

# Europa

RIVISTA SEMESTRALE

N. 2 - Anno VIII - dicembre 2023

---

*Direttore scientifico* GIANLUIGI ROSSI

*Direttore responsabile* SILVIO BERARDI

*Vicedirettore responsabile* GIANGIACOMO VALE

*Comitato scientifico*

*Area storico-diplomatica*

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Giovanni Bucciatti (Università degli Studi di Siena), Renato Caputo (Italian Diplomatic Academy), Ester Capuzzo (Sapienza Università di Roma), Giuliano Caroli (Università degli Studi "Niccolò Cusano" – Roma), Sante Cruciani (Università degli Studi della Tuscia), Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Alessandro Duce (Università degli Studi di Parma), Andrea Francioni (Università degli Studi di Siena), Gian Luca Gardini (Università degli Studi di Udine), Giuliana Laschi (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Giampaolo Malgeri (LUMSA), Georg Meyr (Università degli Studi di Trieste), Matteo Antonio Napolitano (Università degli Studi "Niccolò Cusano" – Roma), Paolo Nello (Università di Pisa), Marco Paolino (Università degli Studi della Tuscia), Giuseppe Pardini (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"), Giuseppe Parlato (Università degli Studi Internazionali di Roma – UNINT), Daniela Preda (Università degli Studi di Genova), Luca Ratti (Università Roma Tre), Maurizio Ridolfi (Università Roma Tre), Paolo Soave (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Paolo Wulzer (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Luciano Zani (Sapienza Università di Roma).

*Area politologica*

Alessandro Arienzo (Università "Federico II" di Napoli), Gennaro Maria Barbuto (Università "Federico II" di Napoli), Gennaro Carrillo (Università Suor Orsola Benincasa di Napoli), Dario Caroniti (Università di Messina), Alberto Clerici (Università degli Studi "Niccolò Cusano" – Roma), Claudio Cressati (Università degli Studi di Udine), Stefano De Luca (Università Suor Orsola Benincasa di Napoli), Franco Maria Di Sciuolo (Università di Messina), Maurizio Griffo (Università "Federico II" di Napoli), Paola Paoloni (Sapienza Università di Roma), Maria Pia Paternò (Università "Federico II" di Napoli), Gaetano Pecora (Università degli Studi del Sannio), Francesca Russo (Università Suor Orsola Benincasa di Napoli), Daniele Giuseppe Stasi (Università degli Studi di Foggia).

*Area filosofica*

Luigi Alfieri (Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"), Maria Stella Barberi (Università di Messina), Paolo Bellini (Università degli Studi dell'Insubria), Claudio Bonvecchio (Università degli Studi dell'Insubria), Antimo Cesaro (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"), Giulio Maria Chiodi (Università degli Studi dell'Insubria), Vanda Fiorillo (Università "Federico II" di Napoli), Giovanni Giorgini (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Giuliana Parotto (Università degli Studi di Trieste), Caterina Resta (Università di Messina), Fiammetta Ricci (Università degli Studi di Teramo), Fabrizio Sciacca (Università degli Studi di Catania).

*Comitato scientifico internazionale*

Matthew D'Auria (University of East Anglia), David Haglund (Queen's University, Kingston), René Leboutte (Université du Luxembourg), Bernardo Nante (Universidad del Salvador – Buenos Aires), Clemens Porschlegel (Ludwig-Maximilians-Universität München), Stanislaw G. Pugliese (Hofstra University), Branislav Radeljić (Necmettin Erbakan University), José Enrique Rodríguez Ibáñez (Universidad Complutense de Madrid), François Saint-Ouen (Université de Genève), Dusan Sidjanski (Université de Genève), Joanna Sondel-Cedarmas (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Jan Wiktor Tkaczyński (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Marta Verginella (Univerza v Ljubljani), Jan Vermeiren (University of East Anglia), Mark Webber (University of Birmingham), Werner Wintersteiner (Alpen-Adria Universität – Klagenfurt), Jean-Jacques Wunenburger (Université Lyon 3 – Jean Moulin), Hubert Zimmermann (Philipps-Universität Marburg).

*Comitato di redazione*

Giuliana Podda (Coordinatrice), Lavinia De Santis, David Duarte, Alberto Giordano, Silvio Labbate, Gianmarco Ponderano Altavilla, Paola Russo, Cornelia Stefan, Maria Rosaria Vitale.

# Europea

RIVISTA SEMESTRALE

---

La rivista, che adotta un sistema di *double-blind peer review* e ospita contributi nelle diverse lingue dell'Unione europea, ha come prioritario focus la riflessione intorno alle questioni dell'identità e dei processi di integrazione europea nel XIX e XX secolo in una prospettiva interdisciplinare. *Europea*, infatti, è rivista scientifica per tutti i settori disciplinari delle Aree 11 e 14 del CUN. Si propone non solo di ripercorrere in una prospettiva storica e diplomatica le tappe essenziali che hanno contraddistinto il divenire europeo, ma di sviluppare analisi di carattere filosofico, politologico e sociologico, e di concentrare la sua attenzione anche sul pensiero e l'opera di intellettuali italiani e stranieri in grado di offrire un significativo contributo scientifico all'integrazione del vecchio continente.

The journal, which adopts a double-blind peer review system and accepts contributions in all the European Union's languages, focuses especially on the reconstruction of identity processes and European integration in the 19th and 20th centuries through a multidisciplinary approach. In fact, *Europea* is a scientific journal for all the sectors belonging to Areas 11 and 14. The journal tries not only to retrace, in a historical and diplomatic perspective, the essential steps that have marked the European progression, but also to develop philosophical, political, and sociological analysis. Moreover, particular attention is given to the thought and work of Italian and foreign intellectuals, able to offer a significant conceptual contribution to the continental integration.

*Europea* sottopone a procedura di referaggio anonimo tutti gli articoli pubblicati. La valutazione avviene, di norma nell'arco di 3-6 mesi, da parte di almeno due *referees*.

Mail di redazione: [redazione.europea@gmail.com](mailto:redazione.europea@gmail.com)

@racne  
[www.aracneeditrice.eu](http://www.aracneeditrice.eu)  
[info@adiuwaresrl.it](mailto:info@adiuwaresrl.it)

*Editore*  
Adiuvare S.r.l.  
Colle Fiorito, 2 – 00045 Genzano di Roma  
(06) 87646960

*Stampa*  
«The Factory S.r.l.»  
00156 Roma – via Tiburtina, 912  
*Finito di stampare nel mese di giugno del 2023*

ISBN 979-12-218-1072-1  
ISSN 2499-6394

Registrazione del Tribunale di Roma n. 190/2015 del 2 dicembre 2015

# Indice

## Sezione monografica

- 7 Dal Golfo all'Iraq: criticità e limiti della politica estera UE in Medio Oriente (1990-2003)  
*Paolo Wulzer, Roberta Ferrara*
- 31 La PESC dans la « saga des traités »  
*Christian Franck*
- 47 La France face au défi de la planification de défense Européenne (1989-2001)  
*Guillaume de Rougé*

## Saggi

- 67 Le “profezie” di Tocqueville. Un sondaggio  
*Maurizio Griffo*
- 81 La diplomazia italiana e l'approccio britannico alla distensione (1951-1955)  
*Alessandro Leonardi*

## Osservatorio

- 111 L'Italia e la NATO dopo il vertice di Vilnius  
*Fabrizio W. Lucioli*
- 131 Pietro Pastorelli, tra università e vita pubblica  
*Federica Onelli*
- 141 Quale scenario è possibile per la guerra della Russia contro l'Ucraina  
*Renato Caputo*

### **Recensioni**

- 149 L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, prefazione di S. Baldi, Mondadori Università, Milano 2023 (**S. Berardi**) – M.A. NAPOLITANO, *Il Gruppo Liberale e Democratico al Parlamento europeo. Un profilo politico (1976-1985)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023 (**V. Varricchio**) – G.S. ROSSI, *Ladri di biciclette. L'Italia occupata, la guerra civile 1943-1945, la memoria riluttante*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023 (**M.A. Napolitano**)
- 157 Gli autori

---

---

# SEZIONE MONOGRAFICA

---

---



# Dal Golfo all'Iraq: criticità e limiti della politica estera UE in Medio Oriente (1990-2003)\*

di PAOLO WULZER, ROBERTA FERRARA \*\*

## Abstract

*This article aims to analyse the role of the EEC/EU within the Middle East crises in the period between the first Gulf War and the invasion of Iraq (1990-2003). It was, in fact, an overall marginal role, in contrast with the EU's ambition to become a global player after the institutionalization of the Common Foreign and Security Policy in the Treaty of Maastricht (1992) and its reforms in the Treaty of Amsterdam (1997) and Nice (2001). The intergovernmental and the declaratory nature of the European "foreign policy", the constraints of the transatlantic relationship and the pro-Arab policy adopted by the EEC during the crisis of the 1970s determined the peripheral position of the EU in the Middle East scenario during the examined period.*

**Key words:** European Political Cooperation, Common Foreign and Security Policy, Middle East Peace Process, EU International Actorness, Persian Gulf crisis.

## 1. Introduzione

Questo articolo si propone di analizzare il ruolo della CEE/UE all'interno delle crisi mediorientali degli anni Novanta e dei pri-

---

\* Il saggio è frutto della riflessione e dell'elaborazione congiunta dell'autrice e dell'autore; tuttavia, nello specifico, Roberta Ferrara ha redatto l'introduzione e i paragrafi 2, 3 e 6, mentre Paolo Wulzer si è occupato dei paragrafi 4, 5 e delle conclusioni. Le traduzioni presenti nel testo sono a cura degli autori.

\*\* Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

mi anni Duemila, con particolare riferimento agli anni compresi tra la guerra del Golfo e l'invasione dell'Iraq (1990-2003). Si trattò, come una corposa letteratura ha già evidenziato con chiarezza, di una posizione complessivamente defilata e marginale, che si rivelò particolarmente dolorosa per le ambizioni da *player* globale, o perlomeno regionale, che l'UE aveva maturato in seguito alla nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) con il trattato di Maastricht (1992), alla sua riforma con il trattato di Amsterdam (1997) e all'istituzionalizzazione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa con il Trattato di Nizza (2001).

In particolare, il contributo ruota intorno a tre questioni fondamentali. La prima è relativa all'impatto che le tradizionali fragilità dell'*actorness* internazionale dell'UE, già messe in evidenza dall'esperienza della Cooperazione Politica Europea (CPE) degli anni Settanta e Ottanta, quali la dimensione intergovernativa, i condizionamenti del vincolo transatlantico, la natura prevalentemente declaratoria e la mancanza di strumenti operativi della "politica estera" europea, giocarono nel determinare il ruolo sostanzialmente periferico dell'UE di fronte agli sviluppi dello scenario mediorientale nel corso degli anni presi in esame. La seconda riguarda le conseguenze che le scelte di politica mediorientale assunte dalla CEE nel corso della crisi degli anni Settanta, con riferimento soprattutto dall'opzione filo-araba e filo-palestinese adottata sull'onda della crisi petrolifera successiva alla guerra di ottobre e scolpita in alcuni dei documenti più significativi della CPE, come ad esempio la Dichiarazione di Venezia, comportarono nell'infruttuoso tentativo europeo di ritagliarsi un ruolo di attore esterno rilevante nel processo di pace. La terza si riferisce al tentativo di indagare le motivazioni per cui le "crisi esterne" maturate nel vicinato mediterraneo e mediorientale dell'UE in quegli anni rappresentarono, più che una finestra di opportunità, un elemento di criticità per le ambizioni internazionali dell'UE.

Il saggio, organizzato secondo un'impostazione cronologica, si basa su documentazione ufficiale (italiana ed europea), sui documenti diplomatici israeliani, su materiale archivistico (Fondo Giulio Andreotti, Fondo Jacques Delors, Bush Library, Clinton Li-

brary), sulla pubblicistica coeva, oltre che sul confronto con la letteratura secondaria.

## 2. *La guerra del Golfo (1990-1991): divisioni e impotenza della CEE*

La crisi innescata dall'invasione del Kuwait da parte del dittatore iracheno Saddam Hussein, il 2 agosto 1990, vide l'Europa dei Dodici incapace di esprimere un profilo unitario e di giocare un ruolo di *player* internazionale di primo piano. Se è vero che la CEE mostrò una certa coesione nell'appoggiare la scelta delle Nazioni Unite di imporre l'embargo economico per convincere Saddam a ritirarsi dal Kuwait, sul piano diplomatico il Consiglio Europeo non riuscì ad assumere una posizione comune, a causa delle considerevoli divergenze che emersero tra le politiche estere degli Stati membri. Sin dal momento dell'invasione, infatti, si profilò un'importante spaccatura tra la linea interventista della Gran Bretagna, che considerò «vitale» la proposta americana di utilizzare da subito la forza<sup>1</sup>, e la via negoziale e diplomatica dell'Italia, supportata dall'asse franco-tedesco. Al contempo, i Dodici si mostrarono divisi anche rispetto alla più ampia questione arabo-israeliano-palestinese, che lo stesso Saddam chiamò in causa dieci giorni dopo l'aggressione, prospettando il *linkage* tra il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait e un analogo comportamento del governo israeliano dai Territori Occupati<sup>2</sup>. Da un lato, infatti, la Francia proponeva di convocare una conferenza internazionale di pace, dall'altro, secondo l'Italia tale proposta era ormai desueta e proponeva, con il sostegno di Madrid, la realizzazione di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, sul modello della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione Europea del 1975<sup>3</sup>.

---

1. Cfr. *Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Margaret Thatcher of United Kingdom*, Bush Library Archive (BLA), 20 agosto 1990. Si veda, inoltre, M. THATCHER, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London 1993, p. 827.

2. Cfr. M. EMILIANI, *Medio Oriente. Una storia dal 1918 al 1991*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 372.

3. Cfr. G. DE MICHELIS, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, 20 settembre 1990.

Tali divergenze tra i *partner* europei suscitarono le preoccupazioni del presidente americano Bush, il quale, alla vigilia del Consiglio Europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990, contattò il presidente di turno della CEE, Andreotti, per assicurarsi che i Dodici concordassero una dichiarazione sulla crisi del Golfo che non indebolisse la coalizione delle Nazioni Unite. In particolare, bisognava evitare che nella risoluzione finale del vertice ci fosse un *linkage* con la questione arabo-israeliana e la richiesta di un' immediata convocazione di una conferenza internazionale. Bush non era contrario a tale prospettiva ma sosteneva che il «*timing*» era sbagliato e sarebbe stato più opportuno rimandare la questione al termine del conflitto<sup>4</sup>. Nelle conclusioni del Consiglio Europeo, di fatto, la convocazione di una conferenza internazionale di pace, come richiesto da Washington, veniva rimandata «al momento opportuno»<sup>5</sup>.

Al di là delle divergenze tra gli Stati membri, la Comunità rimase fedele agli indirizzi dettati dal presidente americano e appoggiò la linea della fermezza propugnata da Washington, che portò all'approvazione della risoluzione ONU n. 678 del 29 novembre 1990, la quale autorizzava «*all necessary means*» per ripristinare l'indipendenza e l'integrità territoriale del Kuwait<sup>6</sup>. Ciononostante, la CEE continuò a sperare che la soluzione al conflitto potesse essere assicurata pacificamente. In particolare, Andreotti scrisse una lettera a Saddam con l'intento di dimostrargli che la Comunità poteva essere un suo valido interlocutore, in quanto, diversamente dagli USA, riconosceva ormai da anni la legittimità della sua posizione in merito alla questione palestinese<sup>7</sup>. La linea diplomatica filoarabo-palestinese della CEE, infatti, era andata ma-

---

4. Cfr. *Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy*, BLA, 26 ottobre 1990.

5. Consiglio Europeo di Roma, *Conclusioni della Presidenza, Allegato III, Dichiarazione sul Medio Oriente*, 27-28 ottobre 1990.

6. Cfr. Consiglio Europeo di Roma, *Conclusioni della Presidenza, Allegato I, Dichiarazione sulla guerra del Golfo*, 14-15 dicembre 1990.

7. Cfr. *Manoscritto di lettera di Andreotti a Saddam Hussein*, Archivio Giulio Andreotti (AGA), b. 1265, 28 novembre 1990. cit. in L. RICCARDI, *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della Prima Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, p. 132.

turando progressivamente nel corso degli anni Settanta e si era consolidata con la Dichiarazione di Venezia del 1980 e con le Conclusioni del Consiglio di Madrid del 1989 che riconosceva nell'autodeterminazione del popolo palestinese e nella partecipazione attiva ai negoziati dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) gli elementi imprescindibili per la pace in Medio Oriente. Nonostante tali tentativi di mediazione, l'ultimo sforzo negoziale venne condotto da Washington, attraverso un colloquio tra il segretario di Stato americano Baker e il suo omologo iracheno a Ginevra il 9 gennaio. Nel frattempo, il governo francese non rinunciò ad un'ultima offensiva diplomatica autonoma, convocando, il 10 gennaio, tutti gli ambasciatori arabi accreditati a Parigi, con l'intento di mettere in cantiere un'iniziativa franco-araba<sup>8</sup>. Come noto, il fallimento delle varie trattative negoziali spalancò le porte alla soluzione militare, sul cui versante il fronte europeo apparve, ancora una volta, completamente spaccato<sup>9</sup>.

Concluso il conflitto il 28 febbraio 1991, il bilancio per l'Europa non era lusinghiero. In linea generale, l'iniziativa diplomatica dei Dodici era apparsa inadeguata, incerta e poco incisiva rispetto a quella degli USA. A determinare il carattere fallimentare dell'azione comunitaria furono, in particolare, le crescenti divergenze dei *partner* europei riguardo sia la questione arabo-israeliana sia l'uso della forza contro Saddam, i condizionamenti del vincolo transatlantico, nonché le inefficienze del meccanismo della CPE che lasciava spazio ad iniziative unilaterali, in particolare al protagonismo della Francia.

### 3. *La Conferenza di Madrid: marginalità europea (1991-1992)*

La *performance* estremamente deludente dei Dodici nel corso della guerra del Golfo sembrò precludere inizialmente alla CEE la possibilità di partecipare all'iniziativa di pace che il presidente de-

---

8. Cfr. G. MARSILI, *Mitterand: «Se il vertice fallisce la Francia tenderà una propria mediazione»*, in «L'Unità», 9 gennaio 1991.

9. Per un approfondimento sul contributo dei singoli Stati membri alle operazioni militari si consiglia N. GNESOTTO, J. ROPER (eds.), *Western Europe and the Gulf*, WEUISS, Paris 1992.

gli Stati Uniti Bush annunciò la settimana successiva al termine del conflitto<sup>10</sup>. Secondo gli Stati membri, invece, la CEE «doveva essere associata» al progetto americano perché rappresentava un «importante attore nel Mediterraneo» e, in quanto tale, non poteva essere esclusa<sup>11</sup>.

Il presidente di turno Santer si fece portavoce della questione in un colloquio con Bush<sup>12</sup> e, qualche mese più tardi, fu il segretario di Stato americano Baker ad indicare il ruolo che la CEE avrebbe potuto giocare in Medio Oriente, chiedendo all'Europa un sostegno alla popolazione araba<sup>13</sup>. Di fatto, la Comunità si mosse in tale direzione e nel documento presentato ad ottobre, dal titolo *Community's Role in the Middle East Peace Conference*, la Commissione delineò per la CEE il ruolo di «promotore della cooperazione economica regionale nella conferenza di pace»<sup>14</sup> che si stava profilando, delimitando l'azione dell'Europa alla dimensione economica della questione mediorientale, di mero supporto e complementare all'iniziativa politica degli USA<sup>15</sup>. L'Europa comunitaria scontava, pertanto, non solo la tradizionale diffidenza americana verso il ruolo internazionale della CEE, considerato inaffidabile e potenzialmente concorrenziale, ma anche la marginalità della sua azione politica durante la guerra del Golfo.

10. Cfr. W.B. QUANDT, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, University of California Press, Berkeley 2010, p. 305.

11. Cfr. *Conférence de presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil européen extraordinaire*, Archivi Storici UE (ASUE), Fondo Jacques Delors, JD-227, 8 aprile 1991.

12. Cfr. *Memorandum of Conversation Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors*, BLA, 11 aprile 1991.

13. Cfr. *Memorandum of Conversation Meeting with Prime Minister Lubbers and EC President Delors*, BLA, 15 luglio 1991.

14. Commissione Europea, *The Community's role in the Middle East Peace Process*, ASUE, Fondo Jacques Delors, JD-294, 17 ottobre 1991. Al piano della Commissione si sommarono le iniziative di supporto economico che la CEE aveva già messo in campo, tra cui: la decisione di triplicare il *budget* destinato ai Paesi Terzi mediterranei nell'ambito della Politica Mediterranea Rinnovata per il periodo 1992-1996; l'accordo a concedere duecento milioni di dollari in aiuti umanitari alla regione e l'impegno a fornire un aiuto finanziario, pari a 2,2 miliardi di dollari, a Egitto, Turchia e Giordania. *Discours par Jacques Delors. Aide aux pays économiquement les plus touchés par la guerre du Golfe et l'effondrement du COMECON (Paris)*, ASUE, Fondo Jacques Delors, JD-1073, 17 novembre 1990.

15. Cfr. R. MILLER, *Troubled Neighbours: The EU and Israel*, in «Israel Affairs», 12, n. 4, p. 643.

A rendere periferico il ruolo della CEE contribuì, inoltre, l'atteggiamento reticente di Israele, che si mostrò palesemente «non entusiasta della partecipazione europea» ai negoziati per il rilancio del processo di pace<sup>16</sup>. La politica filoaraba della Comunità e il suo supporto all'OLP avevano, infatti, reso la CEE un interlocutore poco gradito ad Israele, che non riconosceva all'Europa il ruolo di «legittimo mediatore del conflitto arabo-israeliano»<sup>17</sup>. Inoltre, lo Stato israeliano non condivideva la posizione europea circa la necessità di un ruolo centrale delle Nazioni Unite nel processo di pace e restava molto critico riguardo la formula «terra in cambio di pace», vivamente sostenuta dalla CEE<sup>18</sup>. Nei fatti, dopo mesi di trattative, fu proprio Israele a risultare determinante nel limitare la partecipazione europea alla conferenza di pace di Madrid<sup>19</sup> e a consentire che questa si tenesse in una capitale europea diplomaticamente poco “ingombrante”<sup>20</sup>.

Come noto, la conferenza di Madrid si tenne il 31 ottobre 1991 sotto la presidenza congiunta di Stati Uniti e Unione Sovietica, con la partecipazione della CEE e delle Nazioni Unite nel ruolo di osservatore. Mentre in ambito bilaterale il contributo europeo fu sostanzialmente ininfluenza, più rilevante fu, invece, il ruolo della CEE al tavolo multilaterale, ottenendo il coordinamento del *Regional Economic Development Working Group* (REDWG). Tuttavia, tale riconoscimento venne ridimensionato dal fatto che i tre tavoli negoziali prioritari vennero presieduti da Stati Uniti e Unione Sovietica<sup>21</sup>.

Agli inizi degli anni Novanta, l'Europa si trovava, dunque, ai margini del processo di pace avviato in Medio Oriente al termine della guerra del Golfo. Il vertice di Madrid rappresentò per la CEE

---

16. Cfr. W.B. QUANDT, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, cit., p. 306.

17. R. MILLER, *Inglorious Disarray. Europe, Israel, and the Palestinians since 1967*, Columbia University Press, New York 2011, p. 134.

18. Cfr. *Conférence de presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil européen extraordinaire*, cit.

19. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Note for the record. EPC ministerial lunch*, ASUE, Fondo Jacques Delors, JD-278, 30 settembre 1991.

20. Cfr. C. MUSU, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process*, Palgrave, Ottawa 2010, p. 42.

21. Cfr. *ivi*, p. 53.

un doppio smacco diplomatico in quanto attestò la marginalità degli europei di fronte alle profonde trasformazioni in atto nella regione, proprio nel momento in cui la comunità internazionale e gli attori regionali apparivano finalmente disposti ad accogliere alcuni dei tradizionali tratti qualificanti della lettura europea sul conflitto arabo-israeliano.

#### 4. *Gli accordi di Oslo: «more a payer than a player» (1993-1995)*

Il successivo sviluppo dei negoziati in Medio Oriente confermò il ruolo marginale dell'UE, nonostante le aspettative per una crescita della statura internazionale dell'Europa dopo la firma del Trattato di Maastricht e l'istituzione della PESC.

Il 13 settembre del 1993, la cerimonia della firma degli accordi di Oslo, sul prato della Casa Bianca, riportò sotto l'egida statunitense il dialogo bilaterale tra le parti che era nato su base informale con la mediazione norvegese. Gli Stati Uniti si riposizionavano così al centro della scena regionale, mentre l'UE non riuscì a svincolarsi dal ruolo defilato in cui il processo negoziale sembrava ormai averla relegata.

Nel dicembre del 1993, gli incontri avuti in rapida successione a Bruxelles dal presidente della Commissione Europea Delors con i vertici politici palestinesi ed israeliani disegnarono e preannunciarono quello che sarebbe stato il perimetro degli interventi europei in Medio Oriente negli anni successivi. Il presidente del Comitato esecutivo dell'OLP, Arafat, sottolineò l'estrema importanza che l'UE avrebbe potuto giocare nel processo di pace, in modo particolare sul versante degli aiuti economici e del sostegno all'integrazione regionale in Medio Oriente che avrebbe potuto replicare il modello europeo degli anni Cinquanta<sup>22</sup>. Allo stesso tempo, il presidente israeliano Rabin mise in evidenza come, alla luce delle difficoltà europee di avere un'influenza diretta sui temi della sicurezza, la presenza dell'UE avrebbe dovuto dispiegarsi soprattutto sul terreno economico, sia nel riequilibrio della bilan-

---

22. Cfr. *Entretien de Jacques Delors avec Yasser Arafat, président du Comité exécutif de l'OLP*, ASUE, Fondo Jacques Delors, JD-1810, 9 novembre 1993.

cia commerciale con Israele che nel sostegno all'economia palestinese<sup>23</sup>.

In quegli anni l'Europa provò, dunque, a configurare un suo specifico e distinto ruolo all'interno del processo di pace a guida statunitense. Sul versante economico, cominciò a ritagliarsi quel ruolo di *payer* piuttosto che di *player* nella regione, garantendo un diretto e cospicuo supporto finanziario all'Autorità Palestinese. La logica dell'intervento economico europeo risiedeva, da un lato, nella volontà di riaffermare il tradizionale sostegno europeo all'OLP come legittimo rappresentante del popolo palestinese, così come nella convinzione che lo sviluppo economico dei territori rappresentasse la condizione indispensabile per mantenere sui binari il processo di pace e costituisse, in ultima istanza, una robusta garanzia di sicurezza per Israele. Dall'altro lato, nell'ottica degli interessi europei, l'ingente flusso di aiuti destinato ai palestinesi veniva ritenuto uno strumento imprescindibile di stabilizzazione del vicinato europeo, oltre che un veicolo per mantenere la voce della UE all'interno del processo di pace, secondo modalità congeniali per la diplomazia europea.

Sul piano politico, invece, l'istituzione nel novembre del 1995 del Partenariato Euro-Mediterraneo, segnava l'avvio di una distinta iniziativa europea volta a contribuire alla messa in sicurezza del quadro regionale. La Dichiarazione di Barcellona, sottoscritta dagli allora 15 Paesi membri dell'UE e da 12 Paesi Terzi Meditteranei, fissava l'obiettivo di strutturare in forma più organica le relazioni euro-mediterranee e delineava il traguardo storico di trasformare il Mediterraneo in un'area di pace, sviluppo e sicurezza attraverso un dialogo multilivello e multidimensionale tra i Paesi della sponda Nord e della sponda Sud. Il Partenariato, nel quale venivano inclusi sia lo Stato di Israele che i territori palestinesi, veniva pertanto concepito come una struttura indipendente ma parallela al processo di pace: i negoziati partiti nel 1993 a Washington sotto la regia degli Stati Uniti dovevano operare sul fronte della *hard security*, e puntare all'obiettivo storico di chiudere il

---

23. *Entretien de Jacques Delors avec Yitzhak Rabin, Premier ministre d'Israël*, ASUE, Fondo Jacques Delors, JD-1836, 1 dicembre 1993.

conflitto arabo-israeliano-palestinese; il processo istituito nel 1995 a Barcellona rispondeva invece principalmente ad esigenze di *soft security* e si proponeva di costruire le condizioni di lungo termine per la stabilità politica e per lo sviluppo economico della regione<sup>24</sup>. Appare scontato sottolineare, tuttavia, come l'idea europea di due percorsi distinti si sarebbe ben presto rivelata priva di fondamento: lo stallo e la crisi del processo di pace finirono, infatti, per influire negativamente anche sul percorso della cooperazione euro-mediterranea.

##### 5. *La crisi del processo di pace: fratture e ricomposizioni europee (1996-2000)*

La seconda metà degli anni Novanta fu contrassegnata da una progressiva crisi del processo di pace. L'assassinio del *premier* israeliano Rabin, nel novembre del 1995, e l'affermazione elettorale del Likud guidato da Netanyahu, nel maggio successivo, rivelavano il drammatico declino dello spirito di Oslo all'interno della società israeliana. Al contempo, sul fronte palestinese l'aumento degli attacchi terroristici contro obiettivi israeliani portava alla luce l'incapacità della *leadership* di Arafat di ricondurre nella logica di Oslo la multiforme galassia palestinese.

In questo quadro regionale, estremamente volatile, l'UE non seppe imprimere un cambio di marcia significativo al suo ruolo di attore esterno nel processo di pace. Lo spazio di manovra dell'UE sembrava, infatti, rimanere circoscritto alle questioni di contorno, mentre di fronte alle crisi di più ampia portata l'Unione confermava la tradizionale inconsistenza della sua azione diplomatica, spesso frutto delle divisioni intra-europee.

I primi mesi del 1996 furono altamente indicativi in tal senso. A gennaio, l'UE destinò un sostanzioso contributo economico ed organizzativo alla preparazione, al monitoraggio e al coordina-

---

24. Per una sintesi del dibattito su origini, criticità e fallimento del processo di Barcellona mi permetto di rinviare a: P. WULZER, *Il Partenariato Euro-Mediterraneo e l'attorness internazionale dell'Unione Europea: alcuni aspetti del dibattito*, in E. CALANDRI, G. LASCHI, S. PAOLI (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 253-273.

mento delle attività di sorveglianza internazionale delle elezioni palestinesi. L'impegno diretto dell'Europa in questo ambito rappresentava, in un certo senso, il suggello finale della scelta europea di lungo periodo di riconoscere l'OLP come il legittimo rappresentante del popolo palestinese, e confermava, in linea più generale, la rilevanza dell'UE nel recinto delle *low politics issues*. Ma appena pochi mesi dopo, l'esplosione della crisi militare tra Israele e Libano ripropose le consuete difficoltà dell'Unione nell'esprimere una posizione comune e nell'elaborare iniziative congiunte di fronte ad una questione di *high politics* di tale portata, lasciando ancora una volta spazio al protagonismo unilaterale della Francia<sup>25</sup>.

Nella seconda metà del 1996, il semestre di presidenza irlandese dell'UE fu, invece, caratterizzato da un rinnovato attivismo europeo sul processo di pace. Nel mese di novembre, il Consiglio Europeo di Dublino istituiva la figura del rappresentante speciale dell'UE in Medio Oriente, e ne assegnava il ruolo a Miguel Angel Moratinos, denotando, in tal modo, la chiara volontà dell'UE di assumere una postura più unitaria ed incisiva nel quadrante mediorientale anche a livello politico. L'Unione fu, infatti, in prima fila nel percorso che portò alla firma, nel gennaio del 1997, del protocollo di Hebron, relativo al passaggio dell'80% della città cisgiordana sotto il controllo palestinese. Nel marzo del 1999, inoltre, con la Dichiarazione di Berlino, l'UE, riaffermando il suo pieno sostegno al diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, «*including the option of a State*» come garanzia anche per la sicurezza di Israele, realizzò l'obiettivo diplomatico di frenare le tentazioni palestinesi per una dichiarazione di indipendenza unilaterale<sup>26</sup>.

Tuttavia, la strada per un più decisivo coinvolgimento dell'UE nei negoziati appariva ancora bloccata dai consueti ostacoli. Il pri-

---

25. Cfr. J. PETERS, *Europe and the Middle East Peace Process: Emerging from the Sidelines*, in S. STAVRIDIS, T. COULOMBIS, T. VEREMIS, N. WAITES (eds.), *The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s*, Macmillan, Houndmills 1999, pp. 309-312.

26. Cfr. C. MUSU, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process*, cit., pp. 60-62.

mo, era la radicata diffidenza di Israele verso un rafforzamento del ruolo europeo in Medio Oriente. Fu proprio in occasione della Dichiarazione di Berlino che si misurò con evidenza la distanza tra UE ed Israele. Per il governo israeliano appariva infatti inaccettabile il nesso stabilito dall'Europa tra Stato palestinese e sicurezza israeliana, in quanto il futuro Stato palestinese avrebbe potuto «costituire un forte apparato militare, stringere alleanze con i Paesi che vogliono distruggere Israele e servire da base per le attività terroristiche»<sup>27</sup>.

Il secondo macigno sulla strada di un maggior protagonismo europeo nei negoziati israelo-palestinese era rappresentato ovviamente dal ruolo egemone degli USA, considerati da entrambi le parti in causa «l'unico attore che possiede le carte decisive in questa partita»<sup>28</sup>. Le parole espresse dal dirigente palestinese Nabil Shaath alla fine del 1998 apparivano indicative in tal senso: «è la *special relationship* degli Stati Uniti con Israele, combinata con la *special relationship* esistente anche tra Washington e i palestinesi, che rappresenta il meglio per il processo di pace»<sup>29</sup>. D'altronde, la posizione degli stessi Stati Uniti era sempre stata quella di riconoscere agli europei al massimo un ruolo di *junior partner* nel processo di pace e di evitare che la presenza europea travalicasse dal livello economico a quello politico<sup>30</sup>.

Nella primavera del 1999, il quadro politico interno israeliano subiva un radicale cambiamento, con la vittoria elettorale del partito laburista alle elezioni politiche e la nomina di Barak come primo ministro. Nelle reazioni della comunità internazionale egli veniva percepito come il vero erede di Rabin, capace di poter infon-

27. *Reactions by Prime Minister Netanyahu and Foreign Minister Sharon on the EU statement on Jerusalem*, March 25, 1999; *Briefing by Foreign Minister Sharon to Eu Ambassador*, March 27, 1999, in *Israel's Foreign Relations*, Selected Documents, vol. 17, 1998-1999.

28. *Joint Interview with President Sadat and Prime Minister Begin on French Television*, in *ivi*, vol. 6, 1979-1980.

29. R. MILLER, *Inglorious Disarray*, cit., p. 149.

30. Su questo si veda, in dettaglio, il *memorandum* preparato dal Dipartimento di Stato in vista del *summit* tra USA e UE del maggio 1998. *May 1998 U.S.-E.U. Summit Questions and Answers*, Clinton Digital Library (CDL), Folder Title: *European Union (2)*, 20 aprile, 1996.

dere nuova linfa ai negoziati, e anche in Europa, la reazione prevalente fu di estrema soddisfazione<sup>31</sup>.

Ma, come dichiarò chiaramente il nuovo ministro degli Esteri Levy a Moratinos, il cambio di colore politico a Tel Aviv non aveva modificato l'atteggiamento israeliano nei confronti del ruolo regionale dell'UE<sup>32</sup>.

Nel giugno del 1999 Javier Solana veniva nominato Alto Rappresentante della PESC. Si trattava di una nuova figura politica prevista dal Trattato di Amsterdam che avrebbe dovuto, nelle attese, accrescere il profilo unitario della politica estera europea e rafforzare, di conseguenza, la voce europea nei negoziati in Medio Oriente. Tuttavia, nell'immediato, tali cambiamenti non consentono di operare un cambio di passo nella diplomazia UE sulla questione arabo-israeliana. Il tentativo più ambizioso operato dall'amministrazione Clinton per portare a compimento il processo di pace iniziato nel 1993, ovvero i dodici giorni di negoziati tenuti a Camp David con Barak e Arafat nel luglio 2000 per tentare di trovare una soluzione definitiva al conflitto israelo-palestinese, vide infatti la totale assenza dell'Europa<sup>33</sup>. Il fallimento del vertice di Camp David contribuì a ridare linfa al consueto protagonismo del governo francese che invitò a Parigi Barak, Arafat e il segretario di Stato americano Albright nella speranza che le parti si convincessero a firmare un compromesso<sup>34</sup>. L'iniziativa francese si risolse, però, in un nulla di fatto, suggellando in maniera palese un decennio di marginalità europea nel processo di pace.

---

31. Cfr. R. MILLER, *Inglorious Disarray*, cit., p. 149.

32. Cfr. *Summary of a meeting between Foreign Minister Levy and EU Special Envoy Moratinos*, July 27, 1999, in *Israel's Foreign Relations*, Selected Documents, vol. 18, 1999-2001.

33. Sul vertice di Camp David e il dibattito sul suo fallimento, si veda E. PODEH, *Chances for Peace. Missed Opportunities in the Arab-Israeli Conflict*, University of Texas Press, Austin 2015, pp. 276-303; M. TORRI (a cura di), *Il Grande Medio Oriente nell'era dell'egemonia americana*, Bruno Mondadori, Milano 2006, pp. 137-215; J. PRESSMAN, *Vision in Collision. What Happened at Camp David and Taba*, in «International Security», 28, n. 2, 2003, pp. 5-43.

34. Cfr. R. MILLER, *Inglorious Disarray*, cit., p. 150.