

Israele-Palestina: il vero motivo per cui non c'è ancora la pace di Nathan Thrall

Sparsi sulla terra tra il fiume Giordano e il Mar Mediterraneo giacciono i resti di piani di pace falliti, vertici internazionali, negoziati segreti, risoluzioni delle Nazioni Unite e programmi di costruzione dello stato, la maggior parte dei quali progettati per dividere questo territorio a lungo conteso in due stati indipendenti, Israele e Palestina. Il crollo di queste iniziative è stato prevedibile quanto la fiducia con cui i presidenti degli Stati Uniti ne hanno lanciate di nuove, e l'attuale amministrazione non fa eccezione.

Nel quarto di secolo da quando israeliani e palestinesi hanno iniziato a negoziare sotto gli auspici degli Stati Uniti nel 1991, non sono mancate le spiegazioni sul perché ogni particolare round di colloqui sia fallito. Le razionalizzazioni appaiono e riappaiono nei discorsi dei presidenti, nei rapporti dei gruppi di riflessione e nelle memorie di ex funzionari e negoziatori: cattivo tempismo; scadenze artificiali; preparazione insufficiente; scarsa attenzione da parte del presidente degli Stati Uniti; mancanza di sostegno da parte degli stati regionali; misure inadeguate di rafforzamento della fiducia; politica di coalizione; o leader privi di coraggio.

Tra i ritornelli più comuni c'è che agli estremisti è stato permesso di stabilire l'agenda e che si è trascurato lo sviluppo economico dal basso e la costruzione dello stato. E poi c'è chi indica messaggi negativi, scetticismo insormontabile o assenza di chimica personale (una spiegazione particolarmente fantasiosa per chiunque abbia assistito alla calda familiarità dei negoziatori palestinesi e israeliani mentre si riuniscono in hotel di lusso e ricordano vecchie barzellette ed ex -compagni durante la colazione a buffet e i brindisi post-riunione). Se nessuno dei precedenti funziona, c'è sempre il peggior cliché di tutti: mancanza di fiducia.

I conti post mortem variano nella ripartizione delle colpe. Ma quasi tutti condividono la convinzione radicata che entrambe le società desiderino un accordo a due stati, e quindi abbiano bisogno solo delle condizioni giuste - insieme a un po' di spinta, costruzione di fiducia e forse qualche incentivo più positivo - per prendere il passo finale.

In questa prospettiva, gli accordi di Oslo della metà degli anni '90 avrebbero portato alla pace se non fosse stato per il tragico assassinio del primo ministro israeliano Yitzhak Rabin nel 1995. Il Memorandum del fiume Wye del 1998 e il suo impegno per ulteriori ritiri israeliani dall'Occidente La banca sarebbe stata implementata se solo il partito laburista israeliano si fosse unito alla coalizione di Benjamin Netanyahu per sostenere l'accordo. Il vertice di Camp David nel luglio 2000 avrebbe avuto successo se gli Stati Uniti fossero stati meno sensibili alle preoccupazioni interne israeliane, insistendo su una proposta scritta israeliana, consultando gli stati arabi in una fase precedente e adottando la posizione più ferma ed equilibrata adottata sei mesi fa più tardi, nel dicembre 2000, quando il presidente Clinton ha delineato i parametri per un accordo. Entrambe le parti avrebbero potuto accettare i parametri di Clinton con riserve minime se la proposta non fosse stata presentata in modo così fugace, come un'offerta a tantum che sarebbe scomparsa quando Clinton si è dimesso meno di un mese dopo. I negoziati a Taba, in Egitto, nel gennaio 2001 erano sull'orlo dell'accordo, ma fallirono perché il tempo era scaduto, con Clinton appena uscito dall'incarico e Ehud Barak di fronte a una sconfitta elettorale quasi certa contro Ariel Sharon. I due principali piani di pace del 2003 - la road map per la pace

in Medio Oriente sponsorizzata dagli Stati Uniti e l'accordo non ufficiale di Ginevra - avrebbero potuto essere abbracciati se non fosse stato per una sanguinosa intifada e un primo ministro falco del Likud al potere.

E così via: i negoziati diretti tra il presidente palestinese Mahmoud Abbas e Netanyahu nel 2010 sarebbero potuti durare più di 13 giorni se solo Israele avesse accettato di fermare temporaneamente la costruzione di alcuni insediamenti illegali in cambio di un pacchetto extra di 3 miliardi di dollari dagli Stati Uniti. Diversi anni di trattative segrete tra gli inviati di Netanyahu e Abbas avrebbero potuto fare la storia se solo non fossero stati costretti a concludersi prematuramente alla fine del 2013, a causa di una scadenza artificiale imposta da colloqui separati guidati dal segretario di Stato John Kerry . E, infine, i negoziati di Kerry del 2013-2014 avrebbero potuto portare a un accordo quadro se il segretario di Stato avesse dedicato anche un sesto del tempo a negoziare il testo con i palestinesi come ha fatto con gli israeliani, e se non lo avesse fatto ha fatto promesse incoerenti alle due parti in merito alle linee guida per i colloqui, al rilascio dei prigionieri palestinesi, alla riduzione della costruzione di insediamenti israeliani e alla presenza di mediatori statunitensi nella sala dei negoziati.

Ciascuno di questi giri di diplomazia è iniziato con la promessa di riuscire dove i predecessori avevano fallito. Ciascuno includeva affermazioni sull'urgenza della pace o avvertimenti sulla chiusura della finestra, forse anche l'ultima possibilità, per una soluzione a due stati. Ciascuno si è concluso con un elenco di errori tattici e sviluppi imprevisti che hanno portato al fallimento. E, altrettanto sicuramente, ciascuno ha trascurato di offrire la spiegazione più logica e parsimoniosa del fallimento: non è stato raggiunto alcun accordo perché almeno una delle parti ha preferito mantenere l'impasse.

I palestinesi non hanno scelto alcun accordo su uno che non soddisfacesse il minimo indispensabile sostenuto dal diritto internazionale e dalla maggior parte delle nazioni del mondo. Per anni questa visione del consenso ha sostenuto la creazione di uno stato palestinese sulle linee pre-1967 con scambi di terra minori ed equivalenti che avrebbero permesso a Israele di annettersi alcuni insediamenti. La capitale palestinese sarebbe a Gerusalemme Est, con la sovranità sul luogo sacro noto agli ebrei come il Monte del Tempio e ai musulmani come il Nobile Santuario o il complesso della moschea di al-Aqsa, e la contiguità terrestre con il resto dello stato palestinese. Israele ritirerebbe le sue forze dalla Cisgiordania e rilascerebbe i prigionieri palestinesi. E ai rifugiati palestinesi verrebbe offerto un risarcimento, il diritto a tornare non alle loro case ma alla loro patria nello Stato di Palestina, il riconoscimento della parziale responsabilità di Israele per il problema dei rifugiati e, su una scala che non cambierebbe percettibilmente la demografia di Israele, un ritorno di alcuni rifugiati nelle loro terre e case precedenti al 1948.

Sebbene anni di violenza e repressione abbiano portato i palestinesi a fare alcune piccole concessioni che hanno intaccato questo compromesso, in fondo non lo hanno abbandonato. Continuano a sperare che il sostegno della maggioranza degli stati del mondo a un piano in questo senso alla fine si traduca in un accordo. Nel frattempo, lo status quo è stato reso più sopportabile grazie agli artefici del processo di pace, che hanno speso miliardi per sostenere il governo palestinese, creare condizioni di prosperità per i decisori a Ramallah e dissuadere la popolazione dall'affrontare il forza occupante.

Israele, da parte sua, ha costantemente optato per lo stallo piuttosto che per il tipo di accordo sopra delineato. Il motivo è ovvio: il costo dell'accordo è molto più alto del costo del mancato accordo. I danni che Israele rischierebbe di subire attraverso un simile accordo sono enormi. Includono forse il più grande sconvolgimento politico nella storia del

paese; enormi manifestazioni contro – se non il rifiuto maggioritario – della sovranità palestinese a Gerusalemme e sul Monte del Tempio/Nobile Santuario; e violenta ribellione da parte di alcuni coloni ebrei e dei loro sostenitori.

Potrebbero verificarsi anche spargimenti di sangue durante le evacuazioni forzate degli insediamenti in Cisgiordania e le spaccature all'interno dell'organismo che esegue gli sgomberi, l'esercito israeliano, la cui quota di ufficiali di fanteria religiosa ora supera un terzo. Israele perderebbe il controllo militare sulla Cisgiordania, con conseguente minore raccolta di informazioni, meno spazio di manovra nelle guerre future e meno tempo per reagire a un attacco a sorpresa. Affronterebbe maggiori rischi per la sicurezza da un corridoio Gaza-Cisgiordania, che consentirebbe ai militanti, all'ideologia e alle tecniche di produzione di armi di diffondersi dai campi di addestramento di Gaza alle colline della Cisgiordania che si affacciano sull'aeroporto di Israele. I servizi segreti israeliani non controlleranno più quali palestinesi entrano ed escono dai territori occupati. Il paese cesserebbe l'estrazione delle risorse naturali della Cisgiordania, compresa l'acqua, perderebbe profitti dalla gestione delle dogane e del commercio palestinesi e pagherebbe il grande prezzo economico e sociale del trasferimento di decine di migliaia di coloni.

Solo una frazione di questi costi potrebbe essere compensata dai benefici di un accordo di pace. Ma il principale tra questi sarebbe il colpo inferto agli sforzi per delegittimare Israele e la normalizzazione delle relazioni con le altre nazioni della regione. Le imprese israeliane sarebbero in grado di operare più apertamente negli stati arabi e la cooperazione governativa con paesi come l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti passerebbe da segreta a palese. Attraverso un trattato con i palestinesi, Israele potrebbe ottenere il trasferimento di ogni ambasciata di Tel Aviv a Gerusalemme e ricevere ulteriori benefici finanziari e di sicurezza dagli Stati Uniti e dall'Europa. Ma tutti questi fattori combinati non si avvicinano a superare i deficit.

Né i costi morali dell'occupazione per la società israeliana sono stati abbastanza alti da cambiare il calcolo. Porre fine all'obbrobrio internazionale è davvero importante per le élite del paese e, poiché si trovano sempre più evitate, l'incentivo a ritirarsi dai territori occupati aumenterà probabilmente. Ma finora Israele si è dimostrato perfettamente in grado di convivere con l'etichetta decennale di "paria", la macchia dell'occupazione e l'impatto associato sull'armonia interna del paese e sulle relazioni con gli ebrei della diaspora. Nonostante tutte le recenti preoccupazioni per la diminuzione del sostegno degli ebrei americani a Israele, la conversazione oggi non è così diversa da come era ai tempi dei primi governi guidati dal Likud decenni fa. Allo stesso modo durevoli – e sopportabili – sono le preoccupazioni che l'occupazione delegittimi il sionismo e causi discordia all'interno di Israele. Più di 30 anni fa, l'ex vicesindaco di Gerusalemme Meron Benvenisti scriveva di un numero crescente di israeliani che nutrivano dubbi sul sionismo, “espresso nelle forme di alienazione, emigrazione dei giovani israeliani, comparsa di ebrei razzisti, violenza nella società, allargamento divario tra Israele e la diaspora e un generale sentimento di inadeguatezza”. Gli israeliani sono diventati abili nel mettere a tacere tali critiche.

Era, è e rimarrà irrazionale per Israele assorbire i costi di un accordo quando il prezzo dell'alternativa è così relativamente basso. Le conseguenze della scelta dell'impasse sono tutt'altro che minacciose: reciproche recriminazioni sulla causa dello stallo, nuovi cicli di colloqui e mantenimento del controllo di tutta la Cisgiordania dall'interno e di gran parte di Gaza dall'esterno. Nel frattempo, Israele continua a ricevere più aiuti militari statunitensi all'anno rispetto a tutte le altre nazioni del mondo messe insieme, e presiede a un'economia in crescita, standard di vita in aumento e una popolazione che riporta uno dei

più alti livelli di benessere soggettivo al mondo. Israele continuerà ad assorbire i costi fastidiosi ma finora tollerabili delle lamentele sulle politiche di insediamento. E probabilmente assisterà a molti altri paesi che concedono allo Stato di Palestina un riconoscimento simbolico, qualche voto negativo in più nei consigli degli studenti universitari impotenti, richieste limitate di boicottaggio dei beni degli insediamenti e occasionali esplosioni di violenza che i palestinesi fortemente sopraffatti sono troppo deboli per sostenere. Non c'è gara.

La vera spiegazione per gli ultimi decenni di negoziati di pace falliti non sono tattiche sbagliate o circostanze imperfette, ma che nessuna strategia può avere successo se si basa su un comportamento irrazionale di Israele. La maggior parte degli argomenti addotti a Israele per accettare una spartizione è che è preferibile a un futuro immaginario e spaventoso in cui il paese cessi di essere uno stato ebraico o una democrazia, o entrambi. Israele è costantemente avvertito che se non deciderà presto di concedere la cittadinanza o la sovranità ai palestinesi, diventerà, in una data futura mai definita, uno stato di apartheid. Ma queste affermazioni contengono l'implicito riconoscimento che non ha senso per Israele concludere un accordo oggi piuttosto che aspettare per vedere se tali minacce immaginarie si concretizzano effettivamente. Se e quando si verificheranno, Israele potrà fare un accordo. Forse nel frattempo, le difficoltà della vita palestinese provocheranno un'emigrazione tale da consentire a Israele di anettere la Cisgiordania senza rinunciare alla maggioranza ebraica dello stato. O, forse, la Cisgiordania sarà assorbita dalla Giordania e Gaza dall'Egitto, un risultato migliore dello stato palestinese, secondo molti funzionari israeliani.

È difficile sostenere che anticipare un accordo nel presente renda più probabile un accordo peggiore in futuro: la comunità internazionale e l'OLP hanno già stabilito il tetto delle loro richieste – il 22% della terra ora sotto il controllo israeliano – fornendo al contempo meno chiarezza sul piano, che Israele può provare ad abbassare. Israele ha continuato a respingere le stesse affermazioni palestinesi fatte dagli anni '80, anche se con alcune concessioni palestinesi in più. In effetti, la storia suggerisce che una strategia di attesa sarebbe utile al Paese: dal piano di spartizione della Commissione Peel del governo britannico del 1937 e il piano di spartizione dell'ONU del 1947 alla risoluzione 242 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e agli accordi di Oslo, ogni iniziativa formativa approvata dal grande potere ha dato alla comunità ebraica in Palestina più di quella precedente. Anche se un primo ministro israeliano sapesse che un giorno le nazioni del mondo avrebbero imposto sanzioni a Israele se non avesse accettato un accordo a due stati, sarebbe comunque irrazionale concludere un simile accordo ora. Israele potrebbe invece aspettare fino a quel giorno, e quindi godere di molti altri anni di controllo in Cisgiordania e dei vantaggi di sicurezza che ne derivano, particolarmente preziosi in un momento di cataclisma nella regione.

Israele è spesso ammonito a fare la pace per evitare di diventare un unico stato a maggioranza palestinese che governi tutto il territorio dal fiume Giordano al Mar Mediterraneo. Ma quella minaccia non ha molta credibilità quando è Israele che detiene tutto il potere, e deciderà quindi se anettere o meno il territorio e offrire la cittadinanza a tutti i suoi abitanti. Un singolo stato non si materializzerà fino a quando la maggioranza degli israeliani non lo vorrà, e finora la stragrande maggioranza non lo vuole. La ragione per cui Israele non ha annesso la Cisgiordania e Gaza non è per paura di sberleffi internazionali, ma perché la forte preferenza della maggior parte dei cittadini del paese è quella di avere una patria a maggioranza ebraica, la ragion d'essere del sionismo. Se e quando Israele si trova di fronte alla minaccia di un singolo stato, può mettere in atto un

ritiro unilaterale e contare sul sostegno delle grandi potenze nel farlo. Ma quella minaccia è ancora abbastanza lontana.

In effetti, israeliani e palestinesi sono ora più lontani da un singolo stato di quanto non lo siano mai stati dall'inizio dell'occupazione nel 1967. Muri e recinzioni separano Israele da Gaza e oltre il 90% della Cisgiordania. I palestinesi hanno un quasi-stato nei territori occupati, con un proprio parlamento, tribunali, servizi di intelligence e ministero degli Esteri. Gli israeliani non fanno più acquisti a Nablus ea Gaza come facevano prima degli accordi di Oslo. I palestinesi non viaggiano più liberamente a Tel Aviv. E la presunta ragione per cui la partizione è spesso considerata impossibile - la difficoltà di un probabile trasferimento di oltre 150.000 coloni - è grossolanamente sopravvalutata: negli anni '90, Israele ha assorbito molte volte più immigrati russi, molti dei quali molto più difficili da integrare rispetto ai coloni, che hanno già un lavoro israeliano, reti completamente formate di sostegno familiare e una padronanza dell'ebraico.

Finché ci saranno il governo palestinese e il sistema di Oslo, le nazioni del mondo non chiederanno che Israele conceda la cittadinanza ai palestinesi. In effetti, Israele ha avuto una maggioranza non ebraica nel territorio che controlla da diversi anni. Eppure, anche nei loro avvertimenti più severi, i governi occidentali si riferiscono invariabilmente a un Israele non democratico come una mera possibilità ipotetica. La maggior parte delle nazioni del mondo rifiuterà di definire il controllo israeliano della Cisgiordania una forma di apartheid – definita dalla Corte penale internazionale come un regime di oppressione sistematica e dominio di un gruppo razziale con l'intenzione di mantenere quel regime – fintanto che ci è una possibilità, per quanto esigua, che Oslo rimanga una fase di transizione verso uno stato palestinese indipendente.

Contrariamente a quanto affermato da quasi tutti i mediatori statunitensi, non è che Israele desideri fortemente un accordo di pace, ma ha un'opzione di ripiego piuttosto buona. È che Israele preferisce di gran lunga l'opzione di ripiego a un accordo di pace. Nessuna brillantezza tattica nelle negoziazioni, nessuna preparazione esperta, nessun perfetto allineamento delle stelle può superare quell'ostacolo. Solo due cose possono: un accordo più attraente o un ripiego meno attraente. La prima di queste opzioni è stata ampiamente provata, dall'offrire a Israele la piena normalizzazione con la maggior parte degli stati arabi e islamici, al promettere migliori relazioni con l'Europa, garanzie di sicurezza statunitensi e maggiore assistenza finanziaria e militare. Ma per Israele questi incentivi impallidiscono rispetto ai costi percepiti.

La seconda opzione è peggiorare il fallback. Questo è ciò che ha fatto il presidente Eisenhower dopo la crisi di Suez del 1956, quando ha minacciato sanzioni economiche per far ritirare Israele dal Sinai e da Gaza. Questo è ciò che ha fatto il presidente Ford nel 1975 quando ha rivalutato le relazioni degli Stati Uniti con Israele, rifiutandosi di fornirgli nuovi accordi di armi fino a quando non ha accettato un secondo ritiro dal Sinai. Questo è ciò che ha fatto il presidente Carter quando ha sollevato lo spettro della fine dell'assistenza militare statunitense se Israele non avesse evacuato immediatamente il Libano nel settembre 1977. E questo è ciò che ha fatto Carter quando ha chiarito a entrambe le parti a Camp David che gli Stati Uniti avrebbero rifiutato gli aiuti e declassare le relazioni se non hanno firmato un accordo. Questo, allo stesso modo, è ciò che ha fatto il segretario di stato americano James Baker nel 1991, quando ha costretto un riluttante primo ministro Yitzhak Shamir a partecipare ai negoziati a Madrid negando una garanzia di prestito di 10 miliardi di dollari di cui Israele aveva bisogno per assorbire l'immigrazione degli ebrei sovietici. Quella fu l'ultima volta che gli Stati Uniti fecero pressioni di questo tipo.

Anche i palestinesi si sono sforzati di rendere meno attraente l'opzione di ripiego di Israele attraverso due insurrezioni e altri periodi di violenza. Ma il prezzo straordinario che hanno pagato si è rivelato insostenibile e, nel complesso, sono stati troppo deboli per aggravare la ritirata di Israele per molto tempo. Di conseguenza, i palestinesi non sono stati in grado di indurre da Israele altro che concessioni tattiche, misure volte a ridurre gli attriti tra le popolazioni per non porre fine all'occupazione ma per mitigarla e ripristinarne il basso costo.

Forzare Israele a fare concessioni più ampie per porre fine al conflitto richiederebbe di rendere la sua opzione di ripiego così poco attraente da considerare un accordo di pace come una fuga da qualcosa di peggio. Ciò richiede più potere di quello che i palestinesi hanno finora posseduto, mentre coloro che hanno potere sufficiente non sono stati ansiosi di usarlo. Da Oslo, infatti, gli USA hanno fatto esattamente il contrario, lavorando per mantenere basso il costo del

L'opzione di ripiego di Israele. Le successive amministrazioni statunitensi hanno finanziato il governo palestinese, addestrato le sue forze di sicurezza schiacciando la resistenza, fatto pressione sull'OLP affinché non affrontasse Israele nelle istituzioni internazionali, posto il veto alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che non erano di gradimento israeliano, protetto l'arsenale israeliano dalle richieste di un libero nucleare Medio Oriente, ha assicurato la superiorità militare di Israele su tutti i suoi vicini, ha fornito al Paese più di 3 miliardi di dollari di aiuti militari ogni anno ed ha esercitato la sua influenza per difendere Israele dalle critiche.

Non meno importante, gli Stati Uniti hanno costantemente protetto Israele dalla responsabilità per le sue politiche in Cisgiordania, creando una facciata di opposizione agli insediamenti che in pratica è un baluardo contro pressioni più significative per smantellarli. Gli Stati Uniti e la maggior parte dell'Europa tracciano una netta distinzione tra Israele e i territori occupati, rifiutandosi di riconoscere la sovranità israeliana oltre i confini pre-1967. Quando la limousine del presidente degli Stati Uniti viaggia da Gerusalemme Ovest a Gerusalemme Est, la bandiera israeliana scende dall'angolo anteriore lato guida. I funzionari statunitensi devono ottenere un permesso speciale per incontrare gli israeliani presso il quartier generale del comando centrale dell'IDF nell'insediamento di Neve Yaakov a Gerusalemme o presso il Ministero della Giustizia nel cuore del centro di Gerusalemme est. E le normative statunitensi, non applicate in modo coerente, stabiliscono che i prodotti degli insediamenti non dovrebbero recare un'etichetta "made in Israel".

Israele protesta con veemenza contro questa politica di cosiddetta differenziazione tra Israele e i territori occupati, credendo che delegittima gli insediamenti e lo stato, e possa portare a boicottaggi e sanzioni del paese. Ma la politica fa esattamente il contrario: agisce non come complemento alle misure punitive contro Israele, ma come alternativa ad esse.

La differenziazione crea un'illusione di castigo statunitense, ma in realtà isola Israele dal rispondere delle sue azioni nei territori occupati, assicurando che solo gli insediamenti e non il governo che li crea subiranno conseguenze per ripetute violazioni del diritto internazionale. Gli oppositori degli insediamenti e dell'occupazione, che altrimenti chiederebbero l'imposizione di costi a Israele, incanalano invece le loro energie in una distrazione che crea titoli sui giornali ma non ha alcuna possibilità di cambiare il comportamento israeliano. È in questo senso che la politica di differenziazione, di cui gli europei e i liberali statunitensi sono piuttosto orgogliosi, non costituisce tanto una pressione su Israele quanto ne funge da sostituto, contribuendo così a prolungare un'occupazione che apparentemente dovrebbe portare a una fine.

Il sostegno alla politica di differenziazione è diffuso, dai governi a numerosi sionisti liberali autodefiniti, gruppi di difesa degli Stati Uniti come J Street che si identificano con i partiti di centro e di centrosinistra in Israele e il comitato editoriale del New York Times. La differenziazione consente loro di infilare l'ago dell'essere sia pro-Israele che anti-occupazione, la visione accettata nella società educata. Ci sono naturalmente variazioni tra questi oppositori degli insediamenti, ma tutti concordano sul fatto che i prodotti israeliani creati in Cisgiordania dovrebbero essere trattati in modo diverso, sia attraverso l'etichettatura che anche attraverso una sorta di boicottaggio.

Ciò che i sostenitori della differenziazione comunemente rifiutano, tuttavia, non è meno importante. Nessuno di questi gruppi o governi chiede di penalizzare le istituzioni finanziarie israeliane, le imprese immobiliari, le società di costruzioni, le società di comunicazione e, soprattutto, i ministeri che traggono profitto dalle operazioni nei territori occupati ma non hanno sede in essi. Le sanzioni contro quelle istituzioni potrebbero cambiare la politica israeliana da un giorno all'altro. Ma la possibilità di imporli è stata ritardata se non ostacolata dal fatto che i critici dell'occupazione hanno invece sostenuto un'alternativa ragionevole ma inefficace.

I sostenitori della differenziazione ritengono che, sebbene possa essere giustificabile fare di più che etichettare i prodotti degli insediamenti in Cisgiordania, è inconcepibile che vengano imposte sanzioni al governo democraticamente eletto che ha stabilito gli insediamenti, legalizzato gli avamposti, confiscato la terra palestinese, ha fornito ai suoi cittadini incentivi finanziari per trasferirsi nei territori occupati, ha collegato le case costruite illegalmente a strade, acqua, elettricità e servizi igienico-sanitari e ha fornito ai coloni una pesante protezione dell'esercito. Hanno accettato l'argomento secondo cui per risolvere il conflitto è necessaria più forza, ma non possono convincersi ad applicarla allo stato mantenendo effettivamente il regime di insediamento, occupazione ed espropriazione della terra a cui si oppongono.

Dalla fine della guerra fredda, gli Stati Uniti non hanno nemmeno preso in considerazione l'idea di esercitare il tipo di pressione che facevano una volta, e di conseguenza i loro risultati nell'ultimo quarto di secolo sono stati scarsi. I politici statunitensi discutono su come influenzare Israele, ma senza usare quasi nessuno dei poteri a loro disposizione, compreso l'inserimento degli aiuti in condizioni di cambiamenti nel comportamento israeliano, uno strumento standard di diplomazia che i funzionari ritengono impensabile in questo caso.

Ascoltarli discutere su come escogitare la fine dell'occupazione è come ascoltare l'operatore di un bulldozer chiedere come demolire un edificio con un martello. L'ex ministro della difesa israeliano Moshe Dayan una volta disse: "I nostri amici americani ci offrono denaro, armi e consigli. Prendiamo i soldi, prendiamo le armi e rifiutiamo i consigli". Quelle parole sono diventate solo più risonanti nei decenni da quando sono state pronunciate.

Vita e morte in Palestina

Fino a quando gli Stati Uniti e l'Europa non formuleranno una strategia per rendere le circostanze di Israele meno desiderabili delle concessioni che farebbero in un accordo di pace, si assumeranno la responsabilità del regime militare oppressivo che continuano a preservare e finanziare. Quando l'opposizione pacifica alle politiche israeliane viene repressa e coloro che hanno la capacità di smantellare l'occupazione non alzano un dito contro di essa, la violenza diventa invariabilmente più attraente per coloro che hanno pochi altri mezzi per sconvolgere lo status quo.

Attraverso la pressione sulle parti, è possibile ottenere una spartizione pacifica della Palestina. Ma troppi insistono nel risparmiare a israeliani e palestinesi il dolore della forza esterna, in modo che possano invece continuare a essere generosi gli uni con gli altri nelle sofferenze che infliggono.

*Questo è un estratto adattato da *The Only Language They Understand: Forcing Compromise in Israel and Palestine*, pubblicato da Metropolitan Books. Fotografia principale: Jim Young/Reuters*

Israel-Palestine: the real reason there's still no peace

 [theguardian.com/world/2017/may/16/the-real-reason-the-israel-palestine-peace-process-always-fails](https://www.theguardian.com/world/2017/may/16/the-real-reason-the-israel-palestine-peace-process-always-fails)

Nathan Thrall

May 16, 2017

Scattered over the land between the Jordan river and the Mediterranean Sea lie the remnants of failed peace plans, international summits, secret negotiations, UN resolutions and state-building programmes, most of them designed to partition this long-contested territory into two independent states, Israel and Palestine. The collapse of these initiatives has been as predictable as the confidence with which US presidents have launched new ones, and the current administration is no exception.

In the quarter century since Israelis and Palestinians first started negotiating under US auspices in 1991, there has been no shortage of explanations for why each particular round of talks failed. The rationalisations appear and reappear in the speeches of presidents, the reports of thinktanks and the memoirs of former officials and negotiators: bad timing; artificial deadlines; insufficient preparation; scant attention from the US president; want of support from regional states; inadequate confidence-building measures; coalition politics; or leaders devoid of courage.

Among the most common refrains are that extremists were allowed to set the agenda and there was a neglect of bottom-up economic development and state-building. And then there are those who point at negative messaging, insurmountable scepticism or the absence of personal chemistry (a particularly fanciful explanation for anyone who has witnessed the warm familiarity of Palestinian and Israeli negotiators as they reunite in luxury hotels and reminisce about old jokes and ex-comrades over breakfast buffets and post-meeting toasts). If none of the above works, there is always the worst cliché of them all – lack of trust.

Postmortem accounts vary in their apportioning of blame. But nearly all of them share a deep-seated belief that both societies desire a two-state agreement, and therefore need only the right conditions – together with a bit of nudging, trust-building and perhaps a few more positive inducements – to take the final step.

In this view, the Oslo accords of the mid-1990s would have led to peace had it not been for the tragic assassination of the Israeli prime minister Yitzhak Rabin in 1995. The 1998 Wye River Memorandum and its commitment to further Israeli withdrawals from the West Bank would have been implemented if only the Israeli Labor party had joined Benjamin Netanyahu's coalition to back the agreement. The Camp David summit in July 2000 would have succeeded if the US had been less sensitive to Israeli domestic concerns, insisted on a written Israeli proposal, consulted the Arab states at an earlier phase, and taken the more firm and balanced position adopted half a year later, in December 2000, when President Clinton outlined parameters for an agreement. Both parties could have accepted the Clinton parameters with only minimal reservations had the proposal not been presented so fleetingly, as a one-time offer that would disappear when Clinton stepped down less than a month later. The negotiations in Taba, Egypt, in January 2001

were on the brink of agreement but failed because time ran out, with Clinton just out of office, and Ehud Barak facing almost certain electoral defeat to Ariel Sharon. The two major peace plans of 2003 – the US-sponsored road map to peace in the Middle East and the unofficial Geneva accord – could have been embraced had it not been for a bloody intifada and a hawkish Likud prime minister in power.

And on it goes: direct negotiations between the Palestinian president Mahmoud Abbas and Netanyahu in 2010 could have lasted more than 13 days if only Israel had agreed to temporarily halt construction of some illegal settlements in exchange for an extra \$3bn package from the United States. Several years of secret back-channel negotiations between the envoys of Netanyahu and Abbas could have made history if only they hadn't been forced to conclude prematurely in late 2013, because of an artificial deadline imposed by separate talks led by secretary of state John Kerry. And, finally, the Kerry negotiations of 2013–2014 could have led to a framework agreement if the secretary of state had spent even a sixth as much time negotiating the text with the Palestinians as he did with the Israelis, and if he hadn't made inconsistent promises to the two sides regarding the guidelines for the talks, the release of Palestinian prisoners, curtailing Israeli settlement construction, and the presence of US mediators in the negotiating room.

Each of these rounds of diplomacy began with vows to succeed where predecessors had failed. Each included affirmations of the urgency of peace or warnings of the closing window, perhaps even the last chance, for a two-state solution. Each ended with a list of tactical mistakes and unforeseen developments that resulted in failure. And, just as surely, each neglected to offer the most logical and parsimonious explanation for failure: no agreement was reached because at least one of the parties preferred to maintain the impasse.

The Palestinians chose no agreement over one that did not meet the bare minimum supported by international law and most nations of the world. For years this consensus view supported the establishment of a Palestinian state on the pre-1967 lines with minor, equivalent land swaps that would allow Israel to annex some settlements. The Palestinian capital would be in East Jerusalem, with sovereignty over the holy site known to Jews as the Temple Mount and to Muslims as the Noble Sanctuary or al-Aqsa mosque compound, and overland contiguity with the rest of the Palestinian state. Israel would withdraw its forces from the West Bank and release Palestinian prisoners. And Palestinian refugees would be offered compensation, a right to return not to their homes but to their homeland in the State of Palestine, acknowledgment of Israel's partial responsibility for the refugee problem, and, on a scale that would not perceptibly change Israel's demography, a return of some refugees to their pre-1948 lands and homes.



▲ Yitzhak Rabin, Bill Clinton and Yasser Arafat watch as Shimon Peres signs the Oslo peace accords at the White House in September 1993. Photograph: J David Ake/AFP/Getty Images

Although years of violence and repression have led Palestinians to make some small concessions that chipped away at this compromise, they have not fundamentally abandoned it. They continue to hope that the support of the majority of the world's states for a plan along these lines will eventually result in an agreement. In the meantime, the status quo has been made more bearable thanks to the architects of the peace process, who have spent billions to prop up the Palestinian government, create conditions of prosperity for decision-makers in Ramallah, and dissuade the population from confronting the occupying force.

Israel, for its part, has consistently opted for stalemate rather than the sort of agreement outlined above. The reason is obvious: the deal's cost is much higher than the cost of making no deal. The damages Israel would risk incurring through such an accord are massive. They include perhaps the greatest political upheaval in the country's history; enormous demonstrations against – if not majority rejection of – Palestinian sovereignty in Jerusalem and over the Temple Mount/Noble Sanctuary; and violent rebellion by some Jewish settlers and their supporters.

There could also be bloodshed during forcible evacuations of West Bank settlements and rifts within the body implementing the evictions, the Israeli army, whose share of religious infantry officers now surpasses one third. Israel would lose military control over the West Bank, resulting in less intelligence-gathering, less room for manoeuvre in future wars, and less time to react to a surprise attack. It would face increased security risks from a Gaza-West Bank corridor, which would allow militants, ideology and weapons-production

techniques to spread from Gaza training camps to the West Bank hills overlooking Israel's airport. Israeli intelligence services would no longer control which Palestinians enter and exit the occupied territories. The country would cease extraction of the West Bank's natural resources, including water, lose profits from managing Palestinian customs and trade, and pay the large economic and social price of relocating tens of thousands of settlers.

Only a fraction of these costs could be offset by a peace agreement's benefits. But chief among them would be the blow dealt to efforts to delegitimise Israel and the normalisation of relations with other nations of the region. Israeli businesses would be able to operate more openly in Arab states, and government cooperation with such countries as Saudi Arabia and the United Arab Emirates would go from covert to overt. Through a treaty with the Palestinians, Israel could attain the relocation of every Tel Aviv embassy to Jerusalem, and receive additional financial and security benefits from the US and Europe. But all of these combined do not come close to outweighing the deficits.

Nor have the moral costs of occupation for Israeli society been high enough to change the calculus. Ending international opprobrium is indeed important to the country's elites, and as they find themselves increasingly shunned, the incentive to withdraw from the occupied territories will likely increase. But so far Israel has proven quite capable of living with the decades-old label of "pariah", the stain of occupation and the associated impact on the country's internal harmony and relations with diaspora Jews. For all the recent fretting about decreasing American Jewish support for Israel, the conversation today is not so different than it was at the time of the first Likud-led governments decades ago. Similarly enduring – and endurable – are the worries that occupation delegitimises Zionism and causes discord within Israel. More than 30 years ago, former deputy mayor of Jerusalem Meron Benvenisti wrote of growing numbers of Israelis who had doubts about Zionism, "expressed in the forms of alienation, emigration of young Israelis, the emergence of racist Jews, violence in society, the widening gap between Israel and the diaspora, and a general feeling of inadequacy". Israelis have grown adept at tuning such criticisms out.

It was, is, and will remain irrational for Israel to absorb the costs of an agreement when the price of the alternative is so comparatively low. The consequences of choosing impasse are hardly threatening: mutual recriminations over the cause of stalemate, new rounds of talks, and retaining control of all of the West Bank from within and much of Gaza from without. Meanwhile, Israel continues to receive more US military aid per year than goes to all the world's other nations combined, and presides over a growing economy, rising standards of living and a population that reports one of the world's highest levels of subjective wellbeing. Israel will go on absorbing the annoying but so-far tolerable costs of complaints about settlement policies. And it will likely witness several more countries bestowing the State of Palestine with symbolic recognition, a few more negative votes in impotent university student councils, limited calls for boycotts of settlement goods, and occasional bursts of violence that the greatly overpowered Palestinians are too weak to sustain. There is no contest.

The real explanation for the past decades of failed peace negotiations is not mistaken tactics or imperfect circumstances, but that no strategy can succeed if it is premised on Israel behaving irrationally. Most arguments put to Israel for agreeing to a partition are that it is preferable to an imagined, frightening future in which the country ceases to be either a Jewish state or a democracy, or both. Israel is constantly warned that if it does not soon decide to grant Palestinians citizenship or sovereignty, it will become, at some never-defined future date, an apartheid state. But these assertions contain the implicit acknowledgment that it makes no sense for Israel to strike a deal today rather than wait to see if such imagined threats actually materialise. If and when they do come to be, Israel can then make a deal. Perhaps in the interim, the hardship of Palestinian life will cause enough emigration that Israel may annex the West Bank without giving up the state's Jewish majority. Or, perhaps, the West Bank will be absorbed by Jordan, and Gaza by Egypt, a better outcome than Palestinian statehood, in the view of many Israeli officials.

It is hard to argue that forestalling an agreement in the present makes a worse deal more likely in the future: the international community and the PLO have already established the ceiling of their demands – 22% of the land now under Israeli control – while providing far less clarity about the floor, which Israel can try to lower. Israel has continued to reject the same Palestinian claims made since the 1980s, albeit with a few added Palestinian concessions. In fact, history suggests that a strategy of waiting would serve the country well: from the British government's 1937 Peel Commission partition plan and the UN partition plan of 1947 to UN Security Council Resolution 242 and the Oslo accords, every formative initiative endorsed by the great powers has given more to the Jewish community in Palestine than the previous one. Even if an Israeli prime minister knew that one day the world's nations would impose sanctions on Israel if it did not accept a two-state agreement, it would still be irrational to strike such a deal now. Israel could instead wait until that day comes, and thereby enjoy many more years of West Bank control and the security advantages that go with it – particularly valuable at a time of cataclysm in the region.



▲Donald Trump and Mahmoud Abbas at the White House earlier this month. Photograph: APA/Rex/Shutterstock

Israel is frequently admonished to make peace in order to avoid becoming a single, Palestinian-majority state ruling all the territory from the Jordan river to the Mediterranean Sea. But that threat does not have much credibility when it is Israel that holds all the power, and will therefore decide whether or not it annexes territory and offers citizenship to all its inhabitants. A single state will not materialise until a majority of Israelis want it, and so far they overwhelmingly do not. The reason Israel has not annexed the West Bank and Gaza is not for fear of international slaps on the wrist, but because the strong preference of most of the country's citizens is to have a Jewish-majority homeland, the *raison d'être* of Zionism. If and when Israel is confronted with the threat of a single state, it can enact a unilateral withdrawal and count on the support of the great powers in doing so. But that threat is still quite distant.

In fact, Israelis and Palestinians are now farther from a single state than they have been at any time since the occupation began in 1967. Walls and fences separate Israel from Gaza and more than 90% of the West Bank. Palestinians have a quasi-state in the occupied territories, with its own parliament, courts, intelligence services and foreign ministry. Israelis no longer shop in Nablus and Gaza the way they did before the Oslo accords. Palestinians no longer travel freely to Tel Aviv. And the supposed reason that partition is often claimed to be impossible – the difficulty of a probable relocation of more than 150,000 settlers – is grossly overstated: in the 1990s, Israel absorbed several times as many Russian immigrants, many of them far more difficult to integrate than settlers, who already have Israeli jobs, fully formed networks of family support and a command of Hebrew.

As long as the Palestinian government and the Oslo system are in place, the world's nations will not demand that Israel grant citizenship to Palestinians. Indeed, Israel has had a non-Jewish majority in the territory it controls for several years. Yet even in their sternest warnings, western governments invariably refer to an undemocratic Israel as a mere hypothetical possibility. Most of the world's nations will refuse to call Israel's control of the West Bank a form of apartheid – defined by the International Criminal Court as a regime of systematic oppression and domination of a racial group with the intention of maintaining that regime – so long as there is a chance, however slim, that Oslo remains a transitional phase to an independent Palestinian state.

Contrary to what nearly every US mediator has asserted, it is not that Israel greatly desires a peace agreement but has a pretty good fallback option. It is that Israel greatly prefers the fallback option to a peace agreement. No tactical brilliance in negotiations, no amount of expert preparation, no perfect alignment of the stars can overcome that obstacle. Only two things can: a more attractive agreement, or a less attractive fallback. The first of these options has been tried extensively, from offering Israel full normalisation with most Arab and Islamic states to promising upgraded relations with Europe, US security guarantees, and increased financial and military assistance. But for Israel these inducements pale in comparison to the perceived costs.

The second option is to make the fallback worse. This is what President Eisenhower did following the 1956 Suez crisis when he threatened economic sanctions to get Israel to withdraw from Sinai and Gaza. This is what President Ford did in 1975 when he reassessed US relations with Israel, refusing to provide it with new arms deals until it agreed to a second Sinai withdrawal. This is what President Carter did when he raised the spectre of terminating US military assistance if Israel did not immediately evacuate Lebanon in September 1977. And this is what Carter did when he made clear to both sides at Camp David that the United States would withhold aid and downgrade relations if they did not sign an agreement. This, likewise, is what the US secretary of state James Baker did in 1991, when he forced a reluctant Prime Minister Yitzhak Shamir to attend negotiations in Madrid by withholding a \$10bn loan guarantee that Israel needed to absorb the immigration of Soviet Jews. That was the last time the United States applied pressure of this sort.

The Palestinians, too, have endeavoured to make Israel's fallback option less attractive through two uprisings and other periodic bouts of violence. But the extraordinary price they paid proved unsustainable, and on the whole they have been too weak to worsen Israel's fallback for very long. As a result, Palestinians have been unable to induce more from Israel than tactical concessions, steps meant to reduce friction between the populations in order not to end occupation but to mitigate it and restore its low cost.

Forcing Israel to make larger, conflict-ending concessions would require making its fallback option so unappealing that it would view a peace agreement as an escape from something worse. That demands more leverage than the Palestinians have so far possessed, while those who do have sufficient power have not been eager to use it. Since Oslo, in fact, the US has done quite the reverse, working to maintain the low cost of

Israel's fallback option. Successive US administrations have financed the Palestinian government, trained its resistance-crushing security forces, pressured the PLO not to confront Israel in international institutions, vetoed UN Security Council resolutions that were not to Israel's liking, shielded Israel's arsenal from calls for a nuclear-free Middle East, ensured Israel's military superiority over all of its neighbours, provided the country with more than \$3bn in military aid each year, and exercised its influence to defend Israel from criticism.



▲The wall separating Israel and the West Bank at Bethlehem. Photograph: Thomas Coex/AFP/Getty

No less importantly, the United States has consistently sheltered Israel from accountability for its policies in the West Bank by putting up a facade of opposition to settlements that in practice is a bulwark against more significant pressure to dismantle them. The US and most of Europe draw a sharp distinction between Israel and the occupied territories, refusing to recognise Israeli sovereignty beyond the pre-1967 lines. When the limousine of the US president travels from West to East Jerusalem, the Israeli flag comes down from the driver-side front corner. US officials must obtain special permission to meet Israelis at the IDF's central command headquarters in the Jerusalem settlement of Neve Yaakov or at the Justice Ministry in the heart of downtown East Jerusalem. And US regulations, not consistently enforced, stipulate that products from the settlements should not bear a made-in-Israel label.

Israel vehemently protests against this policy of so-called differentiation between Israel and the occupied territories, believing that it delegitimises the settlements and the state, and could lead to boycotts and sanctions of the country. But the policy does precisely the opposite: it acts not as a complement to punitive measures against Israel, but as an alternative to them.

Differentiation creates an illusion of US castigation, but in reality it insulates Israel from answering for its actions in the occupied territories, by assuring that only settlements and not the government that creates them will suffer consequences for repeated violations of international law. Opponents of settlements and occupation, who would otherwise call for costs to be imposed on Israel, instead channel their energies into a distraction that creates headlines but has no chance of changing Israeli behaviour. It is in this sense that the policy of differentiation, of which Europeans and US liberals are quite proud, does not so much constitute pressure on Israel as serve as a substitute for it, thereby helping to prolong an occupation it is ostensibly meant to bring to an end.

Support for the policy of differentiation is widespread, from governments to numerous self-identified liberal Zionists, US advocacy groups such as J Street that identify with centrist and centre-left parties in Israel, and the editorial board of the New York Times. Differentiation allows them to thread the needle of being both pro-Israel and anti-occupation, the accepted view in polite society. There are of course variations among these opponents of the settlements, but all agree that Israeli products that are created in the West Bank should be treated differently, whether through labelling or even some sort of boycott.

What supporters of differentiation commonly reject, however, is no less important. Not one of these groups or governments calls for penalising the Israeli financial institutions, real estate businesses, construction companies, communications firms, and, above all, government ministries that profit from operations in the occupied territories but are not headquartered in them. Sanctions on those institutions could change Israeli policy overnight. But the possibility of imposing them has been delayed if not thwarted by the fact that critics of occupation have instead advocated for a reasonable-sounding yet ineffective alternative.

Supporters of differentiation hold the view that while it may be justifiable to do more than label the products of West Bank settlements, it is inconceivable that sanctions might be imposed on the democratically elected government that established the settlements, legalised the outposts, confiscated Palestinian land, provided its citizens with financial incentives to move to the occupied territories, connected the illegally built houses to roads, water, electricity and sanitation, and provided settlers with heavy army protection. They have accepted the argument that to resolve the conflict more force is needed, but they cannot bring themselves to apply it to the state actually maintaining the regime of settlement, occupation and land expropriation that they oppose.

Since the end of the cold war, the United States has not so much as considered using the sort of pressure it once did, and its achievements during the past quarter-century have been accordingly meagre. US policymakers debate how to influence Israel, but without using almost any of the power at their disposal, including placing aid under conditions of changes in Israeli behaviour, a standard tool of diplomacy that officials deem unthinkable in this case.

Listening to them discuss how to devise an end to occupation is like listening to the operator of a bulldozer ask how to demolish a building with a hammer. The former Israeli defence minister Moshe Dayan once said: “Our American friends offer us money, arms and advice. We take the money, we take the arms, and we decline the advice.” Those words have become only more resonant in the decades since they were uttered.

Life and death in Palestine

Until the US and Europe formulate a strategy to make Israel’s circumstances less desirable than the concessions it would make in a peace agreement, they will shoulder responsibility for the oppressive military regime they continue to preserve and fund. When peaceful opposition to Israel’s policies is squelched and those with the capacity to dismantle the occupation don’t raise a finger against it, violence invariably becomes more attractive to those who have few other means of upsetting the status quo.

Through pressure on the parties, a peaceful partition of Palestine is achievable. But too many insist on sparing Israelis and Palestinians the pain of outside force, so that they may instead continue to be generous with one another in the suffering they inflict.

*This is an adapted extract from *The Only Language They Understand: Forcing Compromise in Israel and Palestine*, published by Metropolitan Books. Main photograph: Jim Young/Reuters*