANP per un'efficace azione di risposta all'iniziativa di Trump sono ridotti. Da un lato non ha la forza materiale per potersi confrontare con gli Stati Uniti e Israele e, dall'altro, può contare su un parziale e limitato sostegno diplomatico dell'Unione Europea e degli Stati arabi, a loro volta disuniti se non proprio divisi da questioni considerate più rilevanti.

---

1 <https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/239852>

2 Il testo della risoluzione S/Res/2334 (2016) è reperibile al seguente link: <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>

Inoltre, la debolezza dell'ANP e la sempre maggiore mancanza di credibilità tra i vari gruppi palestinesi sono i fattori che hanno indotto le autorità palestinesi a non soffiare sul fuoco di una violenta protesta capace di sfuggire facilmente al suo controllo. Finora, dunque, il confronto con la decisione di Trump è avvenuto soprattutto sul piano diplomatico, agitando lo spettro della revoca del riconoscimento dello Stato e la conseguente denuncia degli accordi di Oslo del 1993. Non c'è dubbio che tale mossa avrà pesanti ricadute sugli sforzi finora compiuti sulla strada della *two-state solution*, sebbene a crollare sarebbe un castello di carta e di buone intenzioni rimaste lettera morta.

### **Lo status di Gerusalemme e la situazione sul terreno**

Dal punto di vista diplomatico il riconoscimento unilaterale di Gerusalemme capitale di Israele ha stravolto settant'anni di unanime consenso internazionale, mettendo a dura prova il precario equilibrio definitosi nei decenni attraverso i diversi atti e norme internazionali susseguitisi nel corso del tempo. L'ultimo strumento internazionale che nella storia del conflitto ha avuto l'ambizione di regolare lo status di Gerusalemme risale al 1947. La risoluzione 181 del Consiglio di Sicurezza fu l'ultimo disperato tentativo di risolvere la questione arabo-israeliana sul finire del mandato Britannico in Palestina e vide la luce pochi mesi prima della proclamazione di indipendenza di Israele.

La risoluzione prevedeva un piano di spartizione in due Stati, uno arabo e uno israeliano, riservando uno status separato alla città e ai sobborghi di Gerusalemme, da amministrare per conto delle Nazioni Unite attraverso uno speciale regime internazionale.<sup>3</sup>

Gli esiti della Prima Guerra Arabo-Israeliana, scoppiata con la proclamazione dello Stato di Israele, furono di gran lunga favorevoli per gli israeliani, i quali riuscirono a estendere il proprio controllo su un territorio ben più ampio rispetto ai confini stabiliti dal piano di spartizione approvato qualche mese prima. Tra i territori conquistati in questa fase vi fu anche quella porzione occidentale della Città Santa che da allora divenne Gerusalemme Ovest. La restante parte orientale venne occupata dalla Giordania, divenendo quella oggi nota come Gerusalemme Est. Già nel 1950 il parlamento israeliano dichiarò Gerusalemme Ovest capitale dello Stato. Qui vennero insediate la maggior parte delle istituzioni governative israeliane.<sup>4</sup> I passi successivi furono l'occupazione di Gerusalemme Est durante la guerra del 1967 e l'approvazione della Legge fondamentale del 1980 (parte integrante del *corpus* costituzionale israeliano) che all'articolo 1 sancisce: "Gerusalemme, indivisibile e unita, è la capitale di Israele".<sup>5</sup> Tuttavia, dal 1950 a oggi, le Nazioni Unite e la comunità internazionale hanno rifiutato di riconoscere ogni dichiarazione unilaterale di annessione, tenendo fermi i principi e gli obiettivi stabiliti dalle disposizioni della risoluzione 181 che, come detto, mirava alla soluzione dei due Stati e attribuiva a Gerusalemme uno status internazionale speciale. Una posizione sostenuta fino ad oggi anche dagli Stati Uniti.

Alla luce di questo percorso storico, dunque, la decisione di Trump ha di fatto minato alle basi la *two-state solution* a cui anche gli Stati Uniti si erano dimostrati aderenti negli ultimi settant'anni. La decisione di Trump è apparsa, dunque, come l'ennesimo e inaspettato colpo di scena della sua Amministrazione, scuotendo non poco il tavolo della politica mediorientale e internazionale. Tale decisione, occorre ribadirlo, non giunge completamente dal nulla. Il provvedimento di Trump, infatti, non è altro che l'implementazione di una decisione formalmente adottata già negli anni '90 durante l'amministrazione Clinton e mai revocata dai suoi successori, sebbene Trump si sia riferito a Gerusalemme nella sua interezza e non a Gerusalemme Ovest.

---

3 La regolamentazione dello status di Gerusalemme è regolata dalla Parte III della risoluzione S/Res/181 (1947), disponibile al seguente link: <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>

4 <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/israelpalestine/counting-costs-us-recognition-jerusalem-israels-capital>

5 Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel: [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm)

Dunque, anche se inserita in un tracciato storico per certi versi coerente, la vicenda ha scatenato un diffuso sdegno nella comunità internazionale nonché un dissenso quasi unanime in sede ONU. Ad ogni modo, il trasferimento dell'ambasciata richiederà del tempo, probabilmente qualche anno, e ciò che finora emerge riguarda innanzitutto il suo valore simbolico.

### **La questione palestinese riacquista visibilità?**

Il gesto di Trump, in un certo senso, riporta la lotta per la Palestina al centro del dibattito mediorientale che, dal 1948 al 2011 era stato dominato senza soluzione di continuità da "la questione" per eccellenza. A questa, nel tempo, ci si è riferiti, a seconda del periodo e del punto di vista, come a una questione o a un conflitto i cui aggettivi qualificativi sono stati: arabo-israeliana o israelo-palestinese o arabo-sionista. Oppure, più semplicemente, "questione palestinese". A partire dal 2011, ossia con l'inizio dei drammatici sconvolgimenti rubricati sotto il nome di "primavera arabe", la questione palestinese ha perso la sua centralità nel dibattito politico, accademico e giornalistico, così come nell'immaginario collettivo di chi guardava occasionalmente a quell'area del mondo con gli occhi e le orecchie dei media. "La questione" ha per decenni rappresentato un tema imprescindibile e, spesse volte, dirimente per tutti gli attori politici dell'area, anche se a livello sempre più vocale che fattuale. Essa ha costituito un potente fattore di legittimazione popolare nelle nazioni arabe, così come un forte motivo di coesione e solidarietà del mondo arabo e del più vasto universo islamico. Questo in ragione delle valenze simbolico-religiose che la questione di Gerusalemme, terza città santa per l'Islam, ha sempre comportato. Pertanto, il gesto di Trump ha rivitalizzato e, per certi versi, riattualizzato tali dinamiche, provocando un corale dissenso non solo da parte di quelle potenze regionali che dal 2011 si fronteggiano nell'arena mediorientale, ma anche in Europa e nel resto del mondo.

Tuttavia, non è scontato che le proteste di piazza in Palestina e negli altri Paesi arabi porteranno a un qualche risultato concreto. Un ostacolo decisivo è rappresentato dalle forze disgregatrici che imperversano nel mondo arabo nonché dalle priorità di carattere interno su cui i governi arabi sono concentrati in questa fase di conflitti e sommovimenti: su tutte, il contrasto dei gruppi jihadisti. A questo si aggiungono nuovi equilibri e nuove alleanze, come è il caso tracciato dal nuovo corso saudita e dalla salda sinergia che intercorre tra Riyadh e Washington in funzione anti-iraniana. La tiepida reazione saudita alla decisione di Trump si inserisce in questa logica e può essere letta secondo due prospettive, non necessariamente alternative: da un lato Riyadh potrebbe aver deciso di chiudere un occhio davanti all'inaspettata scelta dell'alleato statunitense in cambio di un maggiore margine di manovra contro l'Iran; dall'altro, un progressivo disinteresse saudita nei confronti della causa palestinese, in ragione di una visione meno idealistica e più pragmatica, meno ideologica e più di convenienza, incentrata attorno a considerazioni di carattere principalmente economico.

Una posizione, quella saudita, molto più accomodante e decisamente meno intransigente rispetto a quanto emerso durante la sessione straordinaria dell'Organizzazione della Cooperazione Islamica, appositamente convocata a Istanbul il 13 dicembre. La proposta rilanciata dalla Turchia di riconoscere Gerusalemme Est come capitale dello Stato palestinese si presenta in netto contrasto con la decisione di Trump, ma rischia di rivelarsi una reazione più provocatoria che effettiva. Questo perché manca, di fatto, un'entità statale palestinese che possa dare concretezza alla proposta turca. Ad ogni modo, è possibile prevedere che l'atto unilaterale statunitense non si troverà ad affrontare una reazione concreta dei Paesi arabi, tanto meno unanime, e che, nei fatti, non si andrà oltre le dichiarazioni di protesta e le contromisure di forma più che di sostanza.

## **La questione di Gerusalemme e gli equilibri nella regione**

Nei decenni, la lenta e progressiva azione israeliana ha posto sul terreno le basi per cristallizzare situazioni di fatto e crearne di nuove. Ciò è avvenuto non solo in termini di controllo effettivo del territorio ma anche dal punto di vista demografico. In questo senso, dunque, se da un lato la decisione di Trump può apparire essa stessa come provocatoria ed estemporanea, dall'altro è stata presentata come un mero riconoscimento di una situazione di fatto ormai venutasi a consolidare negli ultimi decenni, sebbene in contrasto con le disposizioni di diritto internazionale. Ciò che, comunque, si prevede come conseguenza ineludibile è l'impossibilità di Washington a presentarsi nell'immediato futuro nelle vesti di mediatore neutrale tra israeliani e palestinesi.

Lo strappo statunitense sembra però ripercuotersi anche sulle relazioni tra Washington e il resto della comunità internazionale, accentuando una condizione di graduale isolamento diplomatico. In questo contesto si inserisce la vicenda consumatasi in seno alle Nazioni Unite: dapprima il veto statunitense sulla proposta di risoluzione egiziana in Consiglio di Sicurezza che condannava la decisione di Trump e, a seguire, le dichiarazioni taglienti dell'ambasciatrice Haley e dello stesso presidente americano riguardo possibili ritorsioni economiche nei confronti degli Stati che, pur ricevendo aiuti statunitensi, avessero votato contro la decisione su Gerusalemme. Oltre a Israele, i maggiori destinatari degli aiuti statunitensi sono quelli più direttamente o indirettamente legati alla questione, e infatti vi si trovano i Paesi a maggioranza musulmana, africani e arabi. Tra questi spiccano l'Egitto e la Giordania. Tuttavia, la minaccia statunitense di ritorsione non ha impedito che il mondo arabo votasse compatto per sostenere la risoluzione palestinese proposta all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Dunque hanno votato contro le indicazioni di Trump anche l'Egitto, l'Arabia Saudita e i Paesi del cosiddetto "Sunnismo moderato", Paesi coi quali l'Amministrazione Trump ha cercato di rafforzare i legami in funzione anti-iraniana.

Occorre ricordare che le risoluzioni dell'Assemblea Generale non hanno alcun valore vincolante, ragione che ha sicuramente contribuito alla formazione di un coro di denuncia quasi unanime. Inoltre, non vi è ragione di dubitare che, al di là della retorica e dei proclami ufficiali, molti Paesi del mondo arabo e islamico abbiano preferito non perdere la faccia davanti alle rispettive opinioni pubbliche, per le quali la questione di Gerusalemme costituisce il nucleo di tutti i problemi regionali. Anzi, il dissociarsi netto dalla decisione di Trump è stato un modo per anticipare le proteste di piazza assecondandone le rivendicazioni.

Seguire ciecamente gli Stati Uniti in tale battaglia avrebbe potuto creare non pochi problemi interni ai singoli Paesi del mondo arabo, proprio nel momento in cui tali Paesi affrontano serie sfide di carattere interno. Prima fra tutti la Giordania, la cui monarchia si proclama protettrice dei luoghi santi in Palestina. Di più, proprio in ragione di quanto appena esposto, un voto contrario alla decisione di Trump, seppur simbolico e non vincolante, può essere interpretato come una sorta di "bagno purificatore" dei singoli governi arabi davanti alle opinioni pubbliche arabo-islamiche, nell'ulteriore intento di depotenziare le critiche di "collaborazionismo col nemico americano e israeliano". Inoltre, prima ancora di esprimere un voto di merito contro la decisione di Trump, bisogna sottolineare che il quasi unanime voto contrario dell'Assemblea Generale ha di fatto rappresentato un segnale di dissociazione rispetto dalla politica di strappi e di decisionismo unilaterale dell'Amministrazione Trump.

Verosimilmente, il voto in sede ONU non avrà dunque grosse ripercussioni e, con tutta probabilità, sarà ricordato come un curioso evento diplomatico. È infatti difficile immaginare che le relazioni internazionali degli Stati Uniti possano stravolgersi in maniera sostanziale, mentre è plausibile ipotizzare che agli occhi dei suoi alleati gli interessi strategici, economici e militari, rappresentino un fattore di continuità più incisivo. Con tutta probabilità una delle conseguenze più tangibili riguarderà il ruolo di mediazione nel conflitto israelo-palestinese.

La mossa di Trump ha compromesso la credibilità degli Stati Uniti nel ruolo di mediatore neutrale, in quanto percepiti come appiattiti sulle rivendicazioni israeliane. Sebbene gli Stati Uniti abbiano contestualmente annunciato il rilancio di un nuovo piano di pace per il Medio Oriente, la situazione creatasi con Gerusalemme capitale lascia il campo libero ad altri soggetti internazionali che ambiscono ad avere o ad accrescere il proprio margine d'azione e di influenza nel teatro del vicino oriente, prima fra tutti la Francia di Macron. Mentre la Turchia di Erdogan preferisce raccogliere e capitalizzare l'ampio dissenso internazionale, ponendosi come capofila dei Paesi a maggioranza islamica in difesa del popolo palestinese e delle rivendicazioni "temporali" dei musulmani sulla terza città santa dell'Islam. Anche dal punto di vista delle posizioni internazionali della Turchia, sembrano riproporsi alcune dinamiche del pre-2011.

### **Analisi, valutazioni e previsioni**

Alla luce di quanto precede, l'iniziativa di Trump e le reazioni a essa sembrano sancire (o ribadire) in maniera abbastanza netta schieramenti e linee di conflitto per certi versi tradizionali, ma con novità di rilievo. Da una parte gli Stati Uniti hanno puntato tutto sui due storici pilastri regionali, Israele e Arabia Saudita, al fine di mantenere un importante ruolo nella regione. Le novità, in questo caso, riguardano le modalità attraverso le quali Tel Aviv e Riyadh sembrano voler interagire, ossia attraverso una collaborazione nel contrasto al comune nemico iraniano. Trattasi di uno scenario impensabile fino a pochi anni fa, quando Riyadh si presentava come paladina delle rivendicazioni arabe in Palestina. Dunque, la mossa di Gerusalemme capitale si muove in questa direzione e, senza incontrare alcuna effettiva resistenza da parte saudita, si presenta come il tentativo statunitense di reagire al nuovo assetto regionale che nel 2017 ha sancito: a) un considerevole rafforzamento del cd. Asse della Resistenza sia in Siria che in Iraq; b) una certa sinergia, questa sì storica, tra Ankara e Mosca; c) un progressivo avvicinamento di Doha a Teheran e d) la conseguente drammatica rottura tra Riyadh e Doha. Come è stato detto, la causa palestinese è ritornata al centro del dibattito regionale e, archiviata la parentesi delle cosiddette "primavere arabe", ha tutte le potenzialità storiche, simboliche ed emotive per assurgere nuovamente a fattore discriminante di divisioni, alleanze e polarizzazioni regionali.