

La questione israelo-palestinese e l'Unione europea dopo gli attacchi del 7 ottobre 2023: più ombre che luci

Simonetta Izzo (Ricercatore confermato di diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II) – 14 novembre 2023

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La posizione dell'UE in merito alla questione israelo-palestinese e le misure a sostegno del processo di pace. – 3. Le criticità nelle relazioni dell'UE con palestinesi e israeliani. – 4. La reazione delle istituzioni UE agli eventi del 7 ottobre 2023. – 5. Stati membri UE e questione israelo-palestinese. – 6. Considerazioni conclusive.

1. L'efferatezza degli eventi accaduti in Israele il 7 ottobre scorso ad opera di miliziani dell'ala militare di Hamas – le Brigate Ezzedin Al-Qassam - ha non soltanto scosso profondamente l'opinione pubblica mondiale, ma anche riportato in maniera drammatica al centro della scena internazionale un conflitto che perdura da più di settant'anni. In particolare, si sono riaccessi i riflettori sulla questione israelo-palestinese che, dopo un lungo arco temporale in cui è sembrato avesse perso importanza (e risonanza mediatica) agli occhi di gran parte della comunità internazionale, continua a rivestire un rilievo e una portata di prima grandezza sul piano degli equilibri che vanno ben oltre quelli medio-orientali.

Se non è possibile in questa sede delineare i contorni di una vicenda di enorme complessità che meriterebbe di essere analizzata da numerose angolazioni, l'intento del presente scritto è quello, assai più modesto, di ricostruire i lineamenti essenziali del ruolo rivestito dall'UE nella ricerca di una soluzione a tale questione, soffermandosi sulla posizione assunta di fronte agli attacchi di Hamas e alla reazione da parte di Israele. A tal fine, sarà opportuno, in via preliminare, ricordare in che modo si articolano le relazioni tra l'Unione europea e, rispettivamente, Israele e la Palestina, segnalando in breve quanto finora è stato realizzato a sostegno del travagliato e infruttuoso processo di pace. In conclusione, si darà conto delle difficoltà registrate all'interno dell'Unione nell'individuazione di posizioni e strategie comuni, volte a prospettare soluzioni all'annosa questione, in ragione di contrastanti visioni, sensibilità e interessi manifestati al riguardo dagli Stati membri dell'UE.

2. Va subito osservato che, fin dalla [Dichiarazione di Venezia](#) del 1980, la posizione comunitaria, e in seguito dell'Unione europea, è sempre stata favorevole alla soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati (israeliano e

palestinese), entro i confini del 1967 e con capitale Gerusalemme per entrambi, in conformità agli accordi di Oslo e alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Inoltre, è stata costantemente rimarcata la necessità di tutelare, da un canto, il diritto di Israele all'esistenza e alla sicurezza e, dall'altro, i diritti del popolo palestinese, *in primis* quello all'autodeterminazione, come riconosciuto dall' [Assemblea generale ONU fin dal 1947](#).

Il ruolo dell'Unione europea nel sostegno al processo di pace riflette l'approccio multidimensionale che connota la sua l'azione in materia di *peacebuilding*, attraverso il ricorso ad un ampio ventaglio di strumenti: economici, finanziari, umanitari, diplomatici, di sicurezza (sul punto sia consentito rinviare a S. IZZO, *Unione europea e costruzione della pace: l'azione di peacebuilding dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. III, Napoli, 2014, p. 1977 ss.). Ed è in questa ottica che devono collocarsi le relazioni dell'UE con Israele e la Palestina, che, come noto, fanno parte della compagine dei "partner meridionali" nell'ambito della politica di vicinato (PEV), intensamente orientata verso la tutela e la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

In particolare, le relazioni tra UE e Israele sono disciplinate da un [accordo di associazione](#) entrato in vigore nel 2000. Cinque anni dopo è stato adottato un piano d'azione, incentrato sui valori fondanti della PEV e segnatamente volto a favorire l'integrazione di Israele nelle politiche e nei programmi europei (ad esempio, Israele prende parte ai programmi Horizon Europe, Erasmus Plus). Il piano d'azione è rimasto in vigore fino al 2022. Dopo l'entrata in vigore del nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale ([NDICI-Europa globale](#)), si sarebbe dovuto elaborare un piano strategico che non è stato ancora predisposto. Comunque, nel corso degli anni, le relazioni tra UE e Israele si sono sviluppate in maniera significativa a livello commerciale, economico e tecnologico.

Per quanto concerne la Palestina, la base giuridica delle relazioni con l'Unione risiede nell'[accordo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione](#) del 1997, stipulato dall'OLP a beneficio della Autorità Palestinese. È stato poi varato, nel 2013, il piano d'azione tra UE e Palestina che fissa l'agenda per la cooperazione politica ed economica nell'ambito della PEV, prorogato fino al 2025. Attraverso lo strumento finanziario NDICI, l'Unione europea assicura un sostegno finanziario diretto (vale a dire il pagamento di salari e pensioni ai funzionari della PA nella Cisgiordania, l'assistenza alle famiglie più bisognose e agli ospedali, ecc.) che, nel periodo 2021-2024, si prevede arriverà a 1,152 miliardi di euro. A ciò si aggiunge l'assistenza umanitaria sia alla Cisgiordania che alla Striscia di Gaza pari a circa 25 milioni di euro solo nel 2022. Quanto agli scambi commerciali tra UE e palestinesi, sono molto limitati e circoscritti essenzialmente all'importazione nell'UE di prodotti agricoli e della pesca.

Sul versante delle azioni di carattere diplomatico finalizzate a sostenere il processo di pace, spicca la partecipazione dell'UE al Quartetto per il Medio

Oriente, nato su impulso delle Nazioni Unite nel 2002 e composto, oltre che dall'UE e dall'ONU, anche da Stati Uniti e Federazione Russa. Quest'ultima, a seguito degli attacchi del 7 ottobre, ha auspicato la ripresa dell'attività del gruppo, dopo la fase di stallo dovuta al conflitto in Ucraina.

Tra le iniziative più recenti, si segnala quella denominata "[Peace Day Effort](#)", promossa dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza Josep Borrell a margine dell'apertura della settantottesima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, al fine di rilanciare il processo *de quo* mediante il coinvolgimento, tra gli altri, di Arabia Saudita, Egitto, Giordania e Lega degli Stati Arabi.

Va pure rammentata la figura del Rappresentante Speciale per il processo di pace in Medio Oriente, chiamato ad assicurare una presenza politica attiva dell'UE nella regione, soprattutto mantenendo stretti contatti con i diversi soggetti (Stati e organizzazioni internazionali) coinvolti nel processo.

Con riferimento alla dimensione della sicurezza, rileva l'istituzione di missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Lo scorso giugno, il Consiglio dell'UE ha [rinnovato i mandati](#) di EUPOL COPPS e di EUBAM RAFAH. La prima (v. azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005) è incaricata di assistere l'Autorità palestinese nel rafforzamento dell'apparato di polizia e del settore giudiziario penale; la seconda (v. azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005) si sostanzia in una missione di controllo di frontiera al valico di Rafah, al confine tra la Striscia di Gaza e l'Egitto. Tale missione è sospesa, ma resta operativa ai fini dell'assistenza tecnica per la gestione integrata delle frontiere. Ancora, si rimarca il pieno sostegno dell'Unione alla missione [UNIFIL](#), istituita dal Consiglio di Sicurezza nel 1978 come forza di interposizione al confine tra Libano e Israele.

Da quanto appena illustrato si evince il costante impegno profuso dall'UE nei tentativi volti ad agevolare il processo di pace. Nondimeno, numerose criticità hanno incrinato nel tempo le relazioni dell'Unione con palestinesi e israeliani, riflettendosi inevitabilmente sul percorso tracciato.

3. La più vistosa criticità che ha investito i rapporti tra UE e Palestina riguarda la vittoria elettorale di Hamas del 2006 nella Striscia di Gaza, giacché è emerso con forza il problema di relazionarsi con questa entità, già [inserita dal 2001](#) nell'elenco delle organizzazioni terroristiche oggetto di misure restrittive, assieme ad altri gruppi che operano nei territori palestinesi. Invero, l'ascesa al potere di Hamas ha comportato non solo la neutralizzazione degli sforzi dell'UE a sostegno del processo di *institution building* che avrebbe dovuto condurre alla nascita di un rinnovato governo palestinese, ma ha pure reso estremamente complicata l'erogazione di aiuti, considerato il rischio che questi possano essere destinati a finanziare attività illecite piuttosto che a risollevare le condizioni economico-sociali sempre più degradate dei palestinesi. Anche recentemente sono stati sollevati dubbi dal [Parlamento europeo](#), circa la possibilità che i fondi UE siano dirottati verso Hamas o altri gruppi terroristici. L'Unione ha peraltro continuato ad assicurare aiuti diretti

alla Cisgiordania posta sotto il controllo dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP), ma ha incanalato finanziamenti ed aiuti umanitari a beneficio di Gaza attraverso le agenzie delle Nazioni Unite (in particolare l'UNRWA, che fornisce servizi essenziali ai rifugiati palestinesi, destinataria di almeno 82 milioni di euro ogni anno da parte dell'UE) e altre organizzazioni internazionali e ONG che garantiscono di non avere contatti con persone ed entità colpite dalle misure restrittive dell'Unione. Sono altresì previsti finanziamenti diretti, come nel caso dell'Università islamica di Gaza, che ha provocato accese contestazioni da parte di molti a causa di presunti collegamenti con Hamas.

Pure nel sostegno all'ANP, attraverso il meccanismo di gestione degli aiuti socio-economici (PEGASE), si sono riscontrati problemi inerenti alla scarsa trasparenza nella destinazione degli aiuti e al rischio che questi vengano utilizzati per compiere attività terroristiche. Tensioni si sono registrate nel settore dell'istruzione, quando sono stati sospesi i finanziamenti da parte della Commissione UE, pari ad oltre 200 milioni di euro stanziati per il 2021, poiché subordinati alla revisione dei testi scolastici palestinesi accusati di diffondere l'odio verso Israele. Tale decisione, fortemente criticata da alcuni Stati membri e da diversi membri del Parlamento europeo, è stata poi superata nel 2022 con il ripristino dei finanziamenti.

Quanto ai rapporti tra Unione europea e Israele, se non è possibile dare conto delle numerose tensioni verificatesi negli anni, vale la pena segnalare la presa di posizione dell'UE nel quadro delle politiche di differenziazione, tendenti ad operare una distinzione tra il territorio israeliano e i territori che Israele occupa dal 1967. Nello specifico, la Commissione UE, nel 2015, ha adottato una [comunicazione interpretativa](#) in cui ha dettato alcune linee guida da seguire per i prodotti provenienti dai territori occupati da Israele. In breve, dal momento che gli insediamenti ubicati in tali territori violano il diritto internazionale e non fanno parte del territorio israeliano, le merci ivi prodotte devono essere identificabili dal consumatore europeo attraverso una corretta etichettatura e non possono beneficiare delle agevolazioni di accesso preferenziale al mercato UE, come invece generalmente accade per le merci israeliane. Al riguardo si è pronunciata la Corte di giustizia, che ha ribadito l'obbligo di una corretta indicazione dell'area di origine delle merci, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore (sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 2019, C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot*). Sempre nell'ambito delle politiche di differenziazione, tutti gli accordi tra UE e Israele devono espressamente indicare la loro inapplicabilità ai territori occupati dagli israeliani nel 1967.

Altri momenti di grande tensione, che hanno suscitato vigorose proteste da parte di Israele, si sono registrati quando il Parlamento europeo, nel dicembre 2014, ha approvato una risoluzione sul [riconoscimento dello Stato di Palestina](#) e in occasione della pronuncia del settembre 2019 con cui il Tribunale UE ha annullato alcuni atti del Consiglio dell'Unione relativi al

mantenimento di Hamas nell'elenco delle organizzazioni terroristiche (sentenza del Tribunale del 4 settembre 2019, T-308/18, *Hamas c. Consiglio*).

Ma, più recentemente, l'evento che forse consente meglio di cogliere il livello raggiunto nelle frizioni sorte tra Ue e Israele è la riunione del Consiglio di associazione UE-Israele, riconvocato dopo dieci anni, agli inizi di ottobre 2022. Ebbene, in quella occasione è stata sottolineata, da parte dell'Alto rappresentante Borrell, "la continua assenza di progressi verso una soluzione del conflitto israelo-palestinese", con l'elencazione delle "questioni difficili": la chiusura di Gaza, la costruzione di nuovi insediamenti, la crescente violenza dei coloni, la demolizione di strutture finanziate dall'UE, l'erosione dello *status quo* dei luoghi sacri. Il conseguente e scontato disappunto del governo israeliano ha spinto lo stesso ad attuare restrizioni all'accesso e al soggiorno in Cisgiordania dei cittadini UE, in violazione del principio di reciprocità, dal momento che i cittadini israeliani beneficiano di procedure facilitate per l'ingresso nello Spazio Schengen.

Gli attriti sono proseguiti nel 2023, quando, in gennaio, è stato negato l'ingresso in Israele a una delegazione del Parlamento europeo e, poco dopo, l'UE ha sospeso gli incontri previsti con rappresentanti israeliani per esprimere il dissenso nei confronti di alcuni membri del governo di Netanyahu, mentre l'Alto rappresentante ha continuato a condannare le condotte di Israele e a lanciare appelli per porre fine all'occupazione dei territori palestinesi, deplorando gli episodi di preoccupante violenza da parte di coloni israeliani.

4. Le prime reazioni che si sono registrate da parte dell'Unione subito dopo gli eventi del 7 ottobre non si sono certamente distinte per convergenza di opinioni e univocità di intenti tra le istituzioni e finanche all'interno delle stesse (v. [G. BONVICINI, L'UE e l'equilibrio irrisolto della politica estera comune, in Affarinternazionali.it, 27 ottobre 2023](#)). Anzi, si è assistito ad un vero e proprio corto circuito sul piano della comunicazione e ad un precipitoso rincorrersi tra le diverse prese di posizione. Rilevano innanzitutto quelle assunte dalla presidente della Commissione Ursula von der Leyen e dall'Alto rappresentante Borrell a poche ore dagli attacchi. Infatti, se entrambi hanno ovviamente manifestato sostegno e solidarietà nei confronti di Israele e riconosciuto il suo diritto a difendersi, soltanto l'Alto rappresentante ha precisato che la reazione israeliana deve essere attuata "in conformità con il diritto internazionale". Tale posizione è stata ribadita nella riunione informale del Consiglio affari esteri tenutasi il 10 ottobre e in quella del Consiglio europeo del 17 ottobre, i cui membri, tra l'altro, due giorni prima di riunirsi in videoconferenza, hanno avvertito l'esigenza di adottare una dichiarazione in cui è stata rimarcata - assieme alla ferma condanna di Hamas - la necessità sia di proteggere i civili, in linea con il diritto internazionale umanitario, sia di giungere ad una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati.

Invero, la posizione espressa dalla presidente della Commissione ha sollevato molte perplessità (v. [M. GATTI, La caotica reazione dell'Unione europea alla crisi in Israele e Palestina, in SIDIBlog, ottobre 19, 2023](#)),

giacché, attraverso comunicati stampa e messaggi su piattaforme social - così come in occasione di una breve visita in Israele per manifestare incondizionato sostegno al governo - ha dichiarato di parlare a nome dell'Unione europea. Va subito osservato che, al di là della circostanza di non riflettere la posizione da sempre sostenuta dall'UE sulla questione, la presidente della Commissione ha travalicato le sue competenze, dal momento che la rappresentanza esterna in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) è affidata al presidente del Consiglio europeo e all'Alto rappresentante (artt. 15, par. 6, lett.d); 27, par. 2, TUE). Peraltro, l'iperattivismo della presidente von der Leyen non stupisce affatto, alla luce del suo dichiarato intento di trasformare la Commissione in un'istituzione "geopolitica", nel convincimento che "l'Europa debba ancora una volta rispondere alle sfide della Storia", sulla scia di coloro che auspicavano un futuro di pace dopo il secondo conflitto mondiale.

Più sorprendente è invece apparsa la dichiarazione del commissario europeo per la politica di vicinato e l'allargamento, l'ungherese Olivér Várhelyi, il quale ha annunciato, via social, l'immediata sospensione dell'intero portafoglio di aiuti allo sviluppo alla Palestina pari ad un valore di 691 milioni di euro, oltre ad una revisione degli stessi. L'annuncio ha scatenato la reazione di alcuni Stati membri (in particolare Irlanda, Spagna e Belgio) che hanno contestato la possibilità di modificare il regime di aiuti sulla base della decisione di un singolo componente della Commissione, rivendicando altresì la competenza degli Stati membri in materia (v. J. Öberg, *After the Hamas Attack, Will the EU Suspend Aid to Palestine? A legal and Political Analysis*, Brexit Institute News, October 2023). A stretto giro, è giunta la smentita da parte del commissario europeo per la gestione della crisi, lo sloveno Janez Lenarčič, il quale ha dichiarato che "gli aiuti umanitari ai palestinesi bisognosi continueranno fino a quando sarà necessario". Ebbene, a prescindere dall'assoluta assenza di coordinamento all'interno della stessa istituzione, va pure rammentato che, alla luce della giurisprudenza della Corte, una misura che abbia come finalità principale l'attuazione della PESC non può essere adottata nel settore della cooperazione allo sviluppo (sentenza della Corte del 20 maggio 2008, C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*). Dal canto suo, l'Alto rappresentante Borrell ha evidenziato la necessità di "aumentare, non diminuire, il sostegno umanitario alle vittime innocenti civili", rammentando che non tutti i palestinesi sono terroristi e deprecando quindi la punizione collettiva degli stessi. La Commissione UE, se in un primo momento ha precisato che non sarebbe stata necessaria alcuna sospensione, non essendoci un'erogazione di pagamenti in vista, ha poi dichiarato che la revisione non avrebbe riguardato l'assistenza umanitaria. Dopo la riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17 ottobre, la Commissione ha annunciato che gli aiuti ai palestinesi saranno triplicati (da 25 a 75 milioni di euro), prevedendo nel contempo un'operazione di ponte umanitario per trasferire beni essenziali forniti da partner internazionali (tra gli altri, UNICEF, OMS, PAM, CICR) verso l'Egitto per poi inviarli nella Striscia di Gaza.

Ancora, in occasione della Conferenza annuale degli ambasciatori presso l'UE del 6 novembre scorso, la presidente della Commissione ha avanzato alcune proposte concernenti la soluzione al conflitto e la successiva fase *post-conflict*, suscitando la reazione del presidente del Consiglio europeo Charles Michel, il quale [ha ricordato](#) che “è responsabilità del Consiglio europeo e degli Stati membri decidere la politica estera in linea con i trattati e con i valori fondamentali dell'Unione”.

In attesa di sapere cosa succederà nell'immediato futuro, conviene richiamare le parole dell'Alto rappresentante Borrell, pronunciate il 18 ottobre davanti al Parlamento europeo, che attestano bene la necessità di sviluppare una maggiore coerenza da parte delle istituzioni UE: “Il modo in cui comunichiamo la nostra posizione in questo conflitto determinerà il ruolo dell'Europa nel mondo per molti anni a venire”.

Tuttavia, il vero problema che si pone è quello di individuare una posizione condivisa da poter comunicare.

5. Le divisioni e la mancanza di coesione sul piano istituzionale riflettono quelle esistenti tra gli Stati membri, che, in maniera più o meno sfumata, hanno mostrato una completa assenza di posizioni univoche, come si evince dalle prime reazioni agli eventi del 7 ottobre. Tra queste spiccano l'immediata sospensione degli aiuti ai palestinesi da parte di Germania e Austria a livello nazionale, mentre il presidente francese Macron ha subito proposto la creazione di una coalizione internazionale sul modello di quella costituita nel 2014 per contrastare le azioni dell'ISIS in Siria ed Iraq. Ma, l'immagine che ha restituito plasticamente la spaccatura tra gli Stati membri è quella della votazione del 27 ottobre scorso, in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, avente ad oggetto una bozza di [risoluzione](#) incentrata sulla richiesta di una “humanitarian truce leading to a cessation of hostilities” presentata dalla Giordania. Come prevedibile, gli Stati membri UE hanno votato in ordine sparso, con soli sette Stati che si sono espressi a favore dell'adozione della risoluzione, mentre la maggior parte (Italia compresa) si è astenuta.

Sempre in sede ONU, nel novembre 2012, in occasione del [riconoscimento alla Palestina](#) dello status di Stato non membro osservatore da parte dell'Assemblea generale, diversi Stati membri UE - tra cui Germania, Regno Unito, Polonia e Ungheria - si sono astenuti. Ancora, nel dicembre 2022, l'Unione europea non ha potuto esprimere una posizione condivisa sulla [richiesta di un parere consultivo](#) da parte dell'Assemblea generale alla Corte internazionale di giustizia (CIG) sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme est. L'Alto rappresentante Borrell ha infatti dichiarato che “a causa delle divergenze tra gli Stati membri in termini di comportamento di voto sulla risoluzione...l'UE non partecipa al procedimento, né fornisce informazioni alla CIG”. Gli Stati membri UE si sono poi ovviamente spaccati in occasione della votazione. Va inoltre segnalato che, anche in occasione dell'ammissione della Palestina all'UNESCO nel 2011, i medesimi Stati sono risultati divisi.

Si deve poi rammentare il sostegno manifestato da alcuni Stati membri UE (in particolare, Romania, Ungheria, Cechia e Austria) al presidente degli Stati Uniti Donald Trump, quando, nel 2017, ha trasferito l'ambasciata USA da Tel Aviv a Gerusalemme - riconoscendo in sostanza la sovranità israeliana sulla città, che invece gode di uno *status* speciale -, in palese contrasto con la posizione sostenuta da sempre dall'UE, oltre che in [violazione del diritto internazionale](#) e di numerose risoluzioni ONU.

Ora, è evidente che quanto si riscontra sul piano internazionale costituisce un riflesso delle divisioni all'interno dell'UE. Basti pensare che solo alcuni Stati membri hanno avviato il già richiamato procedimento di etichettatura (v. *supra*, p.4), teso a differenziare l'origine dei prodotti israeliani, e tra questi figurano Regno Unito, Danimarca e [Belgio](#).

Ebbene, il complesso dei rilievi svolti non deve sorprendere, giacché, se notoriamente la PESC è il settore dove si registrano i più lenti progressi nel processo di integrazione europea, la questione palestinese rimane una di quelle maggiormente divisive e controverse, a motivo di [sensibilità e interessi nazionali](#) divergenti. Quanto alle prime, è nota la peculiare posizione della Germania, che ha qualificato la sicurezza di Israele come "ragione di Stato" a causa delle responsabilità derivanti dagli orrori dell'Olocausto; tra i secondi, vanno ricordati gli interessi commerciali, tecnologici (forniture militari, strumenti di intelligence), energetici (giacimenti di gas) che cementano il rapporto di Israele con alcuni Stati membri UE. A ciò si aggiunga che le posizioni assunte dagli Stati sono spesso cambiate nel tempo, poiché, a prescindere da consolidati legami storici, vengono in rilievo le diverse maggioranze e i governi in carica che si avvicendano e che manifestano, di volta in volta, una particolare vicinanza all'una o all'altra delle parti in conflitto.

6. Nel tentativo di stilare un bilancio del contributo dell'Unione europea alla soluzione della questione israelo-palestinese, pur nell'evidente impossibilità in questa sede di valutare in maniera adeguata ciò che è stato realizzato fin qui tra luci e ombre, si deve ammettere che il ruolo rivestito dall'Unione non sembra sia stato particolarmente incisivo. L'ambizioso e articolato processo di *peacebuilding* finora realizzato per favorire un avvicinamento e un dialogo politico tra le parti - soprattutto attraverso il rafforzamento delle componenti più moderate di entrambe - non ha prodotto i risultati sperati, come gli eventi del 7 ottobre hanno impietosamente mostrato. Eppure, quella palestinese è una delle [prime questioni di politica estera](#) affrontate nell'ambito della cooperazione politica europea ed ha costituito un banco di prova per la PESC degli inizi, una sorta di laboratorio per sperimentare e collaudare gli strumenti e i meccanismi appena istituiti nell'ambito della nuova politica. Peraltro, a riprova dell'importanza della questione, va detto che la mancata risoluzione del conflitto israelo-palestinese ha rappresentato l'insormontabile ostacolo nel percorso avviato per la cooperazione euro-mediterranea, inficiandone le sorti.

La posizione ufficiale dell'Unione sulla questione non è mutata nel tempo, ma si ha l'impressione che sia rimasta una vuota formula di principio a cui non sono seguite azioni in grado di fornire un deciso slancio e nuove prospettive al tormentato processo di pace. È vero che molto è stato fatto sul piano economico, finanziario e umanitario; tanto da ritenere che l'UE sarebbe stata in grado di esercitare pressioni su entrambe le parti (con riferimento ad Israele v. [M. GATTI, *The EU's \(predictable\) silence about Israeli violence in Palestine*, in *SIDIBlog*, maggio 22, 2021](#)), considerato il suo ruolo di principale partner commerciale di Israele e di maggiore donatore per gli aiuti ai palestinesi. Insomma, la cooperazione bilaterale nei più vari settori, modellata secondo le diverse esigenze delle parti coinvolte, avrebbe dovuto assurgere a strumento idoneo a creare le condizioni per assicurare la stabilità e la prosperità della regione, nell'ottica di garantire, da un canto, il bisogno di sicurezza di Israele e, dall'altro, le legittime aspirazioni dei palestinesi. Ma ciò non è avvenuto. [In dottrina](#) è stato osservato che l'assenza di una prospettiva di adesione all'UE potrebbe aver depotenziato l'azione a sostegno del processo di pace, ma su questo sia consentito dissentire, soprattutto alla luce dell'irrisolta vicenda – pur diversissima – che coinvolge Serbia e Kosovo.

A ben vedere, la mancanza di risultati concreti imporrebbe un ripensamento delle politiche finora attuate, privilegiando un approccio alla questione di più ampio respiro, fondato su una strategia condivisa da parte di tutti i soggetti operanti nell'Unione. Tuttavia, le radicate divisioni sul piano istituzionale e degli Stati membri lasciano ben poco sperare. Come noto, nel settore della PESC, l'UE sconta il paradosso che governa il fenomeno della cooperazione istituzionalizzata tra Stati, vale a dire la circostanza per cui le organizzazioni internazionali possono perseguire efficacemente gli obiettivi prefissati soltanto qualora questi siano sostenuti da una unitaria volontà politica dei suoi Stati membri. Nel caso di specie, questa risulta del tutto assente e, al momento, sembra assai difficile che l'UE riesca ad incidere in maniera significativa su una vicenda sempre più complessa e densa di incognite dopo i tragici eventi del 7 ottobre, ove, oltre a sostenere le aspirazioni dei palestinesi a formare uno Stato, è diventato assolutamente centrale il processo di riconciliazione nazionale tra gli stessi, in un contesto aspro e radicalizzato, accompagnato dalla scarsa legittimazione politica dell'ANP.

In definitiva, la risoluzione del conflitto resta un'assoluta priorità strategica per l'Unione, non soltanto per garantire la sicurezza in un'area fortemente destabilizzata, le cui ripercussioni costituiscono una grave minaccia per gli stessi Stati membri UE, ma anche ai fini della costruzione di una più matura identità dell'Unione come attore politico autorevole e credibile sulla scena internazionale, già messa a dura prova dal conflitto russo-ucraino.