

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAMERINO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA**

**TESI DI LAUREA
IN DIRITTO INTERNAZIONALE**

**I RECENTI SVILUPPI DELLA CRISI ISRAELO-PALESTINESE
ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

RELATORE

Chiar. mo Prof. GIUSEPPE PALMISANO

CORRELATORE

Chiar. ma Prof.ssa CINZIA DI PAOLO

**LAUREANDA
SILVIA TREVISAN**

Anno Accademico 2001-2002

Indice

Premessa

Cap. I

Parte prima

Le origini storiche della recente crisi israelo-palestinese: dalla nascita del Sionismo alla Seconda Intifada

- 1.1 Dalla nascita del sionismo alla Seconda Guerra Mondiale
- 1.2 La nascita dello Stato di Israele e la prima guerra arabo-israeliana
- 1.3 La Guerra dei Sei Giorni e l'occupazione dei Territori
- 1.4 La prima Intifada e gli Accordi di Oslo
- 1.5 La Seconda Intifada

Parte seconda

I termini della questione dal punto di vista giuridico: dal Mandato della Gran Bretagna in Palestina sino a prima della conclusione della Dichiarazione dei Principi

- 1.6 Il mandato sulla Palestina

- 1.7 La sovranità sui territori sottoposti al mandato
- 1.8 La Seconda Guerra Mondiale e la nascita dello Stato di Israele
- 1.9 Il problema dell'autodeterminazione: l'autodeterminazione in generale
 - a) L' origine dell'affermazione del principio di "autodeterminazione" nella comunità internazionale.
 - b) L'autodeterminazione della gente soggetta a dominazione straniera od occupazione.
- 1.10 Il problema dell'autodeterminazione: le norme applicabili alla questione israelo-palestinese
 - a) I diritti Palestinesi in breve
 - b) Le norme applicabili in concreto
- 1.11 Le pretese arabe, la Dichiarazione di Indipendenza della Palestina e possibilità di definizione di uno stato palestinese.

Cap. II

Gli Accordi di Oslo

- 2.1 Breve panoramica e descrizione dei singoli accordi costituenti gli Accordi di Oslo
 - a) La Dichiarazione dei Principi
 - b) Gli Accordi di Transizione
 - c) L'Accordo di Hebron ed il periodo ad esso successivo
 - d) Memorandum di Wye River
 - e) Memorandum di Wye River II

- 2.2 Gli Accordi di Oslo e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969: analisi sull'inquadrabilità tra gli accordi tra Stati
- 2.3 Teorie varie sulla natura giuridica degli Accordi di Oslo
- 2.4 Gli Accordi di Oslo come accordi vincolanti tra Soggetti di diritto internazionale
- 2.5 Il rispetto degli Accordi da parte dello stato di Israele
- 2.6 Il rispetto da parte di Israele degli obblighi internazionali concernenti i diritti umani ed il diritto umanitario
- 2.7 L'osservanza degli Accordi di Oslo da parte palestinese

Cap. III

I recenti sviluppi della crisi israelo-palestinese: l'Intifada di Al-Aqsa

- 3.1 Il fallimento degli Accordi di Oslo come fattore scatenante la nuova crisi.
- 3.2 Gerusalemme, profughi, acqua e coloni: i nodi mai sciolti
- 3.3 Attacco palestinese ai civili israeliani: il problema del terrorismo palestinese.
- 3.4 Le limitazioni collettive di movimento adottate da Israele, la chiusura, l'assedio, il coprifuoco: mezzo di difesa o forma di punizione collettiva?
- 3.5 Crimini contro le abitazioni e l'agricoltura
- 3.6 Trasferimenti illegali e reclusione: il fenomeno della detenzione amministrativa e dei processi iniqui.
- 3.7 La tortura ed il trattamento dei detenuti

- 3.8 Le grandi sofferenze causate intenzionalmente e le uccisioni intenzionali: la questione delle esecuzioni extragiudiziali.

Cap. IV

Eventi internazionali e ripercussioni sulla crisi

- 4.1 L'impatto degli attentati dell'11 settembre 2001 sulla questione palestinese: la nuova visione del terrorismo.
- 4.2 L'attuale crisi irachena e la recente crisi israelo-palestinese

Conclusione

Bibliografia

Premessa

“Il Governo dello Stato di Israele ed il team dell’OLP, il quale rappresenta il popolo Palestinese, concordano che è tempo di porre fine ai decenni di scontri e conflitti , riconoscono reciprocamente i loro diritti legittimi e politici, e si impegnano a vivere in coesistenza pacifica e in mutuo rispetto e sicurezza e a realizzare una pace giusta, duratura e completa e una riconciliazione storica

mediante il processo politico concordato...". Questo è il preambolo con il quale si apre il primo degli Accordi di Oslo, la Dichiarazione dei Principi, firmata il 13 settembre del 1993 dal Primo Ministro di Israele, Yitzhak Rabin, e dal presidente dell'OLP, Yasser Arafat. L'importanza del preambolo consiste proprio nel mutuo riconoscimento delle parti, e nella dichiarazione di queste di volere raggiungere la pace, attraverso un processo politico, abbandonando qualsiasi mezzo di lotta violenta, segnando un momento memorabile nella storia della crisi israelo-palestinese. Infatti con l'avvio del processo di pace degli Accordi di Oslo è sembrato che si fosse raggiunto un punto di svolta decisivo, una schiarita della situazione, con *"l'inaugurazione di una nuova epoca di convivenza pacifica, libera dalla violenza"*¹ e con il riconoscimento storico dell'OLP come legittimo rappresentante del popolo Palestinese da parte di Israele.

Come dimostrano i recenti sviluppi della crisi israelo-palestinese, le cose sono andate diversamente, e l'Intifada, iniziata il 28 settembre del 2000, rappresenta il momento di rottura del processo di pace intrapreso dagli Accordi di Oslo. Per comprendere cosa ha portato al "fallimento" degli Accordi di Oslo e agli ultimi sviluppi della questione palestinese, alla luce del diritto internazionale, è necessario ricordare che la recente crisi, l'Intifada di Al-Aqsa, non è un quid a sé stante, ma parte di un "Unico Assoluto", la crisi israelo-palestinese, il che rende utile inquadrarla storicamente, esponendone le sue radici storiche.

Gli ultimi risvolti della crisi israelo-palestinese sono il risultato, prima, delle problematiche giuridiche del passato mai interamente risolte, sorte sin dal mandato britannico in Palestina, delle quali eredita i presupposti giuridici comuni, come la natura giuridica della crisi, la sua possibile inquadrabilità come conflitto internazionale alla luce dell'articolo 1 (4) del Protocollo Addizionale

¹ Si veda la lettera del 9 settembre del 1993 di Yasser Arafat indirizzata a Yitzak Rabin.

alla Quarta Convenzione di Ginevra del 1977 e della Dichiarazione delle Relazioni Amichevoli delle Nazioni Unite del 1970, lo status giuridico, ossia, la questione della soggettività e della titolarità della sovranità della Palestina, il diritto all'autodeterminazione dei popoli e applicabilità al popolo palestinese.

Gli Accordi di Oslo sono, poi, l'antecedente e la premessa logica-giuridica della recente crisi che è culminata nella seconda Intifada, essendo questi dei veri e propri trattati di diritto internazionale, vincolanti le parti all'adempimento degli obblighi prescritti, le cui violazioni hanno contribuito all'insorgere dell'Intifada, avendo deluso le aspettative e le speranze sia della parte palestinese sia della parte israeliana.

Altro fattore scatenante la "nuova" crisi, la quale, a sua volta, ne diviene causa essa stessa, consiste nelle violazioni di diritto internazionale commesse da ambo le parti, soprattutto dei diritti umani e di diritto internazionale umanitario, quali l'uso del terrorismo, le limitazioni collettive di movimento, le punizioni collettive, i crimini contro le abitazioni e l'agricoltura, l'uso della tortura, le esecuzioni extragiudiziarie, la detenzione amministrativa, riferendosi, particolarmente, alla *Quarta Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra* del 12 agosto 1949, ai *Patti Internazionali delle Nazioni Unite* del 1966, alla *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*.

Oggi, la crisi israelo-palestinese potrebbe subire ulteriori sviluppi, oltre quelli derivati dall'impatto degli attentati negli USA dell'11 settembre 2001, a causa dell'attuale crisi irachena, la quale può dare vita a tensioni insostenibili in tutta l'area mediorientale e a pericoli di destabilizzazione per i governi arabi moderati che devono contenere al proprio interno le spinte fondamentaliste ed antioccidentali.

Cap. I

Parte prima

Le origini storiche della recente crisi israelo-palestinese: dalla nascita del Sionismo alla Seconda Intifada.

Risulta molto importante parlare dello scenario storico in cui si vennero a creare le condizioni che avrebbero condotto alla recente crisi, l'Intifada di Al-Aqsa, che ha riportato alla ribalta la questione israelo-palestinese, crisi mai del tutto risolta, solo raramente e per breve tempo in stato di quiescenza, come un virus nel corpo umano, impossibile da "eliminare" in via definitiva, ma solo momentaneamente, che si ripresenta sempre più forte non appena le condizioni del medesimo corpo danno i primi segni di cedimento, di debolezza....

Bisogna inquadrare la crisi nell'ambiente storico di formazione perché in tal modo appare più facile comprendere le motivazioni che hanno portato gli Israeliani, da una parte, i Palestinesi, dall'altra, ad assumere certi atteggiamenti e comportamenti e ad agire di conseguenza.

Il conflitto in Medio Oriente non è cominciato con la proclamazione dello Stato di Israele, ma risale agli ultimi decenni dell'Ottocento, alla nascita del movimento sionista².

² Si veda a tale proposito "Vittime, storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001" di Benny Morris, Rizzoli, 2002, nel quale l'autore fa un'approfondita analisi ideologica, religiosa, culturale, oltre a quella storica, della questione israelo-palestinese.

Il conflitto israelo-palestinese nacque dall'incomprensione, riassunta dalle parole di Weizman³, *“di costruire una Palestina così ebraica, come l’Inghilterra è inglese”*, ritenendo erratamente che la Palestina fosse “una terra senza gente, per una gente senza terra”.

1.1 Dalla nascita del sionismo alla Seconda Guerra Mondiale

La crisi israelo-palestinese trae le sue lontane origini storiche alla fine dell'800, anche se è nei primi due decenni del secolo scorso, il XX, che vengono a crearsi ed a rafforzarsi i fattori scatenanti, tra i “giochi” abili di alcune potenze europee che, forse, vedevano, nelle rive del Mediterraneo orientale, l’ultima possibilità di realizzazione delle proprie aspirazioni colonialiste. Quando, a Parigi, nel 1895, si svolse la degradazione pubblica di un ufficiale di artiglieria accusato di alto tradimento e condannato sulla base di prove false, il capitano Alfred Dreyfus, ebreo, tra gli spettatori c’era un giornalista viennese, Theodor Herzl⁴, rimasto così colpito dall’evento, che, di ritorno a Vienna, scrisse un saggio dal titolo “Lo Stato ebraico”, nel quale affermava che la creazione di uno Stato ebraico era l’unico modo per mettere il popolo ebreo al riparo dalle persecuzioni cui erano stati sottoposti nel corso di diciannove secoli. Nasceva in quel momento la dottrina del sionismo politico, i cui padri fondatori furono Mose Hess, Leo Pinsker e soprattutto, lo stesso, Theodor Herzl, i quali rispondevano agli attacchi antisemiti contro l’ebreo con l’aspirazione al ritorno nella patria ancestrale: la Palestina. Non c’era ebreo che non pensasse a Gerusalemme,

³ Fu membro ed uomo guida della Commissione sionista, mandata nel 1918 in Palestina per visionarne la situazione.

⁴ Theodor Herzl (1860-1904) è considerato il padre fondatore del sionismo politico, il cui scritto “lo Stato degli ebrei. Saggio per una soluzione moderna del problema ebraico” ne rappresenta il cardine.

terra promessa loro da Dio, come propria legittima patria, ma nessuno pensava realisticamente a Gerusalemme, tanto che all'inizio qualcuno propose di fondare lo Stato ebraico in Argentina o, addirittura, in Uganda. La grande maggioranza degli ebrei rimaneva fedele agli ideali dell'emancipazione e accusava i sionisti di fare il gioco dell'anti-semitismo, con il loro progetto di secessione dall'Occidente. Si dovettero attendere le persecuzioni hitleriane perché il sionismo fosse abbracciato dagli ebrei.

Nel 1897, al primo Congresso mondiale sionista, riunito nel casinò di Basilea, veniva costituito un fondo e creata una banca per finanziare l'acquisto di terre in Palestina. Ai primi del '900 gli ebrei, in Palestina, erano pochi, non più di cinquanta-sessantamila, concentrati soprattutto a Gerusalemme e nelle immediate vicinanze. Nel 1914 la banca fondata a Basilea dal congresso sionista aveva già svolto un discreto lavoro: gli ebrei in Palestina erano diventati 85 mila su 730 mila abitanti: compravano terre, insediavano colonie agricole e suscitavano le preoccupazioni degli arabi più attenti. Su quel fazzoletto di terra, entrarono, così in contatto due mondi e due culture diversissime: da una parte gli arabi palestinesi, dall'altra gli ebrei. Allo scoppio della prima guerra l'impero Ottomano, sotto il cui dominio si trovava la Palestina, si alleò con la Germania e l'Austria. Il 2 novembre 1917 il ministro degli Esteri britannico, Arthur James Balfour, scrisse una lettera al presidente onorario della Federazione sionista, Lord Lionel Rothschild⁵, nella quale affermava: "Il governo di Sua Maestà vede con favore la fondazione in Palestina di un focolare nazionale⁶ per il popolo ebraico e farà del suo meglio per facilitare il raggiungimento di questo obiettivo".

⁵ Una sorta di mediatore tra l'Organizzazione sionista ed il Governo britannico.

⁶ National home, nel testo inglese.

La stessa dichiarazione rese manifesta agli occhi degli arabi la collusione tra l'imperialismo ed il sionismo. Essa contraddiceva, infatti, la promessa⁷ di un regno arabo fatta dall'alto commissario britannico Mac Mahon allo sceriffo della Mecca appena due anni prima, nel 1915. Nessuno prestò attenzione e fede a una successiva dichiarazione anglo-francese del 1918 nella quale si prometteva agli arabi "una completa ed effettiva emancipazione e l'insediamento di un governo nato per volontà e libera scelta delle popolazioni indigene". Era chiaro che i desideri della popolazione indigena palestinese contavano poco. Un rapporto ufficiale delle Nazioni Unite scriveva a questo proposito: "La terra dei palestinesi era stata promessa ad un altro popolo da un governo straniero che in quel momento non aveva diritti sovrani sulla Palestina". In tal modo si avvenne all'incrementazione dell'immigrazione ebraica spinta ulteriormente a partire dal 1922 quando gli inglesi ebbero dalla Società delle Nazioni il mandato sulla Palestina. Nel 1925 gli ebrei immigrati erano già 122 mila ed agli occhi degli arabi la propria situazione peggiorava. Il Gran Mufti⁸ di Gerusalemme incitava a un specie di guerra santa fino a quando, nel 1929, a Hebron, la comunità ebraica venne sterminata e la sinagoga distrutta. Era una delle comunità ebraiche più antiche e pacifiche della Palestina. Tra il 1924 e il 1931, l'immigrazione ebraica conobbe un calo: su cento immigrati, 29 se ne andavano dopo pochi mesi e nel 1927 il saldo fu negativo: tremila arrivati e cinquemila partiti. A tale situazione si contrappose una nuova crescita in conseguenza della persecuzione antisemita scatenata da Hitler, fino a raggiungere il suo massimo nel 1939: allo scoppio della guerra, in Palestina c'erano 429.605 ebrei, su una popolazione ufficiale di un milione

⁷ Attraverso tale "promessa" gli Inglesi appoggiarono l'idea di uno stato arabo in cambio della ribellione allo stato turco.

⁸ Era Hajj Amin al-Husayni (1893-1974) designato come tale nel 1921 dalle autorità mandatarie e nel 1922 presidente del Supremo consiglio musulmano, diventando, così, il rappresentante ufficiale della popolazione araba.

e mezzo di abitanti. Tutto ciò provocò l'aspra reazione degli arabi palestinesi, trasformando quelli che fino a quel momento erano stati tumulti, sia pure sanguinosi, in vera e propria guerriglia che gli inglesi contrastavano infelicitemente. Fu in quel periodo, nel 1937⁹, che nacque per la prima volta l'idea di dividere la Palestina in due Stati, uno arabo e uno ebreo. Fu proprio la popolazione ebraica a respingere la proposta. Con l'avvicinarsi della seconda guerra mondiale, gli inglesi, dettarono le loro condizioni: l'indipendenza sarebbe stata accordata entro dieci anni; in Palestina potevano immigrare altri 75 mila ebrei, dopo di che successive immigrazioni sarebbero state decise dalla maggioranza araba, e sarebbe stata limitata in alcune zone l'acquisizione di terre, vietata in altre. Nei disegni ultimi degli inglesi c'era uno Stato bi-nazionale in cui gli ebrei sarebbero stati un terzo degli arabi.

Violente furono, allora, le proteste del movimento sionista¹⁰, che vedeva limitata la possibilità di immigrazione, proprio mentre Hitler cominciava a martirizzare un intero popolo, riempiendo i campi di sterminio. Dal canto loro gli arabi mantenevano una posizione di attesa: erano certamente di sentimenti antibritannici, ma puntavano ad uno Stato formato da un terzo contro due terzi ed intuivano una valida soluzione a un problema che diventava sempre più complesso. Gli Inglesi avevano sottovalutato, però, la determinazione ebraica. Da qui, gli ebrei che, teoricamente, dovevano stare con gli inglesi contro Hitler, in realtà stettero contro ambedue. Contro gli inglesi in Palestina furono proprio gli ebrei a scatenare il terrorismo. Nacque l'Irgum zwai leumi (Organizzazione militare nazionale) tra i cui dirigenti c'era Menahem Begin, destinato a diventare primo ministro, e che si distinse subito per compiere attentati perfetti e micidiali.

⁹Fu la commissione britannica presieduta da lord Peel a proporre la spartizione della Palestina.

¹⁰ In risposta alle limitazioni del "libro bianco" l'Agenzia Ebraica organizzò l'immigrazione clandestina in Palestina.

Nacque il Lehi (Combattenti per la libertà d'Israele) più noto come banda Stern; nacque la Haganah, organizzazione paramilitare. Una delle prime azioni, nel 1940, fu di un feroce cinismo: la nave Patria, carica di immigrati ebrei clandestini, fu sabotata agli ormeggi da altri ebrei per alimentare il fuoco antiarabo e antibritannico. Ci furono 252 morti, come 254 furono i cadaveri contati tra le macerie di Deir Yassin, villaggio arabo raso al suolo dai guerriglieri ebrei, che nel 1942 uccisero al Cairo il ministro inglese per il Medio Oriente e che nel 1944 fecero saltare un'ala dell'albergo Re David, a Gerusalemme: sotto le macerie rimasero 86 dipendenti arabi, ebrei e britannici, oltre a cinque passanti. Gli ebrei volevano lo Stato ebraico esteso su tutta la Palestina, volevano il loro esercito e una immigrazione illimitata. Lo disse, David Ben Gurion, presidente del comitato esecutivo dell'agenzia ebraica, alla riunione dell'Organizzazione sionistica americana, tenutasi in un albergo di Baltimora. Il 14 febbraio 1947 Ernest Bevin, ministro laburista degli Esteri, annunciò che la Gran Bretagna avrebbe abbandonato la Palestina e rimesso il problema alle Nazioni unite, a causa della situazione ormai incontrollabile, che aveva causato troppe perdite tra le file britanniche. Furono pochi spiriti, lucidi e nobili, ad avere il coraggio di dire apertamente cosa sarebbe successo. Cominciò il filosofo ebreo Martin Buber, rimproverando alla sua parte di non aver fatto niente per cercare un accordo in Palestina. Continuò Judah Magnes, presidente dell'Università ebraica di Gerusalemme: «Uno Stato ebraico significa, per definizione, che gli ebrei governano altra gente abitante in questo Stato». E citava un alto pensatore ebreo, Jabotinsky: «Si è mai visto un popolo offrire il proprio territorio di propria volontà? Così anche gli arabi palestinesi non rinunzieranno alla loro sovranità senza violenza».

Le Nazioni Unite convocarono l'Assemblea generale per il 29 novembre 1947. All'ordine del giorno: la divisione della Palestina in due Stati, uno arabo e uno ebreo, geograficamente incastrati

uno nell'altro, con Gerusalemme (abitata da centomila ebrei e centocinquemila arabi) zona internazionale sotto il controllo e l'amministrazione dell'ONU. I delegati erano 56, 33 la maggioranza superiore ai due terzi prevista dal regolamento. Incertissimo l'esito del voto. Yitzhak Sadeh, fondatore dell'Haganah, avvertiva i suoi collaboratori: "Se l'esito del voto sarà positivo, gli arabi ci faranno la guerra e perderemo cinquemila uomini. Se sarà negativo, faremo noi la guerra agli arabi". Risultato finale: I due nuovi Stati sarebbero nati il 14 maggio 1948; il giorno successivo gli inglesi se ne sarebbero andati dalla Palestina.

1.2 La nascita dello Stato di Israele e la prima guerra arabo-israeliana

Per gli inglesi, i mesi tra novembre e maggio furono un tormento, si preparavano a lasciare la Palestina. I massacri¹¹ furono all'ordine del giorno: il più famoso quello del piccolo villaggio di Deir Yasin dove gli uomini di Menhahen Begin assassinarono, il 9 aprile 1948, 250 abitanti. Il 14 maggio 1948, a Tel Aviv, David Ben Gurion¹² proclamò l'indipendenza dello Stato di Israele¹³. In quel momento sul territorio assegnato agli ebrei erano presenti 650 mila ebrei e 726 mila arabi palestinesi. Il 15 maggio gli Inglesi se ne andarono, lasciando in mano agli arabi parte dell'equipaggiamento. Il pomeriggio dello stesso giorno gli eserciti di Egitto e Siria, con l'appoggio

¹¹ Gli attacchi terroristici perpetrati dagli ebrei furono la causa dell'improvviso e forte rialzo del numero dei profughi palestinesi che in un solo mese passarono da 60000 a 350000.

¹² La sua figura si intrecciò con la lotta per la creazione dello Stato di Israele, di cui diventò il primo capo di governo (1948-1953).

¹³ Il giorno stesso della sua costituzione Israele venne riconosciuto dagli USA, il 17 maggio de iure dall'URSS e nel maggio del 1949 dall'ONU.

di contingenti libanesi e iracheni attaccarono Israele da sei diverse direzioni. Era la prima guerra arabo-israeliana. L'Haganah liberò la strada di Gerusalemme e si impossessò di Tiberiade, Haifa, Safed. Con il passare del tempo l'esercito israeliano si era organizzato: diventò Forze di difesa di Israele (Tsahal). Gli eserciti arabi cedettero agli inizi del gennaio 1949. Ci volle un pesante intervento americano per impedire agli israeliani di varcare le frontiere internazionali e invadere il Sinai egiziano. Il 7 gennaio 1949, in seguito alle iniziative dell'ONU, i combattimenti cessarono quasi completamente. Fu questa la storia della costituzione dello Stato di Israele, ma lo Stato arabo-palestinese non era nato. Quel momento segnò allo stesso tempo il punto di svolta: si crearono le condizioni necessarie allo svilupparsi della questione palestinese. A tal proposito le chiarissime parole dello storico francese Maxime Rodinson riassunsero la sostanza, il fulcro del problema: «La causa profonda del conflitto è l'insediamento di una nuova popolazione su un territorio già occupato, insediamento non accettato dalla popolazione del luogo. Il conflitto ci appare così, essenzialmente, come la lotta di una popolazione indigena contro l'occupazione straniera del suo territorio nazionale». Lo stesso storico prevede quello che sarebbe accaduto in futuro, anticipando il pensiero delle Nazioni Unite: «Israele si trova veramente a confrontarsi con il dilemma che alcuni gli avevano predetto. Come tenere sotto il proprio dominio le terre arabe conquistate? Una guerra rivoluzionaria condotta contro Israele da commandos palestinesi, con il sostegno più o meno dichiarato di certi Stati arabi, è indubbiamente possibile».

Le Nazioni Unite, impegnate a trovare una qualche soluzione al dramma i cui contorni erano ormai chiari a tutti, cominciarono col mandare in Palestina una commissione, guidata dal conte Folke Bernadotte di Svezia, il quale, dopo aver parlato con le parti in causa, individuò il nucleo della questione: i profughi arabo-palestinesi fuggiti e scacciati dalle loro terre occupate da Israele e

quantificati in circa 730 mila. Il conte raccomandò alle Nazioni Unite di imporre alcuni ridisegnamenti territoriali ai confini, di studiare un meccanismo per limitare l'immigrazione ebraica e, soprattutto, di proclamare il diritto dei profughi al ritorno alle loro case, poiché sarebbe stata un'offesa ai principi della giustizia elementare se questi non avessero visto riconosciuto il diritto al ritorno alle loro case, mentre gli immigranti ebrei giungevano in Palestina facendo temere una sostituzione permanente dei profughi arabi, radicati nella terra per secoli. Prima ancora che terminasse la sua missione, il conte Folke Bernadotte di Svezia venne assassinato dalla banda Stern. I nuovi confini dello Stato erano quelli raggiunti dai soldati israeliani nel 1949, l'immigrazione non aveva più limiti e nel 1950 venne promulgata una legge considerata fondamentale, la legge del ritorno, in base alla quale, ogni ebreo aveva diritto di entrare in Israele come *oleh* (termine intraducibile che letteralmente significa colui che sale, cioè che torna).

Ad ogni ebreo veniva concessa automaticamente la cittadinanza israeliana, senza dovere rinunciare a quella di origine, come automaticamente a chiunque si trovasse sul territorio dello Stato, come residente, il giorno della proclamazione dell'indipendenza, il che significava che anche gli arabi, rimasti nel frattempo solo 160 mila, diventavano cittadini, venendo dispensati dal servizio di leva, sottoposti a regime militare poiché vivevano in zone di frontiera. I palestinesi sparsi nei territori confinanti erano 922 mila, la maggior parte (512 mila) in Giordania, 216 mila nel territorio con epicentro a Gaza (diventerà la celeberrima striscia di Gaza, allora sotto controllo egiziano), 102 mila in Libano, 90 mila in Siria. L'ONU affrontò il problema dei profughi creando un'agenzia, l'UNRWA, che si occupava di dare agli sfollati cibo, tetto e cure mediche.

1.3 La Guerra dei Sei Giorni e l'occupazione dei Territori

Nel maggio del 1964, a Gerusalemme, venne convocato un Congresso nazionale palestinese che fondò un'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, il cui scopo era quello di combattere Israele con tutti i mezzi al fine di distruggere lo Stato sionista e restituire al popolo palestinese quello che gli apparteneva. Presidente dell'OLP venne eletto Ahmed Shukeiri. L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina venne accolta nella Lega Araba¹⁴ e Shukeiri venne designato come delegato della Palestina all'ONU, nel caso in cui la Palestina vi sarebbe stata ammessa. L'OLP formò un proprio esercito con coscrizione tra i profughi sparsi nei vari paesi, costituì un bilancio alimentato dai versamenti degli Stati arabi e dalle imposte applicate ai palestinesi che potevano pagare. I primi grandi sostenitori di Shukeiri e dell'OLP furono l'Egitto e la Siria. Altri palestinesi costituirono un Movimento di Liberazione, clandestino, Al Fatah (La Conquista). Tra i fondatori c'era Yasser Arafat. Al Fatah subito agì, firmando un comunicato nel quale rivendicava una incursione in Israele che aveva provocato dodici morti e diciotto feriti. Tra gli Stati che fornivano appoggio, armi, rifugi dopo ogni incursione c'era la Siria. Cominciava il periodo degli attentati, dei colpi di mano e delle rappresaglie. All'inizio il governo di Israele esitò ad autorizzare rappresaglie più o meno indiscriminate. Levi Eshkol, succeduto a Ben Gurion, era convinto che bisognasse modificare radicalmente l'immagine che ciascun popolo (ebreo e palestinese) aveva dell'altro, ma non poteva offrire molto più di una speranza, mentre era pressato dall'ala israeliana più oltranzista. Il 13 novembre 1966 toccò a tre soldati (più sei feriti) di pattuglia lungo la frontiera giordana e anche Eshkol fu costretto ad autorizzare la ritorsione: 80 carri armati israeliani, appoggiati da dodici

¹⁴ Inizialmente l'OLP era proprio controllata dai governi arabi.

aerei Mirage, distrussero 125 case del villaggio di Samù, compreso l'ambulatorio e la scuola. In Giordania l'azione di Samù suscitò un'impressione enorme: i palestinesi attaccarono violentemente il re e reclamarono, inutilmente armi e mezzi pesanti per combattere Israele. Le tensioni tra Israele ed i suoi vicini arabi si erano accumulati dopo la guerra di Suez del '56: nel '63 Israele aveva deciso di deviare, a suo vantaggio, le acque del Giordano. Pronta, nel 1964, la risposta egiziana: deviazione di alcuni affluenti dello stesso fiume. Il 15 maggio 1967 una possente sfilata militare a Gerusalemme allertò la Giordania. Il 17 maggio Il Cairo mise in stato di allerta le sue truppe e il 18 chiede il ritiro degli osservatori ONU da Gaza. Il 22 il golfo di Aqaba¹⁵ venne interdetto alle navi israeliane e a quelle che trasportavano merci destinate ad Israele. Il 31 maggio ed il 4 giugno, rispettivamente Giordania ed Iraq aderirono al patto militare siriano-egiziano. Il giorno dopo, il 5 giugno 1967, Israele fece decollare i caccia bombardieri, annientando l'aviazione egiziana. Inoltre Israele occupò la riva orientale del fiume Giordano, installò le sue truppe sulle alture del Golan minacciando la capitale siriana. Il tutto durò sei giorni, da qui il motivo per cui la Guerra fu denominata dei Sei Giorni. Le forze israeliane occuparono tutta la Palestina che era stata sotto mandato britannico.

Alla fine del '67, dalla Palestina, erano fuggiti altri cinquecentomila palestinesi, classificati dall'ONU¹⁶ come "nuovi profughi", per distinguerli da quelli del 1948. A partire dalla fine della guerra del 1967 ebbe inizio la "colonizzazione", incominciando con l'occupazione di una fascia di 20 chilometri nella valle del Giordano, che da un lato avrebbe impedito le infiltrazioni dei feddayn,

¹⁵ Fu proprio il blocco di Aqaba a rappresentare il casus belli.

¹⁶ Nella risoluzione 242 del 1967, infatti, tra le altre questioni, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite affermò la necessità di arrivare ad un'equa regolamentazione del problema dei profughi oltre a richiedere il ritiro delle forze israeliane dai territori occupati nel corso del conflitto e la cessazione di ogni dichiarazione o stato di belligeranza, il riconoscimento della sovranità e dell'integrità territoriale degli stati della regione.....

dall'altro avrebbe assicurato il retroterra strategico di Israele. Strumento di questo primo insediamento fu il nahal, colonia agricolo-militare, concepita per evolversi sul modello dei kibbuz. Gli insediamenti erano parte integrante di un preciso disegno geopolitico, ossia la costruzione di Israél Hashtema, il Grande Israele, di cui la Giudea-Samaria sarebbe stata parte integrante.

Il 6 ottobre del 1973 ebbe inizio la Guerra del Kippur: Egitto e Siria attaccarono Israele, tentando di riconquistare i territori persi nel 1967. A tale attacco, in cui parteciparono anche la Giordania, l'Iraq ed il fronte palestinese costituitosi nei territori, Israele rispose riacquistando il controllo della situazione. L'ONU impose il cessate il fuoco con la risoluzione 338 del 22 ottobre accettato dalle parti.

1.4 La prima Intifada e gli Accordi di Oslo

Dopo venti anni di occupazione e di sconfitte militari e diplomatiche, la disperazione e il rifiuto di una situazione intollerabile furono all'origine dell'Intifada¹⁷, nel dicembre del 1987. La rivolta delle pietre esplose in maniera spontanea, sbalordendo sia Israele, sia l'OLP. Era venuta a nascere un nuovo movimento, il movimento islamico Hamas, che prese parte all'Intifada senza riconoscersi nell'OLP, il cui unico scopo era la distruzione di Israele.

Il simbolo della pietra contro i carri armati rivelava una volontà di mantenere il conflitto entro una certa soglia. Nel novembre del 1988, il Consiglio nazionale palestinese, rafforzato dall'Intifada,

¹⁷ La parola Intifada significa rivolta. Il 7 dicembre 1987 otto operai palestinesi furono uccisi da un israeliano causando la Prima Intifada: i palestinesi scesero nelle strade, dichiararono sciopero, boicottarono le merci israeliane, misero in atto disobbedienze civili, come il non rispetto dell'ora legale.

riunito ad Algeri, riconobbe l'insieme delle risoluzioni dell'ONU sulla Palestina, comprese la 242 e la 338, dalla quale cosa derivò il riconoscimento ufficiale del diritto all'esistenza dello Stato di Israele. Sull'onda di tale decisione, l'OLP proclamò la rinuncia al terrorismo e la fondazione dello Stato arabo di Palestina, ben presto riconosciuto da novanta Paesi. Altro elemento nuovo fu rappresentato dalla concessione di una possibilità alla linea politica di Arafat dalle organizzazioni radicali come il FPLP, il fronte popolare di liberazione della Palestina, che si “arresero” alla regola della maggioranza. Rafforzata da tale evento, la direzione palestinese intraprese un dialogo con l'amministrazione americana, per trovare una soluzione, a cui non si arrivò per l'intransigenza delle parti.

In questo contesto esplose la crisi del Golfo. L'OLP cedette alla propaganda di Saddam Hussein, la qual cosa costò molto all'organizzazione di Yasser Arafat, comportandone l'esclusione dalla Conferenza di Madrid sul Medio Oriente apertasi nell'ottobre del 1991, la sua condanna da parte delle monarchie petrolifere del Golfo che le tagliarono ogni aiuto finanziario. Uno spiraglio di luce fu dato dal tornare al potere dei laburisti, in Israele, guidati da Yitzhak Rabin e Shimon Peres, i quali, a loro volta, volevano uscire da quel vicolo cieco. Nei territori, i movimenti islamici di Hamas e della Jihad guadagnarono consensi a svantaggio del Fath di Arafat. Fra i coloni israeliani guadagnavano consenso il Kach e gli epigoni razzisti del rabbino Kahane.

Nell'estate del 1993 ebbero un esito positivo i negoziati segreti intavolati sotto l'egida del ministro norvegese Johan Joergen Holst. Uno scambio di lettere¹⁸ tra Yasser Arafat e Yitzhak Rabin formalizzò il reciproco riconoscimento di Israele e dell'OLP, come preliminare alla firma di una

¹⁸ Datate 9 settembre 1993.

Dichiarazione di principi¹⁹. Tuttavia, i problemi sollevati dall'accordo di Oslo furono molti, a partire sui disaccordi sulle singole disposizioni. Nei fatti, le intenzioni dei firmatari erano molto diverse: mentre Yitzhak Rabin continuava ad opporsi alla creazione di uno Stato palestinese, Yasser Arafat manteneva fermo questo principio. Le questioni più spinose, la cui soluzione tuttavia condizionava la firma di un accordo definitivo, vennero lasciate in sospeso: lo statuto di Gerusalemme; i rifugiati del 1948 e del 1967; gli insediamenti ebraici; le disposizioni in materia di sicurezza; le frontiere. Il calendario iniziale, che prevedeva il rapido ritiro degli israeliani, non venne rispettato, soprattutto a causa degli insediamenti israeliani, il cui mantenimento e la cui protezione nel cuore del complesso palestinese minacciava l'attuazione degli accordi. Fu questo a causare il rafforzamento di un ruolo di primo piano di Hamas, creando ostilità e contrasti tra la dirigenza palestinese, ormai debole ai loro occhi, e agli altri movimenti palestinesi.

Non contribuì a migliorare il quadro della situazione, l'aver lasciato la "diaspora" palestinese del 1948 provvisoriamente fuori dagli Accordi di Oslo. Fu tale stato di cose ad isolare Yasser Arafat, che troppo aveva confidato nell'accordo con Israele. Sul fronte israeliano, l'opposizione era altrettanto virulenta. Il governo laburista di Yitzhak Rabin era combattuto fra il desiderio di agire con risolutezza e l'intransigenza dei coloni e dei religiosi nazionalisti. Lo stesso Likud era scavalcato dalla frangia estremista dei coloni e dei loro simpatizzanti, per i quali il governo ateo non aveva nessun motivo legittimo per cedere la sacra terra di Israele ad arabi²⁰. In tale clima venne a

¹⁹ Venne stipulata il 13 settembre 1993, approvata dal Parlamento israeliano il 23, l'11 ottobre dal Consiglio nazionale Palestinese.

²⁰ Erano gli ebrei ortodossi ad opporsi al processo di pace e nel "Diario di una Pace fredda: Israele, dalla strage di Hebron alla vittoria di Netanyahu", Torino, G. Einaudi, 1996, Abraham B. Yehoshua, fa una descrizione delle motivazioni che li portano contro il processo di pace: come primo motivo, ma non il più importante, che questi costituivano la maggior parte dei coloni stabiliti negli insediamenti dei territori, e volendo che tali territori restassero sotto la sovranità israeliana, si opposero pertanto alla pace. Ma tale opposizione derivava soprattutto dal fatto che a partire dal 1967, prese il via la concezione del *Grande Israele*, in ebraico, "Israele Integro". Dal punto di vista religioso

formarsi colui che assassinò Yitzhak Rabin, il 4 novembre 1995. Di fatto, gli estremisti di ambo le parti alimentarono il ciclo della violenza e indebolirono il processo di pace: nell'aprile del 1994, a una serie di attentati suicidi di Hamas, un colono di Kiryat Arba aveva risposto con il massacro della moschea di Hebron. Dopo ogni attentato, Israele imponeva che i territori fossero completamente circondati, aggravando così le condizioni di vita dei palestinesi ed accrescendo la frustrazione di pari passo con il venir meno della speranza. Peraltro, nonostante Oslo, il numero dei coloni della Cisgiordania e di Gaza crebbe senza sosta: 88.000 nel 1990, 106.000 nel 1992, 151.000 nel 1996. Per contro, la porzione del territorio²¹ direttamente amministrato dall'Autorità palestinese continuava a essere appena sufficiente: solo il 3% della Cisgiordania (zona A) al tempo delle elezioni palestinesi, il 20 gennaio 1996. L'ascesa al potere del Likud rallentò ulteriormente il ritmo e la profondità delle nuove riorganizzazioni che si presumeva si sarebbero scaglionate fino alla metà del 1998. Nella primavera del 1996, poi, una nuova ondata di attentati suicidi seminò il terrore in Israele; una parte sempre maggiore dell'opinione pubblica finì con lo stabilire un legame diretto fra gli accordi di Oslo e la violenza terroristica. Il processo di pace venne ostacolato dalle bombe. A peggiorare la situazione fu l'elezione, nel maggio del 1996, da parte di una ristretta maggioranza, Benjamin Netanyahu, strenuo oppositore degli accordi di Oslo. L'elezione del leader del Likud segnò una svolta, infatti, dopo l'assassinio di Yitzhak Rabin e l'allontanamento di Shimon Peres dal

questi erano ben lontani dagli integralismi ed estremismi, insomma moderati in tutto eccetto quello che concerneva la rinunzia ad un "Israele Integro" e la concessione dell'autodefinizione ai palestinesi.. Il motivo del rivolgimento in senso ultranazionalista del movimento ortodosso-nazionale, dopo la guerra dei sei giorni sta va nella profonda ripugnanza che gli ebrei ortodossi avevano sempre provato verso il processo di normalizzazione del popolo ebraico. Infatti, milioni di ebrei che si identificavano in gruppi dichiaratamente ortodossi, si opposero, per lungo tempo, al ritorno del popolo di Israele alla sua Terra e alla creazione di uno Stato ebraico sovrano ed indipendente per timore che in tal modo si venisse a creare un "ebreo nuovo" che non avrebbe più avuto necessità di ricorrere alla religione per conservare una sua identità, dal momento che tale identità sarebbe stata naturale ed integra, basata solo su componenti puramente nazionali: territorio, lingua, entità politico-statali.

²¹ Come si vedrà in seguito con gli Accordi di Transizione del 1995 si suddivisero i territori della Cisgiordania e della Striscia di Gaza in tre aree, A, B, C che riflettevano il tipo d'autonomia concessa ai Palestinesi.

potere, Arafat si trovò nuovamente senza gli interlocutori sui quali aveva fondato la sua scommessa di pace. Se da un lato questi dimostrò una straordinaria capacità di sopravvivenza, dall'altro la sua leadership fu messa fortemente in discussione dai settori più oltranzisti del movimento palestinese (fondamentalisti islamici e Jihad). Netanyahu di fatto “congelò” il dialogo politico con l'Autorità palestinese di Arafat ed inasprì i rapporti bilaterali, annunciando un piano di espansione dei confini di Gerusalemme, il che costituiva una lampante violazione dello spirito di Oslo, e fu considerato una provocazione perfino da Washington. Un'intransigenza, la sua, giustificata dalla necessità di mantenere la coesione dell'eterogenea coalizione di governo che comprendeva un settore estremista capeggiato da Ariel Sharon²². Pur segnando una svolta nella retorica della destra israeliana, gli Accordi di Wye River (ottobre 1998) trovarono scarsa applicazione e furono la causa della caduta di Netanyahu.

1.5 La Seconda Intifada

La breve gestione di governo del laburista Ehud Barak (maggio 1999-febbraio 2000) confermò il fallimento del negoziato di Camp David, l'ultimo tentativo di dialogo tra le due parti. Nonostante la decisa volontà di mediazione degli Stati Uniti, naufragarono le esigue possibilità di giungere a un accordo tra israeliani e palestinesi, anche perché il ritorno al potere di Sharon, seguito dall'esplosione della seconda Intifada, sembra aver spinto israeliani e palestinesi in un vicolo cieco.

²² Il 14 ottobre del 1953 guidò un'azione militare, in risposta ad un attentato in cui persero la vita una donna e due bambini, contro il villaggio giordano di Kibya che portò all'uccisione di 53 persone

Nel gennaio 2001 a Taba, in Egitto, Israeliani e Palestinesi, sotto egida americana e con il contributo egiziano, cercarono almeno di trovare un accordo per fermare la violenza che riprese ad imperversare dopo la famosa, provocatoria, passeggiata Ariel Sharon sulla spianata delle moschee, a Gerusalemme. Fu la seconda Intifada²³, una nuova rivolta, questa volta ancora più dura e determinata della prima²⁴, sulla quale si innestò il crescente potere di mobilitazione delle formazioni islamiche (Hamas e Jihad in testa) che aprirono l'era del terrorismo suicida. La nuova Intifada palestinese esplose il 28 settembre 2000: cinque palestinesi vennero uccisi su Haraam Al-Sharif , la spianata del tempio, dopo la passeggiata di Sharon.

Il 12 ottobre una folla inferocita linciò due militari israeliani entrati per errore a Ramallah, il che provocò subito la sfrenata rappresaglia militare di Israele, che finì per trasformarsi in una spirale di morte e sangue. Il confronto israelo-palestinese cominciò ad essere cadenzato dagli attentati degli uomini bomba. Nel frattempo si andarono sempre più restringendo gli spiragli di trattativa: il 6 maggio 2001 il rapporto Mitchell chiese una fine immediata delle violenze fra israeliani e palestinesi ed il congelamento degli insediamenti israeliani nei Territori. Il 12 giugno Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese accettarono il documento di mediazione Usa proposto dal capo della CIA, George Tenet. Nonostante questo, il 9 agosto, a Gerusalemme, il terrorismo colpì, ancora: un kamikaze palestinese attaccò il fast-food Sbarro, nel pieno centro della città, provocando

²³ Venne anche definita Intifada di Al-Aqsa, dal nome di una delle moschee della spianata.

²⁴ La seconda Intifada risultava diversa dalla prima: spontanea, ma organizzata; popolare, ma armata, non solo dalle pietre dei ragazzi, ma anche dalle armi automatiche. La prima non si conosceva. La seconda fu diffusa attraverso Internet, televisioni, radio, in tempo reale in tutto il mondo. Nella prima un Comando nazionale unificato dell'insurrezione distribuiva rapidamente i 'volantini' per l'azione in tutti i territori palestinesi. L'OLP era illegale. Chi era sospetto di farne parte veniva incarcerato dagli Israeliani. Nella seconda Intifada nuovi movimenti, quali Hatias e la Jihad islamica, formarono il Fronte nazionalista islamico che agiva come un vero e proprio esercito. Il capo più popolare nella Cisgiordania diventò Marwan Barguti, già attivo nella prima intifada.

la morte di 16 persone. Israele, il giorno successivo, chiuse gli uffici di OLP e ANP²⁵. Da questo momento per gli attacchi suicidi fu un crescendo che sparse terrore tra gli Israeliani. Sharon addossò la responsabilità degli attentati ad Arafat, che venne segregato a Ramallah, accerchiato dai carri armati israeliani. All'inizio del 2002 inutile si dimostrò la proposta del principe ereditario dell'Arabia Saudita Abdullah che, in un'intervista al New York Times rilanciò l'idea di "pace in cambio di terra". La proposta, ufficializzata al vertice della Lega Araba che si svolse a fine marzo a Beirut, venne ostentatamente ignorata da Israele, malgrado la Risoluzione 1379 votata, su proposta degli USA, dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU che prefigurava una regione nella quale due Stati, Israele e la Palestina, vivessero fianco a fianco, all'interno di frontiere riconosciute e sicure. Il 29 marzo 2002 la situazione precipitò poiché l'incremento del terrorismo suicida fornì a Sharon il pretesto per mettere i territori a ferro e fuoco. Arafat, già assediato, fu immobilizzato quando i carri armati israeliani entrarono nella sede del suo quartier generale, a Ramallah.

È ormai chiaro e indubbio che la questione della Palestina non si risolve in un normale problema di decolonizzazione, ma in una contrapposizione d'interessi e di pretese assai poco conciliabili tra loro, che vedono come attori da una parte, oggi, lo stato d'Israele e dall'altra i Palestinesi, rappresentati dall'OLP. La recente crisi tra le due parti è il risultato delle problematiche giuridiche passate mai interamente risolte.

Parte seconda

²⁵ ANP sta per Autorità Nazionale Palestinese.

I termini della questione dal punto di vista giuridico: dal Mandato della Gran Bretagna in Palestina sino a prima della conclusione della Dichiarazione dei Principi.

I termini della questione possono essere distinti dal punto di vista giuridico in due periodi, un primo periodo precedente la Seconda Guerra Mondiale, un secondo successivo.

Il periodo precedente la Seconda Guerra Mondiale si apre con il mandato internazionale su di un territorio sottratto all'impero ottomano col trattato di Losanna e affidato alla Gran Bretagna perché questa lo conduca alla piena autonomia amministrativa e politica secondo i canoni dell'articolo 22, comma 4 del Covenant²⁶. Così avviene effettivamente per una parte del territorio, la Transgiordania²⁷, mentre nella restante prosegue l'esercizio del mandato in vista dell'istituzione su di essa di uno stato autonomo ed unitario comprendente un nucleo di popolazione ebraica proveniente da tutto il mondo, con nazionalità palestinese ad hoc. Tutto ciò su autorizzazione²⁸. Resta da chiedersi la natura dei rapporti tra mandante e mandatario, da un lato, e la comunità sottoposta al mandato dall'altro; poi, sotto il profilo della sovranità territoriale, è da determinare se con tale tipo di mandato si verifichino i presupposti necessari per la futura costituzione di uno stato

²⁶ Nell'articolo 22 comma 4 del Patto delle Società delle Nazioni si afferma: "Alcune comunità che appartenevano prima all'Impero turco hanno raggiunto un grado di sviluppo tale che la loro esistenza come nazioni indipendenti può essere provvisoriamente riconosciuta, salvo il consiglio e l'assistenza amministrativa di una Potenza mandataria, finché non saranno in grado di reggersi da sé. I desideri di queste comunità dovranno essere principalmente tenuti in conto nella scelta della Potenza mandataria."

²⁷ Fu nel 1922 che gli Inglesi decisero di "dividere" il mandato per dare vita ad un emirato ascemita ad oriente del fiume Giordano.

²⁸ Infatti l'articolo 25 del Mandato sulla Palestina, prevedeva tale possibilità ed il Memorandum del Rappresentante della Gran Bretagna... all'articolo 25 stesso identificava precisamente quale fosse la parte di territorio suscettibile di separazione.

su di un territorio ab initio identificato....oppure debba essere considerato come nullius a partire dalla cessazione mandato.

Nel periodo successivo la Seconda Guerra Mondiale, a causa della crescita demografica della popolazione ebraica, frutto della politica d'immigrazione facilitata dalla Gran Bretagna, e della contestuale manifestazione di una propria identità nazionale, diventa sempre più evidente la necessità e l'opportunità della creazione di due stati in Palestina, con l'insoddisfazione sia della parte ebraica che quella musulmana, rivendicando la parte ebrea il territorio sulla base del miglior "titolo", *la pretesa storica*²⁹.

1.6 Il mandato sulla Palestina

Con l'art. 16 del trattato di Losanna³⁰, la Turchia rinuncia a tutti i diritti sovrani sui territori non compresi nei confini identificati con gli articoli 2, 3, 4 come confini dello stato della Turchia, che andranno sottoposti al regime dell'articolo 22 comma 4, nel quadro del regime generale dei mandati. Questi territori hanno una posizione particolare perché sembra che ad essi sia riconosciuto ab initio la qualità di stati già indipendenti, seppur sottoposti *provvisoriamente* ad un controllo da parte dei mandatari.

Il mandato è deciso dalla Società delle Nazioni, d'accordo con la Potenza interessata a svolgere la funzione di mandataria e ad essa affidato, i cui poteri e funzioni sono, a loro volta, stabiliti

²⁹ Anche la parte israeliana conviene che biblicamente era l'Egitto, la patria degli ebrei, che scacciati si rifugiarono in Palestina.

³⁰ Il Trattato di Losanna venne stipulato il 24 luglio del 1923.

preventivamente dai membri della Società delle Nazioni, o, in mancanza d'accordo, dal Consiglio; pertanto sono gli stati a decidere quale territorio sottoporre al mandato ed a quali condizioni...

1.7 La sovranità sui territori sottoposti al mandato

La dottrina si divise nella identificazione dei titolari della sovranità, c'era chi sosteneva dovesse essere attribuita alle potenze tout court³¹, chi alla stessa Società delle Nazioni³², mentre la maggioranza ritenne che la sovranità restasse assegnata, da subito, alle stesse comunità assoggettate al regime del mandato³³.

Secondo questa ultima posizione le comunità, già inizialmente dotate di sovranità, sarebbero rimaste temporaneamente prive della capacità di esercitarla, ossia, soggetti di diritto internazionale dotati di capacità giuridica, ma privi di capacità di agire, la cui esistenza sarebbe stata riconosciuta dalle Società delle Nazioni, raggiunta la loro maturità³⁴. L'articolo 22, comma 4 disponeva, infatti: *“Alcune comunità che prima appartenevano all’Impero turco hanno raggiunto un grado di sviluppo tale che la loro esistenza come nazioni indipendenti può essere provvisoriamente riconosciuta, salvo il consiglio e l’assistenza amministrativa di una potenza mandataria, finché non saranno in grado di reggersi da sé ...”*.

³¹ Si veda Diena, “Les mandats, internatinanau”, in RC, 1924 IV, 233.

³² Si veda per un esempio Lauterpacht, “The mandate”, pag. 68 ss.

³³ Si veda Stoyanovsky, “La théorie générale des mandats internatinanau”, Paris (Puff) 1925, pag. 85.

³⁴ Come Verdross, “Universelles Völkerrecht”, Berlin (Duncker Humblot), 1984, pag. 233 ss.

In breve nel comma 4 dell'articolo 22 si affermava solo l'intenzione di creare un vero e proprio *soggetto di diritto internazionale*, derivando la conseguenza che non esisteva nessuna sovranità per le comunità al momento del mandato, ma solo una legittima aspettativa concessa dall'intera Comunità internazionale a quegli stati che si sarebbero formati effettivamente³⁵. Tutto ciò risultava complicato da due fattori: il primo consisteva nella suddivisione del territorio, concesso in amministrazione alla Gran Bretagna, tra Palestina e Giordania³⁶, come previsto dal mandato, il secondo nel contenuto della *dichiarazione di Balfour*.

Prima della fine della grande Guerra, per Palestina si intendeva l'intero territorio mediorientale comprendente le attuali Palestina e Giordania; il mandato all'articolo 25 prevedeva la facoltà per la potenza mandataria di separare la parte del territorio inclusa tra il fiume Giordano ed i confini orientali della Palestina, e così fu: infatti, la Gran Bretagna se ne avvalse sin dall'inizio, dando origine all'odierna Giordania, alla quale fu concessa velocemente l'indipendenza sotto la dominazione hascemita del principe Abdullah Ibn Hussein nel 1928.

Il problema più spinoso fu dato dalla inclusione del contenuto della dichiarazione di Balfour nel testo del mandato sulla Palestina.

Tale documento in forma di lettera indirizzata da lord Balfour a lord Rothschild, datato 2 novembre 1917, assicurava il consenso alla costituzione in Palestina di un "national home"³⁷ per gli ebrei; il Regno Unito dichiarava con questo documento di guardare con favore allo stabilimento in Palestina

³⁵ Sul punto, Giancarlo Guarino, "La questione della Palestina nel diritto internazionale" Torino, G. Giappichelli Editore, 1994, pag. 51.

³⁶ La Giordania assunse tale nome soltanto nel 1950.

³⁷ Testualmente: "Il Governo di Sua Maestà vede con favore l'istituzione in Palestina di un focolare nazionale per il popolo ebraico e compirà i massimi sforzi per facilitare la realizzazione di tale obiettivo, essendo peraltro ben inteso che non si dovrà fare nulla che possa pregiudicare i diritti civili e religiosi delle comunità non ebraiche esistenti in Palestina o i diritti e lo statuto politico di cui godono gli ebrei in qualunque altro paese".

di un foyer national del popolo ebraico, impegnandosi a facilitarne la realizzazione, qualora fossero sussistite due condizioni: che non si fosse arrecato pregiudizio, 1) ai diritti civili e politici delle attuali popolazioni non ebraiche residenti in Palestina, 2) ai diritti ed allo statuto degli ebrei residenti nel resto del mondo.

Si deve ricordare che ciò era il frutto della doppia necessità per il Regno Unito di mantenere, da una parte il sostegno delle comunità ebraiche mondiali, e dall'altro il sostegno arabo.

Il testo del mandato per il territorio che residuava dalla divisione, conteneva molte disposizioni che favorivano sia l'insediamento sia una sicura prevalenza degli ebrei, ovunque residenti e di qualsiasi cittadinanza, nella vita pubblica del territorio³⁸.

Si deve porre l'accento che in tal modo si andava a privilegiare una categoria di persone in base alla professione di un credo religioso comune, anche se, ad ogni modo, per l'ebreo, l'ebraismo non era solo una religione, ma un quid totalizzante che permeava ed avvolgeva tutta la propria vita, una qualità irrinunciabile del proprio essere, sentendosi gli ebrei un popolo a se stante, la cui unica condizione per farne parte era quella della "professione" religiosa.

Così a tale "popolo" venne riconosciuta la possibilità di immigrare in modo permanente in un territorio in cui i loro "correligionari" erano la minoranza, sull'unica base del riconoscimento del loro legame storico con la Palestina, ricostituendosi, in tal modo, ex novo, un "legame nazionale del tutto artificiale", a seguito del qual ad ogni ebreo ovunque residente con qualunque cittadinanza era consentito recarsi in Palestina, senza perdere i propri precedenti diritti, acquisendo, per di più, la cittadinanza palestinese.

³⁸ A tale riguardo si vedano l'articolo 2, " il mandatario assumerà la responsabilità di creare nel paese delle condizioni... tali da assicurare l'istituzione di un focolare nazionale per il popolo ebraico...", l'articolo 4, "Sarà ufficialmente riconosciuto un idoneo organismo ebraico ... tale organismo sarà costituito dal Movimento sionista...", l'articolo 6, "... l'amministrazione della Palestina faciliterà l'immigrazione ebraica..." del Mandato.

Una delle norme cruciali del testo del mandato era quella contenuta nell'articolo 2 che si articolava in tre disposizioni di difficile coordinamento: la prima stabiliva l'obbligo della Potenza mandataria di creare tutte le condizioni politiche amministrative ed economiche necessarie a permettere la costituzione del national home ebraico in Palestina; la seconda, imponeva l'obbligo alla Potenza di assicurare lo sviluppo di libere istituzioni di governo; la terza fondava l'obbligo di garantire la salvaguardia dei diritti civili e religiosi di tutti gli abitanti della Palestina senza discriminazione di razza o religione.

A tutto ciò si aggiunge l'ulteriore obbligo, sempre della Potenza mandataria, di gestire il territorio insieme l' Organizzazione sionista, dal quale risultava un evidente effetto discriminatorio verso la popolazione non ebrea.

1.8 La Seconda Guerra Mondiale e la nascita dello Stato di Israele

Alla fine della seconda guerra mondiale la questione palestinese ritornò, prepotentemente e violentemente, all'attenzione sia mondiale che dell'ONU: nel 1945 l'opinione pubblica fu sconvolta dalla scoperta dei campi della morte, avendo il mondo intero sotto gli occhi l'orrore dei campi di sterminio nazisti³⁹.

La nuova tensione trovava la sua fonte in due componenti, il primo dei quali era dato dall'aspirazione ebrea alla fondazione di uno stato ebraico indipendente⁴⁰, proprio in Palestina, il

³⁹ Si calcolò che il numero degli ebrei trucidati si aggirasse a circa 6 milioni.

⁴⁰ Scopo ultimo del sionismo.

secondo originato dalla conseguente opposizione araba al primo. Un altro elemento di attrito fu, prima e durante la guerra, la politica di restrizione dell'immigrazione ebraica in Palestina, dichiarata nel "Libro Bianco" del 1939, assieme alla limitazione del diritto degli ebrei in Palestina di acquistare le terre arabe.

E' in questo clima di conflitto e tensioni che la Gran Bretagna portò il problema davanti l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che nella terza sessione adottò la *Risoluzione 181*⁴¹, nella quale venne approvato "*il Piano di partizione della Palestina*", che prevedeva la divisione del territorio della Palestina in tre parti, la prima delle quali destinata alla creazione di uno stato "ebreo", la seconda alla costituzione di uno stato arabo, l'ultima, la città di Gerusalemme, come territorio libero da sottoporre all'amministrazione delle NU⁴². I due stati, nelle intenzioni delle Nazioni Unite, sarebbero dovuti rimanere legati da un'unione economica⁴³.

Nel momento stesso in cui cessò il mandato britannico, "scadenza" avvenuta unilateralmente⁴⁴, le popolazioni ebraiche in Palestina ed i rappresentanti del movimento sionista internazionale procedettero alla costituzione dello stato di Israele in modo del tutto indipendente dalla già citata risoluzione. Ma il neo stato di Israele sentì il bisogno di legittimare la sua costituzione attraverso il richiamo nella "*Dichiarazione sulla costituzione dello stato di Israele*" della Risoluzione 181, ponendola a suo fondamento giuridico. Ma si deve sottolineare che la volontà dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite era di costituire contemporaneamente due stati distinti, diversificati soprattutto per

⁴¹ La Risoluzione venne adottata il 29 novembre del 1947 ed affermò la potenziale minaccia rappresentata dalla situazione in Palestina alla pace ed al benessere delle nazioni.

⁴² NU sta per Nazioni Unite.

⁴³ Come previsto nello stesso Piano di Partizione nel quale si prevedeva, in particolare, che questa dovesse aver lo scopo di creare un'unione doganale, l'introduzione di un sistema monetario comune.

⁴⁴ Il 15 maggio del 1948.

quanto riguarda l'etnia ad essi destinati. In sintesi, dal punto di vista delle NU la costituzione di uno dei due stati sarebbe stata considerata ammissibile, in quanto anche l'altro stato sarebbe stato costituito, contemporaneamente. Comunque avendo richiamato nella dichiarazione della sua fondazione, la già citata risoluzione, e non avendovi enunciato i confini, lo stato di Israele sembrava adottare quelli delimitati nella Risoluzione 181⁴⁵, pertanto i soli confini legittimi e legittimamente riconoscibili. Questa tesi sembrò essere confermata dal fatto che, all'atto della sua costituzione, Israele si insediò di fatto nella parte di territorio ad esso destinato nella stessa risoluzione, potendosi, così, a tal proposito, parlare di acquiescenza della parte israeliana, che non poteva essere parziale, dalla qual cosa si deduceva che se la Risoluzione 181 costituiva il fondamento giuridico per la "*Dichiarazione sulla costituzione dello stato di Israele*", il tutto implicava necessariamente il riconoscimento implicito dello stato di Israele, e della stessa Comunità Internazionale, dell'uguale diritto per gli Arabi di Palestina; conseguentemente il restante territorio palestinese non poteva essere considerato territorio nullius, ma doveva considerarsi, dalla creazione di Israele, come stato, territorio proprio ed esclusivo del costituendo stato palestinese, dunque territorio non più disponibile per l'acquisizione di nessuno stato.

Di qui seguì il problema della sovranità, o, ad essere più precisi il suo vuoto⁴⁶, poiché non era stato fondato alcuno stato palestinese, portando ciò a far ritenere ad alcuni che non sarebbe stato possibile estendere le garanzie del Diritto Internazionale in quel territorio. D'altro canto la posizione arabo palestinese sosteneva la tesi per la quale, alla cessazione del mandato e delle sue

⁴⁵ In vero Israele si insediò anche su alcuni territori non assegnati allo stato ebraico, e su alcuni, come Jaffa, ancora prima della sua stessa costituzione.

⁴⁶ Il quale vuoto, secondo una teoria, sarebbe stato riempito dagli stessi Arabi al momento della costituzione di uno stato arabo palestinese, sul territorio ad esso destinato. Così si espresse, ad esempio, van De Craen, "The territorial title of the State of Israel to 'Palestine': an appraisal in international law", in *Revue Belge de Droit International*, 1978-1979, 503 ss.

norme, la sovranità sul territorio sarebbe tornata all'intera popolazione locale in applicazione delle norme in materia di autodeterminazione.

1.9 Il problema dell'autodeterminazione: l'autodeterminazione in generale

a) L'origine dell'affermazione del principio di "autodeterminazione" nella comunità internazionale

La Carta atlantica elaborata dal Presidente F. D. Roosevelt e da Winston Churchill, resa pubblica nel 1941, proclamò l'autodeterminazione come principio guida nei mutamenti territoriali di governo, in riferimento pure alla libera scelta dei governanti in ogni Stato sovrano. Nella Carta delle Nazioni Unite, adottata a San Francisco nel 1945, l'articolo 1, 2° comma, si afferma: *"I fini delle Nazioni Unite sono: Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-determinazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale"*.

Tale principio è stato inoltre sostenuto ed enunciato nell'articolo 1 sia del Patto sui diritti economici, sociali, culturali, sia nel Patto sui diritti civili e politici: *“Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale.*

Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza.”

Quando, nel 1° comma⁴⁷, si dice che i popoli, in virtù del diritto di autodeterminazione, decidono *liberamente* del loro statuto politico..., il termine liberamente assume un doppio significato. Da un lato si intende che il popolo scelga i propri legislatori ed leader politici *libero da ogni manipolazione ed eccessiva influenza dalle stesse autorità interne*⁴⁸.

Questa sarebbe la cosiddetta *“autodeterminazione interna”*. Dall'altro lato l'articolo 1, comma 1, prescrive che le istituzioni politiche interne debbano essere libere da interferenze esterne, costituendo *“l'autodeterminazione esterna”*.

b) L'autodeterminazione della gente soggetta a dominazione straniera od occupazione

⁴⁷ Si veda Antonio Cassese, “Self-determination of peoples, a legal reappraisal”, Cambridge University Press, A Grotius Publication, 1995, pag. 52: “The choice of word freely is instructive, and its meaning twofold...”.

⁴⁸ A tal proposito si esprime anche Giancarlo Guarino, in “Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale”, Napoli, Jovene, 1984.

L'autodeterminazione esterna è un diritto che non appartiene solo ai popoli coloniali, ma, altresì, ai popoli soggetti ad occupazione straniera. Tale concetto, oltre ad essere stato affermato nella Dichiarazione di Indipendenza dei Popoli Coloniali delle Nazioni Unite del 1960⁴⁹ e nel sopra menzionato Articolo 1 dei *Patti sui Diritti Umani* del 1966, è stato ribadito nella Dichiarazione delle Relazioni Amichevoli delle Nazioni Unite del 1970⁵⁰. Questa Dichiarazione si riferisce a due situazioni che danno origine al diritto all'autodeterminazione: il colonialismo e la soggezione delle popolazione alla soggiogazione, dominazione e sfruttamento straniero.

Risulta chiaro ed evidente che la soggezione, la dominazione, o lo sfruttamento, possa esistere al di fuori di un sistema coloniale⁵¹. Il termine dominazione straniera non contempla il caso di dominazione ideologica e lo sfruttamento economico, ma le situazioni nelle quali una Potenza domina la popolazione di un territorio straniero con la forza.

Una questione di fondamentale importanza è quella che concerne la legittimità delle azioni dei popoli oppressi per far rispettare il loro diritto all'autodeterminazione, e se nel caso dei movimenti di liberazione. La risposta è una mediazione tra i due possibili estremi: 1) i movimenti di liberazione nazionale non violano il diritto internazionale se combattono contro uno stato che neghi il loro diritto all'autodeterminazione; 2) né lo Stato contro il quale combattano, né terzi stati, sono lecitamente autorizzati a reprimere l'azione dei movimenti di liberazione che mirino alla

⁴⁹ Questo era il nome dato alla Risoluzione 1514 (XV) adottata il 14 dicembre del 1960, con 89 voti a favore, 0 contro, 9 astensioni. Per il testo della risoluzione si veda "United Nation Yearbook", 1960.

⁵⁰ La Dichiarazione del 1970 integrò la risoluzione di cui sopra e la Risoluzione 1541 (XV), del 15 dicembre 1960.

⁵¹ Infatti il delegato degli USA della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite sostenne, nel 1974, che le risoluzioni delle Nazioni Unite contro il colonialismo e la dominazione straniera non si applicavano solamente alle colonie estere, oltre oceano, ed il Sud Africa.

realizzazione dell'autodeterminazione; 3) i terzi Stati possono aiutare i solo i movimenti di liberazione di cui sopra.

Comunque gli Stati terzi hanno il diritto di adottare tutte quelle contromisure⁵² autorizzate dal diritto internazionale, i requisiti delle quali sono la *necessità*, la *proporzionalità* e la *conformità agli standard umanitari*⁵³ e, altra condizione necessaria è che i movimenti di liberazione nazionale siano rappresentativi del popolo e riconosciuti dagli stati in modo da essere titolari del diritto all'autodeterminazione.

L'uso della forza da parte di uno stato oppressore per impedire l'autodeterminazione costituisce, quindi, una violazione delle norme di diritto internazionale e legittima al ricorso della forza militare da parte delle organizzazioni che rappresentano il popolo od il gruppo oppresso.

Nella Conferenza di Ginevra del 1974, nella quale si discusse della equiparazione delle guerre di liberazione nazionale ai conflitti internazionali, 84 furono i voti a favore di tale provvedimento, l'unico stato a rigettarla in toto fu proprio Israele. Così si giunse all'articolo 1(4) del Primo Protocollo Addizionale di Ginevra del 1977 che si riporta, qui, per esteso: *“Le Alte Parti contraenti si impegnano a rispettare e far rispettare il presente Protocollo in ogni circostanza.*

Nei casi non previsti nel presente Protocollo o in altri accordi internazionali, le persone civili e i combattenti restano sotto la protezione e l'imperio dei principi del diritto delle genti, quali

⁵² Sulle contromisure nel diritto internazionale si veda: Benedetto Conforti, “Cours général de droit international public”, i Rapporti della Commissione di Diritto Internazionale redatti da G. Arangio Ruiz, nel “Quarto Rapporto sulla Responsabilità degli Stati, UN doc. A/CN. 4/444.

⁵³ Si veda l'articolo 30 del “Progetto di articoli sulla responsabilità dello stato” e Benedetto Conforti, “Diritto Internazionale”, Napoli, Editoriale scientifica, 1997, pag. 373-374: “Le contromisure incontrano vari limiti, previsti dal diritto internazionale sia generale che particolare. [...], un limite molto importante tra quelli di carattere generale è costituito dalla proporzionalità tra violazione subita e violazione commessa per rappresaglia. [...] Un altro limite... è costituito dall'impossibilità di ricorrere a violazioni di diritto internazionale cogente anche nel caso in cui si tratti di reagire contro violazioni dello stesso tipo. [...], resta da noi assorbito dal rispetto del diritto cogente il limite del rispetto dei principi umanitari...”.

risultano dagli usi stabiliti, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza. Il presente Protocollo, che completa le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra, si applicherà nelle situazioni previste nell'art. 2 comune a dette *Convenzioni.*

Le situazioni indicate nel paragrafo precedente comprendono i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite”.

Da tale equiparazione deriva che gli Stati vincolati dal sopracitato articolo devono applicare alle guerre di liberazione nazionale i principi fondamentali del diritto consuetudinario che regolano la condotta delle ostilità e la protezione delle vittime di guerre nei conflitti interstatali⁵⁴. Questo, in teoria, poiché i due maggiori stati contro i quali era stato rivolto, Israele e la Repubblica del Sud Africa non sono vincolati a tale disposizione⁵⁵.

1.10 Il problema dell'autodeterminazione: le norme applicabili alla questione israelo-paletinese

⁵⁴ Per alcuni riferimenti si veda Antonio Cassese, “Wars of National Liberation and Humanitarian Law” in “Etudes et essays en l'honneur de Pictet”, Ginevra, 1984.

⁵⁵ Il Sud Africa non partecipò alla sessione finale della Conferenza di Ginevra, Israele con la sua esplicita decisione di dissociarsi.

a) I diritti Palestinesi in breve

La questione dei diritti dei Palestinesi è una delle più controverse nel panorama internazionale. Il nodo principale consiste nello stabilire se i Palestinesi abbiano o meno il diritto all'autodeterminazione.

Il governo di Israele giustificò la sua occupazione della Cisgiordania e della Striscia di Gaza su due piani, il primo dei quali la relativa superiorità della sua rivendicazione su quella dei Palestinesi nel controllo precedente al 1967, il secondo fondato sul proprio diritto alla legittima difesa⁵⁶. Israele affermò che non poteva essere considerata una Forza di occupazione nel significato della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949, non essendo tali territori sotto la legittima sovranità di alcuno stato. Anzi, lo stato israeliano riteneva che gli Arabi Palestinesi avessero già raggiunto la loro autodeterminazione nel loro stato, la Giordania⁵⁷.

Dal loro lato gli Arabi ritenevano, e ancora oggi lo ritengono, che l'origine della negazione del proprio diritto all'indipendenza e all'autodeterminazione fosse la politica britannica durante il mandato, avendo questa permesso e favorito il "national home" per il popolo ebraico, e che a ciò si dovesse aggiungere l'occupazione illegale dei territori arabi dopo la guerra del 1967. Il passare del tempo non ha intaccato lo status giuridico di questi territori e il principio del non riconoscimento e della condanna degli acquisti territoriali operati con la forza ha trovato la sua principale

⁵⁶ La legittima difesa è espressamente prevista nell'articolo 51 della Carta dell'Onu, come eccezione al divieto dell'uso della forza, il cui presupposto è il verificarsi un attacco armato, rigettando la legittima difesa preventiva. Si veda per un riferimento Ronzitti, "Diritto internazionale dei conflitti armati", Torino, Giappicchelli, 2001, pag. 31-35.

⁵⁷ Si veda l'intervista di Ariel Sharon, resa al settimanale "L'Espresso", n. 71, 18.3.1990, 86, "Questa iniziativa significa premiare il terrorismo. Essa sta conducendo alla creazione di un secondo Stato palestinese, oltre a quello che già esiste, cioè la Giordania".

affermazione nell'ordinamento e nella pratica delle Nazioni Unite, in particolare nella risoluzione 242 (1967) del Consiglio di Sicurezza⁵⁸. Infatti ai territori conquistati in violazione dell'articolo 2 , paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, si applica la norma consuetudinaria che vincola tutti gli stati a negare effetti extraterritoriali agli atti di governo emanati in un territorio illegittimamente acquistato o detenuto in spregio al diritto all'autodeterminazione dei popoli, se l'acquisto sia contestato dalla maggioranza degli stati della Comunità Internazionale⁵⁹.

La posizione delle NU, inizialmente, riguardo l'autodeterminazione della Palestina, si limitò alla considerazione del problema dei rifugiati e del "diritto al ritorno".

Si ebbe tale riconoscimento con la Risoluzione 2672/C(XXV), e in modo più incisivo con la Risoluzione 3236(XXIX).

Oggi tutti gli Stati, eccetto Israele, hanno riconosciuto il diritto dei Palestinesi all'autodeterminazione che si è "fondato" sulla occupazione militare straniera⁶⁰, ed, inoltre, solo quei Palestinesi che vivevano nei territori dal 1967 hanno il diritto al suo esercizio.

b) Le norme applicabili in concreto

⁵⁸ Nella quale il Consiglio: "Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every State in the area can live in security..... Affirms that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles: Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict;

Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force.

⁵⁹ Su questo punto si veda Benedetto Conforti, "Diritto Internazionale", Napoli, Editoriale scientifica, 1997, pag. 200-202.

⁶⁰ A tale riguardo Israele non ha mai rivendicato la sovranità ed annesso i territori occupati al suo Stato, eccezion fatta per Gerusalemme, definendosi occupante bellica in opposizione alla teoria della conquista difensiva, in base alla quale ad uno stato, oggetto di aggressione armata, spetterebbe il diritto di acquisire sotto la propria sovranità le parti del territorio nemico conquistate nell'esercizio della legittima difesa preventiva.

Un popolo può legittimamente essere destinatario della garanzia internazionale dell'istituto dell'autodeterminazione, ossia essere protetto nelle sue aspirazioni dalla comunità internazionale, anche direttamente ed individualmente dagli stati, se, prescindendo dalla sua composizione etnica, giunga a far valere la propria aspirazione ad autodeterminarsi a livello internazionale.

Il tutto si può tradurre in uno dei qualsiasi risultati consentiti dal diritto internazionale, come quello dell'indipendenza da uno stato, oppressore, coloniale, straniero. Potremmo definire il diritto all'autodeterminazione come un diritto soggettivo irrinunciabile e permanente di ogni popolo, identificato su base storica e geografica, diritto il quale non viene attivato sin quando non ci siano stati atti d'oppressione che comportino la necessità di garantirne la realizzazione.

Inoltre è la stessa Comunità internazionale a stabilire se e quali popoli possano essere destinatari della sua protezione, e se ricorrano le condizioni per un proprio intervento oppure se consentire un'interferenza o lo stesso intervento dei singoli stati nella questione.

Elementi costanti della prassi sono sia il divieto di tutti quei comportamenti il cui effetto sia la modificazione della composizione etnica o religiosa delle popolazioni alle quali si debba applicare un processo di autodeterminazione, sia l'affermazione del principio maggioritario, un uomo un voto.

Considerato tutto quello che è stato detto potrebbe sorgere qualche fondato dubbio sulla legittimità della costituzione dello stato di Israele perché questa avrebbe violato e il principio maggioritario e alle norme in materia di indivisibilità del territorio originario ed in tema di trasferimenti di popoli.

Per quanto riguarda l'immigrazione di popolazione di religione ebraica in Palestina, l'illegittimità sarebbe stata esclusa dal fatto che nel mandato della Società delle Nazioni era prevista tale

possibilità, anzi auspicata; lo stesso si dica per la divisione del territorio (si veda pure la risoluzione 181). Lo stesso non si potrà dire per ciò concerne le acquisizioni territoriali avvenute con la guerra del 1967 ad esempio.

Si è affermata in dottrina la tesi secondo la quale ad un popolo privato del diritto all'autodeterminazione competerebbe il diritto all'uso della forza contro lo stato oppressore, potendo esso stesso legittimamente richiedere ed ottenere aiuto militare da stati terzi⁶¹.

Ma ciò non è proprio del tutto praticabile perché: 1) parlare di diritto di resistenza o di reazione presuppone che al popolo si possa riconoscere la diretta titolarità di diritti ed obblighi internazionali; 2) parlare di un diritto alla resistenza di un popolo implica che si possa dare il caso che il diritto in questione sia illecitamente esercitato, la qual cosa si traduce nell'impossibilità di costruzione di un rapporto di responsabilità internazionale tra uno stato ed un popolo; 3) infine parlare di un diritto qualsiasi di un popolo comporta che si possa sapere preventivamente quale sia il popolo al quale riconoscere il diritto stesso.

Il punto cruciale è quello di stabilire quando è che si passa da fattispecie di diritto penale a quelle di diritto internazionale. L'elemento discriminante, che serve a decidere se si possa o meno agire ed a favore di chi, risulta dal fatto che il gruppo che si ribella, possa rappresentare , o lo venga considerato capace, le aspirazioni legittime all'autodeterminazione dell'intero popolo. In tale contesto si collocano i Movimenti di liberazione di cui si è addietro parlato.

Comunque spetta alla Comunità internazionale, nella fattispecie alle NU, legittimare o meno determinati atti dei soggetti di diritto internazionale.

⁶¹ Si veda Emerson, "The new higher law of anticolonialism", in Deutsch, Hoffmann, "The relevance of international law", New York (Doubleday) 1971, pag. 213 ss.

Le guerre che sono comprese tra il 1948 ed il 1967 ebbero origine e scopi diversi rispetto a quella del Kippur⁶²: per gli arabi prima, impedire la formazione dello stato di Israele e distruggerlo, poi; per gli israeliani ampliare e consolidare il proprio territorio.

La guerra del 1948, la prima guerra araba israeliana, fu intrapresa proprio dagli stati arabi in difesa della autodeterminazione delle popolazioni palestinesi dalla costituzione dello stato di Israele, in termini di legittima difesa collettiva.

Secondo Giancarlo Guarino⁶³ fu proprio a partire dalla fine della prima guerra che si può parlare legittimamente parlare della esistenza di Israele come soggetto di diritto internazionale ed esattamente nei confini che risultano dalle definizioni armistiziali con il Libano, Siria, Egitto e Giordania, ed, inoltre la legittimità della costituzione di Israele e della sua continuazione, fu data dalla combinazione di due elementi, quali la volontà della Comunità internazionale in tal senso, ed il riconoscimento della sua esistenza. Non è poi da dimenticare che il documento sulla quale si fondò la sua legittimità dal punto giuridico-internazionalistico fu proprio la *Risoluzione 181*, la quale contemplava in modo complementare e del tutto speculare la costituzione di uno stato arabo palestinese, e dalla quale derivava ogni infondatezza della pretesa di una costituzione di un unico stato in Palestina.

Gli unici effetti che si ebbero a fine guerra furono: 1) l'occupazione della Cisgiordania e di Gaza dagli stati arabi, 2) il consolidamento dello stesso neo nato Israele .

Per quel che riguarda il principio dell'autodeterminazione riferito al territorio dello stato di Israele non si ebbero le condizioni perché scattasse la corrispettiva garanzia dal momento che la Comunità

⁶² Altro nome della guerra dell'ottobre del 1973, dato dal giorno di inizio delle ostilità, lo Yom Kippur, il giorno del perdono, giorno sacro agli ebrei.

⁶³ Si veda la sua monografia "La questione della Palestina nel diritto internazionale", Torino, G. Giappichelli Editore, 1994.

internazionale, competente alla rilevazioni delle aspirazioni in tal senso, si esprime negativamente, ed, inoltre, difettava la circostanza di rilevare una aspirazione locale favorevole ad uno stato arabo, essendo minoritaria politicamente e numericamente.

La svolta decisiva si ebbe, invece, con la guerra del 1967 che trasformò Israele da stato in guerra con stati arabi, in oppressore dell'autodeterminazione delle popolazioni di Cisgiordania e di Gaza. Prima di tale evento, pertanto, appariva inopportuno parlare di legittimo intervento a titolo di legittima difesa collettiva avanzata da alcuni stati arabi, come pure la pretesa di un unico stato dell'intera Palestina, allo stesso modo risultava fuori luogo la pretesa ebraica alla riacquisizione dei territori che si credevano essere appartenuti in epoca biblica al popolo ebreo⁶⁴.

Le uniche violazioni di diritto internazionale da parte di Israele ravvisabili erano quelle inerenti alla violazioni di diritto dell'uomo, come la legge sulle aree abbandonate, il trattamento politico degli individui di razza araba, ma tali violazioni non influivano sulla legittimità della costituzione dello stato di Israele.

La popolazione arabo palestinese di Cisgiordania e di Gaza venne riconosciuta destinataria della garanzia all'autodeterminazione dalla Comunità internazionale in persona delle NU a partire dal 1967 con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 242, la quale invitava al rispetto dei principi della Carta ed al ritiro di Israele dai territori occupati . Infatti con la guerra del 1967 la situazione evolse, cambiando veste, poiché Israele occupò un territorio, che, non le apparteneva, impedendo l'autodeterminazione delle popolazioni locali. Israele occupò quei territori a seguito di una guerra con gli stati arabi, iniziando tale conflitto, definibile come internazionale, in base alla tesi della legittima difesa preventiva, non avendo come fine ultimo l'annessione.

⁶⁴ La cosiddetta pretesa storica.

Fu questo l'inizio delle violazioni di diritto internazionale più importanti da parte di Israele, che, oltre ad ereditare la illegittima situazione causata dalla occupazione egiziana e giordana dei territori⁶⁵, la peggiorò, ostacolando ed impedendo lo svolgimento di un libero processo di autodeterminazione alle popolazioni arabe palestinesi ed usando mezzi di repressione dei movimenti locali e strumenti di amministrazione dei territori non consentiti né dal diritto internazionale né dal diritto internazionale di guerra. Israele, infatti, nella sua veste di occupante bellica applicò solo parzialmente e solo alcune delle norme garantiste del soggetto privato del controllo del territorio, e delle norme umanitarie previste nella Convenzione di Ginevra, peraltro in via graziosa, ritenendo che, non essendo stati sottratti i territori ad un soggetto titolare della sovranità su di essi, questi non sarebbero rientrati nell'ambito di applicazione delle Convenzioni di Ginevra, e comunque non avendola trasformata in diritto interno non avrebbe che contenuto norme di generale applicazione.

Così Israele si è sempre definita come occupante bellica senza controparte, derivando da tal cosa una serie di conseguenze giuridiche in termini di legittimità del trattamento al quale sono stati sottoposti il territorio stesso ed i suoi abitanti. Tale concezione si è basata sul testo del secondo comma dell'articolo 2 della IV Convenzione di Ginevra del 1949⁶⁶ che si riferisce, e dunque risulta applicabile, alla occupazione di un territorio o di una sua parte da parte di una delle parti contraenti l'accordo: i territori occupati non appartenevano a nessuno stato parte contraente all'atto

⁶⁵ Occupazione che durava dal 1948.

⁶⁶ Infatti l'articolo 2, comma 1, statuisce: "Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore fin dal tempo di pace, *la presente Convenzione si applica* in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che scoppiasse *tra due o più delle Alte Parti contraenti*, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse."

dell'occupazione israeliana, e, pertanto ad essi non si applicherebbe la Convenzione ed Israele sarebbe libera di comportarsi difformemente da quanto in essa prescritto.

L'autodefinirsi occupante bellica, inoltre, comporta la negazione a qualsiasi suo titolo, preesistente e o successivo alla occupazione, della propria sovranità sui territori stessi. Ma a ciò si contrappone una serie di comportamenti difforni agli obblighi ed i diritti di un occupante bellico di Israele, come la sostituzione la legislazione antecedente, con applicazione solo delle parti ad essa congeniali, la sostituzione dell'amministrazione giudiziaria e politica, il favorir gli insediamenti dei coloni ed altro⁶⁷.

1.11 Le pretese arabe, la Dichiarazione di Indipendenza della Palestina e possibilità di definizione di uno stato palestinese

Nel 1988 il Consiglio Nazionale Palestinese pronunciò la Dichiarazione di indipendenza⁶⁸, che seguì alla dichiarazione giordana di abbandono del West Bank. La dichiarazione di indipendenza della Palestina pose a suo fondamento la Risoluzione 181, comportando, così, la rinuncia della rivendicazione arabo palestinese alla costituzione di uno stato arabo sull'intera Palestina da parte dell'OLP⁶⁹, in qualità di unico rappresentante del popolo palestinese, con l'implicito riconoscimento della legittimità dell'esistenza dei due stati in Palestina.

I confini, non definiti nella dichiarazione, saranno quelli indicati dalla medesima risoluzione.

⁶⁷ Contrastava, però, la sua posizione di occupante bellica del territorio di nessun stato il fatto che Israele continuasse a dichiarare di applicarvi alcune norme giuridiche risalenti all'Impero ottomano in ossequio alla regola che vuole l'applicazione da parte dello stato occupante delle norme dello stato occupato, ma ancora titolare della sovranità.

⁶⁸ La dichiarazione seguiva la dichiarazione giordana di abbandono della Cisgiordania, nel quale si superò ogni pretesa di creazione di uno stato arabo sull'intera Palestina.

⁶⁹ Comportando il rovesciamento della tradizionale posizione espressa nella Carta Nazionale Palestinese del 1968 : l'articolo 22 statuiva che la liberazione della Palestina avrebbe distrutto il Sionismo e la presenza imperialista, l'articolo 21 rifiutava ogni soluzione che non comportasse la liberazione totale della Palestina.

Bisogna analizzare se si potesse definire quello palestinese uno stato, al momento della Dichiarazione dell'Indipendenza della Palestina alla luce della convenzione di Montevideo del 1933 che definisce i quattro requisiti, quasi universalmente accettati, per l'esistenza dello stato dal punto di vista del diritto internazionale: territorio, popolazione stabile, governo e capacità di intrattenere relazioni internazionali⁷⁰. Nel caso specifico si poteva parlare di un popolo palestinese, apparendo assai difficile, però, parlare di un governo indipendente: la stessa OLP appariva solo come un'unica rappresentante del popolo palestinese; per quanto riguarda il territorio ancora non si era soddisfatto tale requisito, essendo i territori destinati dalla Risoluzione 181 al futuro stato palestinese sotto l'occupazione materiale di Israele⁷¹; pure il requisito della capacità di intrattenere relazioni diplomatiche era lontano dall'essere soddisfatto, essendone una dimostrazione il fatto che l'OLP rivestisse solo la qualità di osservatore, non di membro, in seno le Nazioni Unite.

⁷⁰ L'articolo 1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati stabiliva: "Lo Stato come soggetto di diritto internazionale deve disporre dei seguenti elementi: a) una popolazione stabile, b) un territorio definito, c) un apparato di governo, d) la capacità di stabilire relazioni con gli altri Stati."

⁷¹ Con gli Accordi di Transizione, 1995, sarà gradualmente concessa l'autonomia palestinese in contemporanea al ritiro delle forze israeliane.

Cap. II

Gli Accordi di Oslo

2.1 Breve panoramica e descrizione dei singoli accordi costituenti gli Accordi di Oslo:

a) La Dichiarazione dei Principi

Il primo Accordo di Oslo fu la *Dichiarazione dei principi*, conosciuto pure come Oslo I, stipulato nel 1993 a Washington, il quale si apriva con un Preambolo in cui le Parti⁷² riconoscevano, reciprocamente i loro diritti legittimi e politici; tale mutuo riconoscimento era già avvenuto, quattro giorni prima, nello scambio di lettere tra Rabin ed Arafat.

La dichiarazione rimandava a future definizione questioni importanti come *lo status di Gerusalemme, il diritto al ritorno dei profughi, gli insediamenti israeliani in Cisgiordania e Gaza, la gestione delle risorse idriche, la sicurezza e la definizione dei confini*, da negoziare a due anni di distanza dall' iniziale ritiro di Israele da Gerico e dalla Striscia di Gaza.

Nel corpo principale della Dichiarazione si prevedeva il graduale trasferimento, da realizzarsi in quattro periodi, dei poteri da Israele ai Palestinesi in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza per un periodo di transizione di cinque anni a cui sarebbe seguita un' autonomia permanente basata sulle risoluzioni delle Nazioni Unite n. 194, 242, 338. Il primo periodo riguardava il ritiro israeliano dalla Striscia di Gaza e Gerico; il secondo il trasferimento di alcune autorità civili e responsabilità ai

⁷² I firmatari della Dichiarazione erano il Governo dello stato di Israele ed il team dell'OLP.

Palestinesi in tutta la Cisgiordania; il terzo un Accordo di Transizione sull'adempimento della Dichiarazione stessa; l'ultimo l'accordo su "permanent status arrangement" come già sopra anticipato. La realizzazione della prima fase ebbe luogo più tardi dell'inizio del 1994.... In fatti le parti avevano dibattuto per tutto l'inverno del 1993-94 sulla modalità di applicazione della Dichiarazione dei Principi del come concretizzare la promessa di Israele di ritirarsi da Gaza e Gerico. Il 29 febbraio Israele e l'OLP firmarono "l'Accordo di Parigi sulle relazioni Economiche tra Israele e l'Autorità Nazionale Palestinese" che sanciva, in via ufficiale, la dipendenza dell'economia palestinese da quella israeliana; le norme principali si riferivano a "l'Unione delle Dogane" e la regolamentazione dell'import-export in base al quale l'esportazione per i Palestinesi poteva avvenire solo tramite Israele. Tale accordo risultò essere il fondamento per le relazioni economiche tra le parti.

Nel maggio del 1994 furono sottoscritti da Rabin ed Arafat gli Accordi del Cairo, detti anche *Accordi sull'autonomia di Gaza e Gerico*, che definivano proprio la prima fase, il primo periodo dell'autonomia palestinese in Cisgiordania e Gaza, il trasferimento, lo smantellamento ed il congelamento degli insediamenti israeliani in tali territori e la creazione di un Autorità Nazionale Palestinese, prevedendo il ritiro entro le tre settimane successive. Inoltre il 29 agosto dello stesso anno Israele e l'OLP firmarono un'intesa nella quale si disponeva il trasferimento di sei sfere di competenze civili all'Autorità Palestinese: educazione, cultura, salute, previdenza sociale, turismo, imposte dirette, l'iva sulla produzione locale. L'ambito di applicazione di queste sfere di poteri per l'ANP si estendeva oltre Gaza e Gerico comprendendo l'intera Cisgiordania, eccetto Gerusalemme e le altre località non incluse nell'accordo.

b) Gli Accordi di Transizione

Gli Accordi di Transizione, chiamati pure Accordi di Oslo II, i più importanti tra gli Accordi di Oslo, avendo rappresentato “il diritto basilare” che governava le relazioni tra Israele e Palestinesi, furono conclusi a Taba e firmati a Washington il 28 settembre del 1995. Innanzitutto stabilirono rilevanti organi del “governo” palestinese, disponendo la costituzione di un Consiglio Legislativo palestinese composto da 82 persone⁷³, che presiedeva l’Autorità palestinese, stabilendo l’elezione di un *R’aees*⁷⁴, un presidente, a capo dell’ Autorità Esecutiva, la maggior parte dei cui componenti provenienti dallo stesso Consiglio, tutti nominati dal Ra’ees e soggetti alla approvazione del Consiglio.

Vi si definiva, poi, il secondo periodo dell’autonomia palestinese, disponendo nuovi e più dettagliati compromessi per il trasferimento delle forze israeliane dalle aree della Cisgiordania, da avvenire in quattro fasi: la prima prevedeva tale trasferimento dalle aree popolate, da completarsi prima delle elezioni del Consiglio Palestinese⁷⁵; le altre fasi contemplavano il graduale trasferimento a locazioni militari specifiche nel corso di diciotto mesi, ad intervallo di sei.

Inoltre gli Accordi di Transizione posero altre obbligazioni a carico di ambo le parti. Israele era obbligato a permettere una forma di *passaggio sicuro* per i Palestinesi tra la Striscia di Gaza e la

⁷³ Articoli da 1 a 9 degli Accordi transizione.

⁷⁴ La parola araba R’aees venne scelta come compromesso tra la preferenza palestinese per Presidente e la preferenza israeliana Capo del Governo, per un maggiore comprensione si veda Raja Shehadeh,, “From occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian territories”, School of Oriental and Africans Studies, University of London, Kluwer Law International, 1997.

⁷⁵ Accordi di Transizione articoli 10 (1), 11 (2).

Cisgiordania, doveva consentire la costruzione ed il servizio di un porto ed un aeroporto nella Striscia di Gaza , cooperare con i Palestinesi in materia di sicurezza e controllo dei confini e sulle questioni di ordine economico, dividere le tasse con L'Autorità palestinese. Oltre ciò, si richiedeva che Israele “prestasse la dovuta attenzione” alle norme dei diritti umani internazionalmente accettati⁷⁶.

A loro volta, i Palestinesi avevano l'obbligo di riformare la Carta Nazionale Palestinese, eliminando gli articoli contro Israele ed anti-semitici, in modo particolare quelli che inneggiavano alla distruzione di Israele. A ciò si aggiungeva l'obbligo per i Palestinesi di combattere il terrorismo, di estradare i sospetti di terrorismo in Israele, di cooperare in materia di sicurezza⁷⁷, incontrandosi anche regolarmente, con questa ultima; si richiedeva loro, come ad Israele, di adeguarsi ai diritti umani.

Molte disposizioni non furono attuate nei tempi previsti, come le elezioni, avvenute, poi, nel gennaio del 1996 nelle quali Yasser Arafat venne eletto Ra'ees.

c) L'Accordo di Hebron ed il periodo ad esso successivo

L'Accordo di Hebron, firmato il 15 gennaio del 1997, era un Protocollo per il trasferimento dei coloni israeliani dalla città cisgiordana di Hebron⁷⁸. Vi si prevedeva che le forze israeliane

⁷⁶ Accordi di Transizione articolo 19.

⁷⁷ Articolo 15 degli Accordi di Transizione e I Annesso.

⁷⁸ Per un interessante punto di vista palestinese sul suo processo di negoziazione si veda Raja Shehadeh, “From occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian territories”, School of Oriental and African Studies, University of London, Kluwer Law International, 1997.

conservassero il controllo della parte della città popolata dai coloni ebrei e quella in cui si trovava la Tomba dei Patriarchi, circa il 20% di Hebron, e che la parte rimanente andasse sotto il controllo della Polizia palestinese.

A questo accordo seguì una Nota, “Note for Record”, che era una dichiarazione autorevole tra le parti, in cui Israele riaffermò il suo impegno ad iniziare il secondo dei quattro trasferimenti previsti negli Accordi di Oslo II nella prima settimana di maggio⁷⁹ e a rilasciare dei prigionieri. A sua volta, l’OLP si impegnava al completamento della riforma della Carta Nazionale Palestinese, a combattere il terrorismo e la violenza di regolare il numero dei componenti della Polizia Palestinese⁸⁰.

d) Memorandum di Wye River

Il Memorandum venne firmato il 23 ottobre del 1998 allo scopo di riavviare l’implementazione degli Accordi di Oslo II e per riportare alla luce i colloqui per la definizione dello status finale dei Territori Palestinesi, ed era il risultato di negoziazioni sul secondo trasferimento degli insediamenti e della presenza militare israeliana nei territori, trasferimento che venne diviso in tre fasi per coprire una percentuale di territorio pari al 13% della Cisgiordania.

e) Memorandum di Wye River II

⁷⁹ Nota per la Registrazione “Responsabilità di Israele” paragrafo 1.

⁸⁰ Nota per la Registrazione “Responsabilità Palestinesi” paragrafi da 1 a 4.

Questo era un accordo per la realizzazione del Memorandum di Wye River, firmato il 4 settembre del 1999 da Barak ed Arafat . Prevedeva il ritiro di Israele da un altro 11% della Cisgiordania, il rilascio di 350 palestinesi prigionieri politici in Israele ed altro.

2.2 Gli Accordi di Oslo e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969: analisi sull'inquadrabilità tra gli accordi tra Stati

Stabilire se gli Accordi di Oslo siano giuridicamente vincolanti è una questione di particolare importanza, poiché, se così fosse, vorrebbe dire che sia la comunità internazionale che ambo le parti potrebbero aspettarsi un grado di rispetto degli accordi più alto che se non fossero delle semplici carte politiche, che, pertanto, le parti potrebbero abbandonare in qualsiasi momento. Inoltre se si riuscisse in tale dimostrazione ci sarebbero anche conseguenze per il diritto nazionale di entrambe le parti, dovendosi questo adattare agli Accordi. Infatti, nel caso in cui gli Accordi di Oslo fossero fonte di diritto, per le parti, deriverebbero obblighi di diritto interno per Israele verso i Palestinesi da far rispettare nelle corti israeliane, poiché nel suo ordinamento il diritto consuetudinario è automaticamente parte del diritto statale ed il diritto pattizio può diventarne con un procedimento ad hoc. Dagli Accordi di Oslo stessi si desume che le parti abbiano pensato ad un loro carattere vincolante, avendo in ognuno di essi affermato un certo effetto obbligatorio e durevole, entrando

tutti in vigore in una data precisa, ed, ancora, l'Accordo di Transizione del 1995 dichiara che *il processo di pace di Oslo* è irreversibile⁸¹.

Innanzitutto c'è da chiarire se gli Accordi abbiano la natura di trattati. La Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, la fonte più autorevole del diritto dei trattati, di cui le parti in questione non sono contraenti, definisce, all'articolo 2, un trattato come un accordo concluso tra Stati in forma scritto e disciplinato dal diritto internazionale. Ma, all'articolo 3, sostiene che anche gli accordi conclusi tra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale possono essere vincolanti sotto il diritto consuetudinario dei trattati, anche se non rientrano nella sfera di operatività della Convenzione di Vienna⁸².

Il punto di vista delle parti, a riguardo, non è proprio chiaro. Prima della Dichiarazione dei Principi del 1993, l'OLP sosteneva con forza la realtà di Stato della Palestina, con la conseguenza che qualsiasi accordo stipulato con un altro stato sarebbe stato un trattato. Ma da tale posizione si è spesso discostata. Israele, a sua volta, ha negato l'esistenza di uno stato palestinese, evitando però di discutere sulla natura degli Accordi. A ciò si deve sommare il fatto che nessuna delle parti abbia tentato di registrare gli Accordi di Oslo presso l'ONU, anche se solo un membro ne è richiesto, ed essendone solo Israele, soltanto questa avrebbe potuto. Così si potrebbe giungere a pensare che lo stato israeliano non li consideri vincolanti, ma non si deve tralasciare che non tutti i trattati sono registrati, e che non tutto ciò che viene registrato presso le Nazioni Unite ha la natura di trattato. Ma la questione vera è se gli Accordi ricadano sotto la Convenzione di Vienna, ossia se ambo le parti

⁸¹ Si veda il paragrafo 4 del Preambolo degli Accordi di Transizione. Si veda poi Eyal Benvenisti, "The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for future Settlement", *The European Journal of International Law*, volume IV 1993.

⁸² Si veda Peter Malanczuk, "Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the Perspective of International Law", *European Journal of International Law*, volume IV 1996 che fa rientrare gli Accordi in tale fattispecie.

siano degli stati, e nel particolare se si possa parlare di Stato della Palestina, affermando l'articolo 1 che "la presente Convenzione si applica ai trattati fra Stati". In genere, perché si possa attribuire tale carattere, bisogna che coesistano contemporaneamente quattro elementi: un territorio definito, una popolazione stabile, un governo che controlli il territorio e la capacità di intrattenere relazioni internazionali. Il tutto è complicato dal fatto che a firmare gli Accordi di Oslo è stata l'OLP e non il Consiglio palestinese o l'Autorità Palestinese: gli Accordi di Gaza-Jerico del 1994 stabilirono un'entità di autogoverno palestinese, l'Autorità Palestinese, ma quello ed i successivi accordi comunque furono firmati dall'OLP. Si potrebbe considerare l'OLP come soggetto di diritto internazionale con capacità di stipulare trattati, mancandole, però, il controllo sul territorio e sulla popolazione, in mano, invece, all'Autorità Palestinese, alla quale però fa difetto la capacità di intrattenere relazioni internazionali e l'autorità di concludere accordi internazionali. Israele nega ad entrambe le entità la natura statale. Resta da definire, comunque, se la parte palestinese, al momento dell'adozione di ogni singolo accordo fosse uno stato.

Al momento della firma della Dichiarazione dei Principi del 1993 l'OLP non era uno stato: presentava l'elemento di una popolazione stabile, essendo rappresentativa del popolo palestinese, risultava discutibile l'elemento di un territorio definito, essendo contesi da Israele i propri confini, ancora meno probabile il controllo del territorio, più plausibile l'elemento consistente nella capacità di avere relazioni diplomatiche, poiché l'OLP era riuscita ad aprire ambasciate nel mondo, ma non riuscendo ad attuare, realizzare nessuno degli oggetti veri e propri delle relazioni diplomatiche. Nella dichiarazione stessa, mentre si parla di Israele come stato, si definisce l'OLP come semplicemente rappresentativa del popolo palestinese. Si può concludere che la Dichiarazione dei Principi non sia un trattato regolato dalla Convenzione di Vienna, potendo, poi, assomigliare più ad

una dichiarazione di intenti, una base programmatica per eventuali e futuri accordi. Però la formalità, le previsioni operative, le clausole finali suggeriscono che comunque sia un trattato di diritto internazionale che ricade sotto il diritto internazionale consuetudinario, al di fuori di quello considerato dalla Convenzione di Vienna: in breve non è un accordo fra stati, ma è, comunque, un trattato.

Lo stesso si può dire dell'*Accordo di Gaza-Jerico* con le stesse motivazioni prima descritte anche se in questo caso si rileva un carattere più giuridico: già il termine adoperato, Accordo al posto di Dichiarazione, ne è un esempio, facendo questo pensare più agli obblighi giuridici di quanto possa farne una Dichiarazione; inoltre è più dettagliato, come dimostrato dalle sei mappe e quattro Annessi sul ritiro e sugli accordi in materia di sicurezza, di diritto, di economia e su questioni civili. Ma tutto ciò non soddisfa il requisito fondamentale perché possa cadere sotto l'operatività della Convenzione di Vienna: *l'accordo fra stati*.

Gli Accordi di Transizione sono più simili ad un trattato ex articolo 2 della Convenzione, perché l'AP⁸³ si avvicina molto all'assumere la qualità di Stato: vengono soddisfatti i requisiti di una popolazione stabile e di un territorio definito, parzialmente i requisiti di 1) un governo che controlli il proprio territorio, conservando, ancora, Israele alcuni poteri non esercitabili dall'Autorità, 2) allacciare relazioni estere, poiché l'Accordo le permette limitatamente degli "scambi" con alcuni governi stranieri. Il fatto che la firmataria continui ad essere l'OLP, non compromette la situazione, potendola considerare come "braccio" della politica estera dell'AP, il "cervello". Manca, però, il requisito essenziale dell'indipendenza dell'AP. Non essendo pienamente soddisfatti tutti i quattro requisiti perché si abbia uno stato, anche gli Accordi di Transizione non rientrano nella fattispecie

⁸³ AP sta per Autorità Palestinese.

prevista nell'articolo 2 della Convenzione di Vienna. Stessa conclusione per il Protocollo di Hebron, che, però vede ancor più vicina la AP all'assunzione della natura statale, anche se restano ancora i requisiti del controllo sul territorio e dell'allaccio di relazioni estere, circoscritti dagli Accordi di Transizione. Per altro verso, la maggior parte degli obblighi delle parti sono previsti nella Nota preparata dall'ambasciatore americano Dennis Ross, che pur potendo avere sembianza di trattato vincolante tra soggetti di diritto internazionale, presenta il difetto della firma delle Parti, la quale è considerata, generalmente, mezzo di espressione dell'assenso ai trattati, anche se non l'unico, come specificato dalla stessa Convenzione di Vienna⁸⁴.

Anche il Memorandum di Wye River ed il Memorandum di Wye River II non sono accordi conclusi tra stati. Si può, così, concludere che gli Accordi di Oslo non sono probabilmente trattati che ricadono nella sfera di applicazione della Convenzione di Vienna, ma comunque sono trattati di diritto internazionale, infatti è lo stesso articolo 3 della Convenzione di Vienna a statuire che la Convenzione non influisce sull'efficacia legale degli accordi tra stati ed altri soggetti di diritto internazionale, dichiarando che *“il fatto che la presente Convenzione non si applichi né ad accordi internazionali conclusi fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale [...] non pregiudica a) il valore giuridico di tali accordi; b) l'applicazione a questi accordi di qualsivoglia regola posta dalla presente Convenzione e alla quale essi soggetti in base al diritto internazionale indipendentemente dalla detta Convenzione”*, potendo definire l'OLP come soggetto di diritto

⁸⁴ Articolo 11 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

internazionale, essendo una sotto entità statale, ed essendo chiara ed evidente la volontà delle parti ad essere giuridicamente vincolate in ragione una dell'obbligo dell'altra⁸⁵.

2.3 Teorie varie sulla natura giuridica degli Accordi di Oslo

La Corte Internazionale di Giustizia ha suggerito l'idea che le promesse unilaterali fatte, in *buona fede*, nell'ambito di negoziazioni internazionali possano essere vincolanti. Nello Status legale della Groenlandia orientale, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale affermò che la Norvegia era vincolata dalla sua promessa di acconsentire alla rivendicazione norvegese della Groenlandia, avvenuta durante le negoziazioni tra le due parti⁸⁶. Allo stesso modo le promesse israeliane ai Palestinesi sarebbero vincolanti come dichiarazioni rese nel contesto di negoziazioni, con la differenza che solo una delle parti, Israele, è uno stato. Se ciò si applicasse solo a dichiarazioni tra stati e se gli stati fossero vincolati ai loro impegni verso altri soggetti di diritto internazionale, solo Israele sarebbe obbligata, ma negli Accordi si deduce che gli obblighi siano reciproci e non a senso unico⁸⁷, inoltre nel caso dei test nucleari francesi la Corte ha dilatato la portata della teoria, sostenendo che non risulta necessario che la promessa avvenga durante delle negoziazioni, per essere vincolante, ma basta che sia resa pubblica. Ma comunque il tutto non appare del tutto

⁸⁵ Si veda R. Watson Geoffrey, "The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements", Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, pag. 91-102.

⁸⁶ (Den. v. Nor.), 1933 P.C.I.J. (ser. A/B) N. 53 (5 Apr.).

⁸⁷ Si veda Peter Malanczuk, "Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the Perspective of International Law", the European Journal of International Law, volume IV 1996.

applicabile agli Accordi di Oslo, avendo le decisioni della Corte riguardato promesse tra stati, il che comporterebbe che solo Israele sarebbe obbligata, cosa che non sembra, come già ribadito, nelle intenzioni delle parti⁸⁸.

Un'altra possibile alternativa potrebbe essere quella di attribuire agli Accordi di Oslo natura di diritto consuetudinario⁸⁹. Partendo dai due elementi costitutivi della consuetudine⁹⁰ e caratterizzanti, 1) la *diurnitas*, ossia la prassi generale e consistente degli stati, comportamento costante ed uniforme di questi, 2) l'*opinio iuris*, la convinzione della obbligatorietà del comportamento stesso, si comprende subito che ciò sia piuttosto improbabile. In primis c'è l'evidenza della prassi di un solo stato, Israele, mancando uno stato palestinese, risultando assai cauta la posizione degli Stati terzi sul problema dell'obbligatorietà degli Accordi⁹¹, si aggiunga, inoltre che la prassi implica un certo passaggio di tempo. In breve gli Accordi di Oslo non codificano né creano diritto consuetudinario.

In ultimo c'è chi sostiene che gli Accordi siano strumenti che non hanno alcun valore giuridico, poiché questi violano più norme di diritto internazionale cogente⁹², perché “la clausola rebus sic

⁸⁸ Si veda R. Watson Geoffry, “The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements”, Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, pag. 75-78.

⁸⁹ Ibidem, pag. 78-82.

⁹⁰ Si veda Benedetto Conforti “Diritto Internazionale”, Napoli, Editoriale scientifica, 1997.

⁹¹ Anche gli USA, uno dei principali sostenitori del processo di pace, non si è espressa chiaramente sulla questione della natura degli Accordi di Oslo, né è un esempio la lettera del gennaio 1997 nella quale il Segretario di Stato Warren Christopher si congratula con il Primo Ministro Netanyahu della sua firma del Protocollo di Hebron, nella quale questi si riferisce agli impegni degli Accordi di Oslo II come promesse e non come obblighi giuridici. Si veda per un riferimento R. Watson Geoffry, “The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements”, Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, pag. 80.

⁹² Si veda Louis Rene Beres, “Why the Oslo Accords Should Be Abrogated by Israel”, 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* pag. 267, n. 2 (1997).

stantibus”⁹³ sarebbe motivo di recesso o di estinzione degli Accordi, e dal momento che il rilascio dei prigionieri, tra cui terroristi, da questi previsti, rappresenterebbe un diniego di giustizia. Il primo argomento, che gli Accordi violano alcune norme di ius cogens, è avanzato sia dai critici pro Israele⁹⁴ che pro Palestina, i primi sostengono che violano norme inderogabili come il diritto di Israele alla propria salvaguardia⁹⁵, ad esempio, i secondi il diritto palestinese all'autodeterminazione⁹⁶. L'articolo 53 della Convenzione di Vienna definisce come norma cogente *“una norma accettata e riconosciuta dalla Comunità Internazionale degli stati nel suo insieme come norma alla quale non può essere apportata nessuna deroga e che non può essere che modificata da una nuova norma di diritto internazionale generale avente il medesimo carattere”* e sempre lo stesso articolo stabilisce che *“è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, è in contrasto con una norma imperativa del diritto del diritto internazionale generale”*. La Convenzione parla di diritto cogente senza però indicare quale sia, ma è stato suggerito che tra questo sia incluso il diritto dei popoli all'autodeterminazione, diritto proclamato anche nella Carta dell'ONU, all'articolo 1, 2° comma e nelle più importanti convenzioni multilaterali sui diritti umani, ma c'è chi sostiene che non lo si possa includere perché alcuni stati continuano ad ignorarlo nella pratica.

⁹³ Articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

⁹⁴ Si veda Louis Rene Beres, “Opposing the 'Peace Process': Israel, Civil Disobedience and the Principle of a Higher Law”, 13 Ariz. J. Int'l & Comp. Law pag. 117 (1996).

⁹⁵ Si veda sulla *self-preservation* Louis Rene Beres, “Why the Oslo Accords Should Be Abrogated by Israel”, 12 Am. U. J. Int'l L. & Pol'y pag. 273, n. 2 (1997).

⁹⁶ Si veda John Quigley, “The Oslo Accords: more than Israel Deserves” 12 Am. U. J. Int'l L. & Pol'y pag. 287 e 297, n. 2 (1997).

Sin dalla Dichiarazione di Balfour e dal Mandato, gli Arabi Palestinesi hanno denunciato la violazione del principio dell'autodeterminazione. La direzione palestinese che ha partecipato ai negoziati degli Accordi di Oslo si è, ovviamente, astenuta dal far ciò, ma non i suoi commentatori pro palestinesi. Ma gli Accordi sembrano rispettarlo, a suo modo, offrendo una misura ragionevole di autogoverno provvisorio ai Palestinesi, spianando la strada verso una piena futura realizzazione del diritto all'autodeterminazione. Dall'altra parte i commentatori pro Israele denunciano la violazione degli Accordi del diritto all'autoconservazione, una via di mezzo tra il diritto all'autodeterminazione e il diritto all'autodifesa di uno stato. Neppure è nel giusto chi vede un diniego di giustizia nel liberare terroristi⁹⁷, senza punirli, poiché non si è sicuri che esista una norma di *ius cogens* che imponga agli stati di estradare o perseguire i terroristi, ma piuttosto esiste una norma consuetudinaria. Ammettendo, anche, che ci fosse una norma imperativa che prevedesse ciò, non invaliderebbe gli Accordi di Oslo, che, al contrario, rappresentano uno sforzo nel prevenire e combattere il terrorismo⁹⁸.

A chi⁹⁹, invece, sostiene che le parti sono libere di non osservare gli Accordi perché il mutamento delle circostanze ha estinto i loro impegni, si può controbattere che il diritto dei trattati non riconosce tale valore a tutte le circostanze ma solo quelle essenziali, senza le quali i contraenti non avrebbero stipulato il trattato od una sua parte, come confermato all'articolo 62 della Convenzione che stabilisce che l'estinzione del trattato potrà operare solo se le circostanze mutate costituivano la

⁹⁷ Si veda Louis Rene Beres, "Why the Oslo Accords Should Be Abrogated by Israel", 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* pag. 272, n. 2 (1997).

⁹⁸ R. Watson Geoffrey, "The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements", Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, pag. 88.

⁹⁹ Come sostengono Louis Rene Beres, in "Why the Oslo Accords Should Be Abrogated by Israel", 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* pag. 272, n. 2 (1997), e Jeffrey Weiss, in "Terminating the Israel-PLO Declaration of Principles: Is It Legal Under International Law?", 18 *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.* 109, 140 (1995).

“base essenziale del consenso delle parti”, e se il mutamento, che non deve derivare dal fatto illecito dello stato che lo invoca, sia tale da aver “radicalmente trasformato la portata degli obblighi ancora da eseguire” e le circostanze verificatesi durante e dopo gli Accordi di Oslo non vi rientrano. Infatti non ci sono cambiamenti essenziali delle circostanze, né mutamenti radicali degli obblighi delle parti, rimanendo tali obblighi quasi del tutto identici a quando furono firmati gli Accordi di Oslo. È vero che lo scoppio della Seconda Intifada rappresenta un mutamento delle circostanze, ma difetta del requisito dell’essenzialità, avendo gli Accordi come scopo, proprio, il “realizzare una pace giusta, duratura e completa”, dopo la Prima Intifada, ed inoltre tale stato di cose, e ciò che ne è conseguito, non ha “radicalmente trasformato la portata degli obblighi ancora da eseguire”.

2.4 Gli Accordi di Oslo come accordi vincolanti tra Soggetti di diritto internazionale

L’articolo 3 della Convenzione di Vienna statuisce che la stessa Convenzione non influisce sull’efficacia legale degli accordi tra stati ed altri soggetti di diritto internazionale, questi ultimi individuati dalla Commissione di diritto internazionale elaborante la convenzione, tra organizzazioni internazionali, Santa Sede ed altri soggetti, come i rivoltosi, che in determinate circostanze possono concludere accordi.

Ci sono argomentazioni piuttosto convincenti che portano a stabilire che gli Accordi di Oslo, in effetti, sono accordi tra uno stato ed un soggetto di diritto internazionale¹⁰⁰. Come già detto in

¹⁰⁰ Questa è la tesi sostenuta da Eyal Benvenisti, “The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for future Settlement”, the European Journal of International Law, volume IV 1993, Peter Malanczuk, “Some Basic

precedenza dagli Accordi si evince la volontà delle parti ad essere vincolate, una in ragione dell'obbligo dell'altra, e l'unico modo possibile perché questo possa verificarsi è nel far rientrare gli Accordi nell'articolo 3 della Convenzione, attribuendo all'OLP la qualità di sotto entità statale.

Si può concludere affermando che le parti sono *giuridicamente* vincolate dagli Accordi di Oslo, qualunque sia la teoria scelta che ne affermi l'obbligatorietà.

2.5 Il rispetto degli Accordi da parte dello stato di Israele

Il maggior obbligo di Israele derivante dagli Accordi di Oslo era quello di intraprendere il trasferimento delle sue forze militari dalle parti della Striscia di Gaza e della Cisgiordania da questi indicate. Si comprende il suo valore perché in tal maniera si permetteva ai Palestinesi di esercitare un certo grado di autogoverno su quei territori. Tale obbligo era previsto, in modo diverso, e si snodava nei vari testi che compongono gli Accordi di Oslo.

La Dichiarazione dei Principi affrontava tale tematica prevedendo un primo trasferimento dalla Striscia di Gaza e da Gerico ed un secondo trasferimento delle forze israeliane dislocate nella Striscia di Gaza ed in Cisgiordania a precise ubicazioni. L'attuazione di questo ultimo trasferimento si mostrò più difficile del primo, avvenendo nel 1995, mentre il primo si realizzò con la stipulazione dell'Accordo sull'Autonomia di Gaza e Gerico nel 1994 che ne definì i contorni. Gli Accordi di Transizione stabilirono che il trasferimento rimanente dovesse realizzarsi gradualmente, in quattro fasi da completarsi in meno di due anni, come già descritto parlando del contenuto degli stessi

Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the Perspective of International Law", the European Journal of International Law, volume IV 1996.

Accordi. La prima fase prevedeva il ritiro da sette città determinate della Cisgiordania, Jenin, Nablus, Tulkarm, Qalqilyah, Ramallah, Bethlehem e 4/5 della città di Hebron¹⁰¹. Fu completata alla fine del 1995, eccetto per il ritiro dalla città di Hebron che fu rimandato fino all'inizio del 1997 a causa dei disaccordi in materia di sicurezza. All'obbligo di ritirarsi dalle aree così indicate, si accompagnava l'obbligo di cedere via via i poteri e le responsabilità a queste inerenti alla giurisdizione palestinese, affiancando ad un trasferimento territoriale uno funzionale. Per facilitare tale passaggio di poteri gli Accordi suddivisero la Cisgiordania in tre aree, A, B, C¹⁰².

L'area A, sotto la totale amministrazione civile e di sicurezza interna palestinese, mentre la responsabilità per la sicurezza esterna restava ad Israele, comprendeva l'area di Gerico, le città di Jenin, Nablus, Tulkarm, Qalqilyah, Ramallah, Bethlehem. Su queste l'Autorità Palestinese sin da subito esercitò i poteri attribuitole, con l'unica eccezione della parte di Hebron che le "spettava", a causa del rinviato trasferimento. In totale l'area comprendeva il 3% circa della Cisgiordania.

L'area B¹⁰³, sotto la piena amministrazione civile palestinese, in materia di sicurezza condivisa tra Israele e l'Autorità Palestinese includeva tutte le zone della Cisgiordania popolate da Palestinesi, dalle quali le forze militari israeliane dovevano ritirarsi, come per l'area A. Dopo il ritiro, eseguito agli inizi del 1996, l'area ammontava al 25% della Cisgiordania.

Nell'area C Israele conservava la totale amministrazione, civile e militare, con giurisdizione funzionale del Consiglio Palestinese solo riguardo i Palestinesi in materie che non concernevano il territorio. L'area racchiudeva il territorio della Cisgiordania non compresa nelle altre due aree. Gli

¹⁰¹ Accordi di Transizione articoli 10(1) ed 11(3).

¹⁰² Ibidem articolo 11(2) (e).

¹⁰³ Articoli 13(2) (a) (b) degli Accordi di Transizione.

Accordi prevedevano ulteriori ritiri da questa area come parte degli ulteriori trasferimenti da attuare in tre fasi, periodi, da zone militari specifiche, implicando che parti dell'area C potessero diventare area B od A.

Israele non realizzò nei tempi stabiliti, ossia nel luglio del 1996, il primo trasferimento, giustificando la propria “mancanza” sul presupposto che la parte palestinese non aveva tenuto fede agli obblighi imposti dagli Accordi, tra i quali il combattere il terrorismo e l'eliminazione dalla Carta Nazionale Palestinese degli articoli che reclamavano la distruzione di Israele, e certamente eventi come l'assassinio del Primo Ministro Rabin, l'elezione a Primo Ministro del Likud Netanyahu ed una serie di attentati suicidi, a cui seguì la chiusura dei Territori Occupati, non favorirono l'implementazione del trasferimento. L'Accordo di Hebron, accompagnato dalla “Nota per la Registrazione”, concluso nel gennaio del 1997, pose fine a questa situazione di stallo prescrivendo il ritiro israeliano dalla maggior parte di Hebron, i “famosi” 4/5, in occasione del quale Israele s'impegnava ad, una nuova programmazione degli altri trasferimenti, il primo dei quali da intraprendere nella prima settimana di marzo del 1997. Quando fu marzo Israele avanzò una sua proposta di trasferimento che non soddisfò i Palestinesi per la bassa

percentuale concessa (non era prevista una percentuale particolare negli Accordi). Nel 1998 gli USA proposero che Israele effettuasse un ritiro dalla Cisgiordania del 13% e che poi seguisse la discussione sullo status finale. Israele non si mostrò a favore asserendo che l'11%, invece, poteva essere accettabile, non soddisfacendo, però, né gli USA né i Palestinesi: aggiungendo il 13%, al 27% della Cisgiordania su cui già esercitava un certo controllo, la parte palestinese ne avrebbe raggiunto il 40%. Per risolvere la situazione si avvenne al Memorandum di Wye River, prima, nel 1998, in cui il trasferimento venne diviso in tre fasi per coprire una percentuale di territorio pari al 13% della

Cisgiordania, poi al Memorandum di Wye River II, detto anche Accordo di Sharm el-Shekh nel 1999, in cui si stipulò il ritiro di Israele da un altro 11% della Cisgiordania. Ma comunque i disaccordi non furono sanati.

Israele ha affermato sempre che le sue inadempienze agli obblighi dettati dagli Accordi di Oslo si poggiavano sulle violazioni palestinesi degli Accordi. Questa è la giustificazione addotta a dimostrazione dell'inesistenza di un obbligo israeliano di ritirarsi: le forze israeliane non si sarebbero ritirate fino a quando i Palestinesi non avessero osservato i loro obblighi. Tale giustificazione si fonda sulla condizione di reciprocità. L'articolo 60 della Convenzione di Vienna¹⁰⁴, enunciando il principio generale "*inadimplenti non est adimplendum*", permette ad una parte di sospendere o di terminare del tutto o parzialmente l'applicazione di un trattato in conseguenza dell'inadempimento (*material breach*) della controparte. Una violazione materiale, un inadempimento consiste nel diniego del trattato oppure in una violazione di una disposizione essenziale per il raggiungimento dell'oggetto o dello scopo del trattato. Si capisce l'importanza della disposizione alla luce delle continue "contromisure" adottate da una parte in risposta alla violazione dell'altra. Il punto cruciale è quello di stabilire se le disposizioni violate siano essenziali e nel caso non lo fossero quale sia il "rimedio" che l'altra parte possa adoperare in concreto. Perché Israele possa rispondere alle violazioni "minori" della parte palestinese deve ricorrere all'uso di contromisure proporzionate ed adeguate: non lo sarebbe nell'eventualità in cui ad una violazione

¹⁰⁴ Fa un'analisi simile Eyal Benvenisti, "The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for future Settlement", the European Journal of International Law, volume IV 1993: "the general principle which is expressed in Article 60(1) of the Vienna Convention.....".

dei diritti umani si rispondesse con un'altra "adeguata" violazione, dei diritti umani¹⁰⁵. Si può affermare che gli Accordi si fondino sulla reciprocità, da cui deriva la conseguenza che ogni parte è legittimata, non deve, ma può sospendere o terminare l'osservanza dei propri obblighi in risposta all'inadempimento dell'altra, a cui è poi probabilmente consentita l'adozione di contromisure, proporzionate ed adeguate, in reazione all'inadempimento minore dell'altra.

Questo "principio" è poi affermato particolarmente nel Memorandum di Wye River, sul quale i Palestinesi non pongono alcuna obiezione, sostenendo che però gli obblighi delle parti debbano essere adempiuti contemporaneamente. L' unica questione da risolvere è se gli inadempimenti della parte palestinese fossero tali da giustificare la sospensione degli obblighi di trasferimento di Israele, la quale asserisce l'essenzialità, per il raggiungimento dell'oggetto e dello scopo degli Accordi di Oslo, delle disposizioni sulla sicurezza ed il terrorismo, che assume violate dai Palestinesi, prendendo come esempio il ritardo nell'adempimento all'obbligo di eliminare dalla Carta Nazionale Palestinese¹⁰⁶ le espressioni antisemitiche e contro lo stato israeliano. Ma i Palestinesi negano la natura di disposizione essenziale alla norma sull'emendamento della Carta, affermando l'illegittimità della sospensione dell'obbligo fondamentale, invece, di trasferire le proprie forze da parte di Israele. Qualunque sia la natura dei rispettivi obblighi, Israele ha il vincolo di ricorrere al meccanismo della risoluzione della controversie descritto negli Accordi.

Un altro obbligo, la cui estensione e portata fu, e tuttora lo è, motivo di discussione, era quello riguardante *gli insediamenti*. Nel 1997 l'annuncio del governo di Netanyahu della costruzione di

¹⁰⁵ Si veda anche l'articolo 50 lettera e del "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato" della Commissione di Diritto internazionale delle Nazioni Unite, che vede come un limite della contromisura il diritto cogente, e l'articolo 50 lettera d che si riferisce solo ai diritti fondamentali.

¹⁰⁶ Come gli articoli 21 e 22.

abitazioni per gli Ebrei nel quartiere di Har Homa nella parte orientale di Gerusalemme, per gli Arabi in altri quartieri, provocò le proteste della leadership palestinese, che ne denunciavano l'illegalità affermando, vagamente, che gli Accordi garantivano che non sarebbe stata edificata nessuna altra casa negli insediamenti. A ciò Israele controbatté che persino l'OLP talvolta si era astenuta dal definire il progetto di Har Homa una violazione degli Accordi di Oslo, ne sarebbe stata una dimostrazione le lettere dell'OLP al Presidente del Consiglio di Sicurezza delle NU, nelle quali si sosteneva che il progetto metteva, "solamente", in pericolo l'integrità degli Accordi e che gli stessi Accordi non proibivano la costruzione di nuove edificazioni ebraiche nella parte orientale di Gerusalemme¹⁰⁷, né la costruzione di insediamenti, quartieri, case, strade, e qualsiasi altro progetto di edificazione. Ma se era vero che gli Accordi di Oslo non dichiaravano illegittimi gli insediamenti già esistenti, si doveva rammentare che nell'articolo 31 degli Accordi di Transizione si stabiliva che nessuna delle parti avrebbe dovuto intraprendere qualsiasi iniziativa in grado di alterare lo status della Cisgiordania e della Striscia di Gaza in attesa dei negoziati sullo status permanente, da cui derivava l'illegittimità della costruzione di nuovi insediamenti in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza comportando la chiara ed evidente modificazione dello status. Rispetto l'illegittimità delle nuove edificazioni in Gerusalemme argomenti a favore erano l'articolo 5, 3° e 4° paragrafo, della Dichiarazione dei Principi e l'articolo 31, 5° e 6° paragrafo nei quali si faceva rientrare la questione di Gerusalemme fra quelle dello status finale, ed in cui si richiedeva che le questioni dello status permanente non dovevano essere pregiudicate, in attesa della discussione, dagli accordi conclusi nel periodo di transizione, e da ciò si poteva concludere che la costruzione di nuovi edifici avrebbe

¹⁰⁷ Si veda Raja Shehadeh, "From occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian territories", School of Oriental and African Studies, University of London, Kluwer Law International, 1997, nel quale asseriva che la Dichiarazione dei Principi non limitava l'abilità di Israele di espandere gli insediamenti.

comportato lo stesso pregiudizio nello status di Gerusalemme dei nuovi insediamenti nello status della Cisgiordania e della Striscia di Gaza. Un altro ostacolo ai nuovi insediamenti era, poi, rappresentato dall'obbligo dei trasferimenti delle forze israeliane, che ne implicavano il divieto di costruzione in Cisgiordania. Pertanto gli Accordi non ponevano l'illegittimità degli insediamenti già esistenti, ma dichiaravano contrari al diritto solo quelli nuovi che avrebbero potuto alterare lo status della Cisgiordania.

Per una maggior comprensione del problema si deve parlare della legittimità degli insediamenti alla luce del diritto internazionale. Innanzitutto c'è da stabilire se sia possibile l'applicazione nei Territori Occupati della "Quarta Convenzione di Ginevra per la Protezione delle Persone Civili in Tempo di Guerra" del 1949, la quale impone particolari limiti agli insediamenti. Le Corti ed il governo israeliano non la considerano applicabile alla Striscia di Gaza ed alla Cisgiordania e neppure considerano applicabile il diritto della occupazione bellica alla parte orientale di Gerusalemme. A sostegno Israele prende il testo dell'articolo 2 della Convenzione stessa, che ne definisce l'ambito di operatività: *"Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore fin dal tempo di pace, la presente Convenzione si applica in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi conflitto armato che scoppiasse tra due o più delle Alti Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse."*

La Convenzione si applicherà parimenti in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontrasse resistenza alcuna militare."

Israele sottolinea il fatto che nel secondo paragrafo ci si riferisca all'occupazione parziale o totale di un territorio di un Alta Parte contraente, e che nel caso dei Territori Occupati non ce ne sia una, dal

momento che le rivendicazioni giordane non hanno alcuna base giuridica. Alcuni però affermano che nell'articolo non si parli di un territorio la cui rivendicazione di uno stato parte sia legittima, supportando la tesi dei commentatori che vedono la Convenzione orientata verso la gente più che verso i territori la lettera dell'articolo 4: *“Sono protette dalla Convenzione le persone che, in un momento o in modo qualsiasi si trovino, in caso di conflitto o di occupazione, in potere di una Parte in conflitto o di una Potenza occupante, di cui essi non siano cittadini.”*

Israele poi si attacca a quanto disciplinato nel 2° paragrafo dell'articolo 6 che recita: *“Sul territorio delle Parti in conflitto l'applicazione della Convenzione cesserà con la fine generale delle operazioni militari.”*

Israele lo interpreta nel senso che la Convenzione trovava applicazione nella Guerra dei Sei Giorni, fino al termine degli scontri, senza però badare né allo spirito umanitario della Convenzione, né al disposto del terzo paragrafo dell'articolo 6 stesso: *“In territorio occupato l'applicazione della presente Convenzione cesserà un anno dopo la fine generale delle operazioni militari; la Potenza occupante sarà non di meno vincolata per la durata dell'occupazione ´ sempreché questa Potenza eserciti le funzioni di governo sul territorio di cui si tratta ´ dalle disposizioni degli articoli seguenti della presente Convenzione: dall'1 al 12, 27, dal 29 al 34, 49, 51, 52, 53, 59, dal 61 al 77 e 143.”*

Comunque di fatto Israele ne ha applicato le disposizioni umanitarie, anche se appare che la Convenzione dovrebbe essere applicata de iure sia ai Territori che a Gerusalemme¹⁰⁸. Pertanto, risultando applicabile la Convenzione di Ginevra per quanto riguarda gli insediamenti si rimanderebbe all'articolo 49, 6° paragrafo: *“La Potenza occupante non potrà procedere alla*

¹⁰⁸ Sull'applicabilità della Quarta Convenzione di Vienna ai Territori si veda il paragrafo successivo

deportazione o al trasferimento di una parte della sua propria popolazione civile nel territorio da essa occupato.”

Ma lo stato israeliano obietta che la disposizione concerne solo i trasferimenti involontari, non quelli volontari, a cui Eyal Benvenisti¹⁰⁹ ribatte che la disposizione mira a proteggere gli interessi delle popolazioni sotto occupazione non quelli della popolazione occupante, ed infatti il 6° paragrafo proibisce qualsiasi trasferimento, ed inoltre si osserva che un trasferimento volontario agli occhi della popolazione occupata potrebbe risultare più minacciosa di una mera deportazione, e non vale a nulla il fatto gli insediamenti non rimpiazzano la popolazione palestinese, perché non è condizione richiesta dall’articolo in questione.

Gli Accordi di Transizione obbligavano, inoltre, Israele alla concessione di un “passaggio sicuro” tra la Striscia di Gaza e la Cisgiordania, a far aprire ai Palestinesi un aeroporto ed un porto a Gaza, e alla cooperazione in questioni economiche specifiche e così si riaffermava nella Nota dell’Accordo di Hebron, e nei due Memorandum di Wye River.

Negli Accordi di Oslo, Israele e l’OLP affermarono che consideravano la Cisgiordania e la Striscia di Gaza come un’unità territoriale, e, per tale motivo, si accordarono per l’apertura di un passaggio sicuro in modo che i Palestinesi potessero passare nel territorio israeliano da un’area dell’Autorità Palestinese ad un’altra senza doversi fermare in Israele, il che venne realizzato nel 1999, con grandi benefici per i residenti dei Territori Occupati, con ripercussioni favorevoli sulla vita lavorativa, sulle relazioni familiari e sull’economia dei Territori. Già nel I Annesso agli Accordi sull’autonomia di Gaza e Gerico¹¹⁰ si prevedevano disposizioni specifiche per l’apertura del passaggio sicuro, che furono riviste, quando l’autonomia palestinese si estese da Gerico alle altre

¹⁰⁹ Lo sostiene in “The International Law of Occupation”, Princeton, Princeton University Press, 1993, pag.140.

¹¹⁰ Si veda l’articolo 11.

città della Cisgiordania con il I Annesso agli Accordi di Transizione. L'attuazione dell'obbligo, rimandato per quattro anni a causa degli interessi divergenti delle parti (i Palestinesi volevano maggior libertà di movimento nei territori controllati dall'Autorità Palestinese, sostenendone l'importanza contro il terrorismo, gli Israeliani vedevano nella libertà di movimento una minaccia alla sicurezza), venne a concretizzarsi con il Protocollo sul Passaggio Sicuro, che succedeva al Memorandum di Wye River II, firmato nell'ottobre del 1999. Israele accordava il permesso ai Palestinesi di viaggiare su un percorso di 28 miglia tra Erez, che attraversa la Striscia di Gaza, e la città di Tarkumiya nel sud della Cisgiordania. I punti principali del protocollo erano:

- Il passaggio sicuro permetteva ai Palestinesi di spostarsi tra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza durante il giorno, con il trasporto pubblico o privato lungo le strade che attraversavano il territorio israeliano.
- L'uso del passaggio sicuro non dava alcun permesso ai Palestinesi di rimanere in Israele se non per il tempo necessario per spostarsi tra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza, ad eccezione dell'emergenze mediche.
- I Palestinesi, che volevano usare il passaggio sicuro, dovevano compilare una domanda presso l'Autorità Palestinese (una prima forma di controllo dei candidati), da consegnare, poi, alle autorità israeliane che le avrebbero tenute in considerazione. Successivamente a quelli era assegnata una carta magnetica che abilitava al passaggio, senza alcuna necessità di ulteriori autorizzazioni.

- La carta magnetica aveva la validità di un anno per il valore di un multiplo di un viaggio andata e ritorno nel passaggio sicuro.
- I Palestinesi a cui era negata l'entrata in Israele potevano usare il passaggio per mezzo di autobus navette scortate dai veicoli della polizia israeliana, operanti due volte la settimana¹¹¹.
- I minori di sedici anni accompagnati dai genitori, nella cui carta d'identità erano registrati, non erano obbligati a portare le proprie carte per il passaggio sicuro.
- Israele poteva, per motivi di sicurezza, interrompere temporaneamente il servizio di uno dei percorsi del passaggio, informando i Palestinesi della chiusura.
- Il passaggio sicuro autorizzava allo scambio di beni tra Gaza e la Cisgiordania con un meccanismo simile di nulla osta da Israele.

Nel Protocollo le parti s'accordarono di aprire due itinerari, uno dei quali a sud, che collegava la Striscia di Gaza e la Cisgiordania meridionale attraverso il posto di blocco di Tarqumiyeh, l'unico ad essere, poi, aperto prima dell'inizio della nuova Intifada, essendoci stati disaccordi sull'altra città di collegamento, potendo la sua fissazione influenzare la futura definizione dei confini nella discussione sullo status finale.

¹¹¹ I Annesso agli Accordi di Transizioni, articolo 10(2) (e).

Si può dichiarare che Israele adempì in gran parte a questo obbligo, come adempì agli obblighi di permettere la costruzione di un aeroporto ed un porto a Gaza. Nel 1998, le parti firmarono “il Protocollo sullo stabilimento e funzionamento dell’ aeroporto internazionale di Gaza durante il periodo di transizione” e l’aeroporto venne aperto il 24 novembre del 1998 dall’Autorità Palestinese. Tale Protocollo venne stipulato dopo un periodo di disaccordi sulla modalità di funzionamento dell’aeroporto, sulla sua estensione e sulla sua collocazione. La costruzione dell’aeroporto rappresentava, per i Palestinesi, una forma di autodeterminazione e la possibilità di miglioramento dell’economia del Territorio. Nel Memorandum di Wye River II Israele acconsentì alla costruzioni di un porto palestinese nella Striscia di Gaza, impegno già previsto negli Accordi precedenti, rimandando però la definizione di alcune questioni a futuri negoziati. Condizione necessaria per la costruzione del porto era la conclusione di un protocollo ad hoc, e nell’attesa i Palestinesi ristrutturarono ed allargarono un porto israeliano già esistente a Gaza, violando gli Accordi che consentivano loro un solo porto, non convincendo del tutto la giustificazione che questo servisse solo per la pesca e non per uso commerciale. Comunque l’obbligo non venne portato a termine a causa di ambo le parti, che avrebbero dovuto agire in buona fede, come per la disciplina dei passaggi tra la Cisgiordania e la Giordania e tra la Striscia di Gaza e l’Egitto. Per quanto riguarda le disposizioni economiche, queste miravano più ad una separazione economica che ad un’unione, e la decisione israeliana di ritirare i fondi alla Autorità Palestinese sarebbe stata compatibile con gli Accordi, solo se avesse costituito l’extrema ratio alle violazioni palestinesi, come pure le chiusure dei propri confini, legittime solo se temporanee, straordinarie ed imposte come misure di sicurezza fondate sulla buona fede e non come mezzi di punizione collettiva.

2.6 Il rispetto da parte di Israele degli obblighi internazionali concernenti i diritti umani ed il diritto umanitario

Negli Accordi di Oslo non si trovano delle disposizioni specifiche che riguardino i diritti umani e gli Accordi di Transizione ne contengono una disposizione generale all'articolo 19: *‘Israele ed il Consiglio eserciteranno i loro poteri e le loro responsabilità ... con il dovuto riguardo alle norme ed ai principi dei diritti umani accettati internazionalmente.’*

Il punto è stabilire se quella dettata nell'articolo 19 sia una disposizione vincolante, perché se così fosse si amplierebbero gli obblighi di diritto umano delle parti. L'attenzione è incentrata sul “dovuto riguardo”, a quale sia il suo significato e poiché *“un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuirsi ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo”* come regola l'articolo 31, par. 1 della Convenzione di Vienna del 1969, si potrebbe concludere che la disposizione dell'Accordo di Transizione imponga alle parti l'obbligo giuridico di osservare le norme per le quali si dovrebbe aver riguardo. Tali norme sono quelle dettate sia dal diritto umanitario sia dai diritti umani che si applicano in tempo di pace e di guerra, come la Convenzione sul Genocidio, la Convenzione sulla Tortura, alcune permettono delle deroghe in tempo di guerra, ad esempio il Patto relativo ai Diritti Civili e politici, che, però richiede agli stati una formale notificazione di deroga, ed il quale non consente la deroga degli obblighi derivanti dal rispetto dei diritti umani più importanti in nessun caso. Un argomento presentato contro l'applicabilità dei diritti umani da parte di Israele nei Territori è che questi riguardano solo il trattamento dello stato dei propri cittadini nei suoi confini, alla qual cosa possono

prontamente controbattere le convenzioni moderne sui diritti umani, che hanno fatto in modo che la tematica dei diritti umani non appartenesse più alla domestic jurisdiction, ma ad un ambito normativo più ampio, come il Patto sui diritti civili e politici che, infatti, prevede all'articolo 2, 1° par. : *“Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto...”*. Proprio la scelta dell'uso del termine “individui” sottolinea che tutti quelli presenti sul territorio, sul quale lo stato abbia giurisdizione, siano coperti dalla Convenzione, a prescindere dalla considerazione che essi siano cittadini o stranieri, senza alcuna distinzione. Inoltre, nel parere dato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1971 sulla questione della Namibia, si affermò che la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo era una codificazione del diritto fondamentale di uguaglianza dal quale derivavano tutti gli altri diritti umani, riconoscendole il valore di diritto internazionale consuetudinario.

Gli Accordi di Oslo se poco dispongono sui diritti umani nulla stabiliscono in materia di diritto umanitario. Il diritto umanitario ha esclusiva applicazione in tempo di guerra, mentre i diritti umani hanno applicazione particolarmente in tempo di pace¹¹², ma “l'interazione e la correlazione fra norme umanitarie di guerra e norme poste a tutela dell'essere umano in generale sono frequenti”¹¹³ ed l'aumento dei conflitti armati non internazionali ha richiesto che “il diritto umanitario si facesse in qualche modo carico di quella popolazione civile che dovrebbe essere protetta dagli strumenti giuridici di protezione dei diritti umani”¹¹⁴.

¹¹² E. Greppi, “Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati: profili di una convergenza”, in CI 1996, pag. 486.

¹¹³ G. Barile, “Obligationes erga omnes e individui nel diritto internazionale umanitario”, in RDI 1985, pag. 8.

¹¹⁴ E. Greppi, “Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati: profili di una convergenza”, in CI 1996, pag. 490.

Israele si è sempre opposta all'applicazione della Quarta Convenzione di Ginevra ai Territori, sostenendone l'applicazione solo durante la Guerra dei Sei Giorni del 1967 fino al momento della cessazione delle operazioni militari, aggrappandosi al tenore letterale del 2° par. dell'articolo 6, non considerando il valore del 3° par. *"...la Potenza occupante sarà non di meno vincolata per la durata dell'occupazione ´ sempreché questa Potenza eserciti le funzioni di governo sul territorio di cui si tratta ´ dalle disposizioni degli articoli seguenti della presente Convenzione: dall'1 al 12, 27, dal 29 al 34, 49, 51, 52, 53, 59, dal 61 al 77 e 143."*, e l'articolo 42 della III Convenzione dell'Aia del 1907 che definisce come occupato un territorio posto sotto l'autorità di un esercito ostile, quando questa autorità è stata stabilita e possa essere esercitata. Ricordando la suddivisione dei Territori in tre aree, l'applicazione del diritto umanitario è terminata nell'aree non più occupate, Area A, in parte l'Area B, ma non nell'Area C, da cui Israele non ha ritirato le proprie forze.

Comunque l'obiezione sollevata risiede nell'osservazione del fatto che le norme di diritto umanitario hanno origine pattizia, ma la prassi internazionale ha messo in discussione la natura esclusivamente convenzionale delle norme in questione. La stessa Corte Internazionale di Giustizia ha più volte dichiarato la loro natura consuetudinaria, come nel parere del 28 Maggio 1951 relativo alle riserve alla Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Crimine del Genocidio, in cui si è affermato che *"i principi della Convenzione sono riconosciuti dalle nazioni civili come vincolanti per gli Stati, indipendentemente da qualsiasi obbligo convenzionale"*¹¹⁵, come la sentenza sul caso riguardante le attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, in cui si è affermato che i principi di diritto umanitario sono entrati a far parte del diritto generale: *"Although Nicaragua has refrained from referring to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, to*

¹¹⁵ M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, "Diritto internazionale, parte generale", Giuffrè ed., 1991.

which Nicaragua and the United States are parties, the Court considers that the rules states in Article 3 which is common to the four Conventions, applying to armed conflicts of a non-international character, should be applied. The United States is under an obligation to respect the Conventions and even to ensure respect for them, and thus not to encourage persons and groups engaged in the conflict in Nicaragua to act in violation of the provision of Article 3. This obligation derives from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression”¹¹⁶. Un altro caso è rappresentato dal Rapporto della Commissione di Esperti sul Ruanda, in cui si attesta che, anche se lo Stato in questione non avesse ratificato la Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Crimine di Genocidio, “è ormai universalmente riconosciuto dalla Comunità Internazionale il carattere di *jus cogens* della norma che proibisce il genocidio [...]”¹¹⁷. Inoltre la natura consuetudinaria delle norme di diritto umanitario è ribadita nel recente parere della Corte Internazionale di Giustizia dell’ 8 Luglio 1996 sulla “Legality of the threat or use of nuclear weapons” . Ci si può, poi, riferire allo Statuto del Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia in cui si precisa che l’azione dello stesso debba esplicitarsi esclusivamente nei confronti della violazione di norme di diritto internazionale umanitario “which are beyond any doubt part of customary law”¹¹⁸.

Inoltre il Segretario Generale ha precisato a quali fonti appartengano le regole di diritto umanitario diventate parte del diritto consuetudinario internazionale: “il diritto dei conflitti armati incluso nelle

¹¹⁶ Judgement of the International Court of Justice, in *The American Journal of International Law*, 1986, p. 799ss.¹¹⁶

¹¹⁷ I. Bottigliero, “Il rapporto della Commissione di esperti sul Ruanda e l’istituzione di un Tribunale Internazionale Penale”, in *CI* 1994, p. 765.

¹¹⁸ G. Carella, *Il tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in PICONE (a cura di), “Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale”, 1995, pag. 484.

Convenzioni di Ginevra per la protezione delle Vittime di guerra del 12 agosto 1949, il cuore del diritto consuetudinario applicabile nei conflitti armati internazionali¹¹⁹, la Convenzione dell'Aia del 1907, la Convenzione per la Prevenzione e la Punizione del Crimine di Genocidio del 1948 e la Carta del Tribunale Militare Internazionale dell'8 agosto 1945".

A ciò si deve aggiungere sia che la Corte Internazionale di Giustizia, nel giudizio sull'affare Barcelona Traction, dichiarò che appartenessero agli obblighi erga omnes la proibizione di atti di aggressione, del genocidio e, più in generale, della violazione di obblighi concernenti i diritti fondamentali della persona umana¹²⁰ e sia che la dottrina, oggi, è concorde nel sostenere che "si danno ormai regole generali di diritto umanitario, rilevabili dalle quattro Convenzioni di Ginevra garantite da diritti-doveri, desumibili anche dalla frase riportata all'articolo 1 comune a detti Accordi, 'rispettare e far rispettare', incombenti ad ogni Stato nei confronti di tutti gli altri da considerare, per l'indisponibilità del loro contenuto, regole di *jus cogens*¹²¹, cioè norme imperative"¹²².

Infine, ritornando agli Accordi di Oslo nello specifico, questi hanno obbligato le parti a prevenire l'istigazione e la propaganda ostile all'altra parte, e la libertà religiosa è uno dei pochi diritti umani

¹¹⁹T. Meron, "War crimes in Yugoslavia and the development of international law", in *The American Journal of International Law* 1994, pag. 79.

¹²⁰T. Meron, "Human rights and humanitarian norms as customary law", Clarendon Press, Oxford 1989, pag. 190-191.

¹²¹ Con l'espressione "norma cogente" ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati si fa riferimento "a una norma accettata e riconosciuta dalla Comunità Internazionale degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da una nuova norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere". A tal riguardo si vedano: B. Conforti, "Diritto Internazionale", Editoriale scientifica, Napoli, 1997, pag. 182-187, e M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, "Diritto internazionale, parte generale", Giuffrè ed., 1991, pag. 374.

¹²² Si veda G. Barile, "Obligaciones erga omnes e individui nel diritto internazionale umanitario", in *RDI* 1985, pag. 8.

affrontato nelle sue mille sfaccettature. Infatti il terzo Annesso agli Accordi di Transizione¹²³ prevede che sia l'Autorità Palestinese che Israele debbano rispettare e tutelare i diritti degli Ebrei, dei Musulmani, dei Cristiani, e dei Samaritani e che debbano garantire la salvaguardia ed il libero accesso ai Luoghi Santi, rispettando la libertà di culto e pratica¹²⁴. Inoltre Israele aveva l'obbligo specifico di permettere ai Palestinesi un passaggio sicuro per effettuare il pellegrinaggio periodico a Al-Maghtas sotto la bandiera palestinese. Israele ha generalmente osservato questi obblighi, infatti nei Territori ed in Israele la gente gode di un'ampia libertà di culto, del diritto di cambiare la propria fede e visitare i Luoghi Santi.

2.7 L'osservanza degli Accordi di Oslo da parte palestinese

La modificazione della Carta Nazionale Palestinese era uno degli obblighi previsti negli Accordi per la parte palestinese. Tale modificazione, non altro che una depurazione dalla Carta di tutte le espressioni antiisraeliane ed antisemitiche, che istigavano alla distruzione dello Stato di Israele, come l'articolo 22 che statuiva che la liberazione della Palestina avrebbe distrutto il Sionismo e la presenza imperialista o l'articolo 21 che rifiutava ogni soluzione che non comportasse la liberazione *totale* della Palestina. L'accordo sull'emendamento della Carta era già stato raggiunto nello scambio di lettere precedenti la Dichiarazione dei Principi, e fu precisamente previsto negli Accordi di Transizione del 1995, nell'articolo 31, 9° par. , che stabiliva che l'OLP si sarebbe impegnata

¹²³ All'articolo 32 (2).

¹²⁴ All'articolo 32 (2) (a) (c).

affinché il Consiglio Nazionale Palestinese, entro due mesi dalla sua istituzione, avesse emendato la Carta, ma così non fu. La Nota per la Registrazione del 1997 prescrisse, allora, un impegno più forte dell'OLP in tal senso, assegnandole una vera e propria responsabilità¹²⁵. Si avvenne alla “depurazione” della Carta Nazionale Palestinese dopo l'Accordo di Wye River, costituendo, comunque, il ritardo nel suo adempimento una violazione degli Accordi di Transizione e della Nota per la Registrazione, dalla quale sorge la questione se tale violazione fosse così grave da giustificare l'uso di contromisure da parte di Israele.

L'obbligo più rilevante ed importante imposto dagli Accordi di Oslo ai Palestinesi era quello di prevenire il terrorismo e la violenza, articolato, come descritto nella Nota per la Registrazione, nel rafforzamento della cooperazione per la sicurezza, nell'impedire l'istigazione alla violenza e la propaganda ostile, nel combattere le organizzazioni terroristiche, nell'arrestare e perseguire i terroristi, nel concedere ad Israele l'estradizione dei sospetti criminali, e nel sequestro delle armi illegali.

Risulta evidente che la cooperazione in materia di sicurezza fosse un obbligo comune dell'Autorità Palestinese e dello stato di Israele, ma l'osservanza della prima fu irregolare. Varie erano le disposizioni operanti in tal senso, come gli articoli 8 e 12 degli Accordi sull'Autonomia di Gaza e Gerico del 1994, o le previsioni degli Accordi di Transazione che istituivano due Commissioni di Sicurezza Regionale Comune, una a Gaza, una in Cisgiordania. Per un certo periodo di tempo l'AP adempì all'obbligo, impedendo anche attacchi suicidi in Israele. Tra l'autunno del 1996 ed la primavera del 1997 la situazione si capovolse, ne furono esempi le violente proteste insorte nelle città cisgiordane controllate dall'Autorità Palestinese provocate dall'annuncio di Netanyahu del

¹²⁵ Nota per la Registrazione, “Le Responsabilità palestinesi”, paragrafo 1.

Progetto di Har Homa e dal ritiro israeliano dal solo 9% della Cisgiordania, che, inoltre, causarono la sospensione palestinese dell'obbligo di cooperazione, in base la stessa giustificazione israeliana, ignorando che gli Accordi di Oslo prevedevano un meccanismo di risoluzione delle dispute, e le norme del diritto dei trattati¹²⁶. L'Autorità Palestinese, tuttavia, non interruppe del tutto tale cooperazione, prevenendo alcune rivolte e violenze¹²⁷. Per rimediare alla situazione soccorse la conclusione del Memorandum di Wye River del 1998, nel quale si stabilì una commissione di cooperazione sulla sicurezza trilaterale, i cui componenti erano Statunitensi, Palestinesi, Israeliani, che sembrò aver fatto diminuire il numero di attacchi terroristici. Ma il governo israeliano accusò l'AP di non aver attaccato in modo incisivo l'infrastruttura dei gruppi terroristici. Nel 1999 si giunse a ribadire l'importanza dell'impegno delle parti nel Memorandum di Wye River II.

Altra sfaccettatura dell'obbligo di prevenire il terrorismo e la violenza era quella dell'impedire l'istigazione alla propaganda ostile, previsto specificamente nell'articolo 22 (1) degli Accordi Transizione¹²⁸ che proibiva, da un lato, alla stessa Autorità Palestinese di rendersi "promotrice" dell'istigazione, dall'altro, la obbligava ad adottare misure giuridiche per prevenire la propaganda ostile dei privati. L'articolo 22 (2) sosteneva che a tal scopo i sistemi educativi delle parti avrebbero dovuto contribuire alla pace, non introducendovi alcun motivo potenzialmente lesivo del processo

¹²⁶ La Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, infatti, prevede agli articoli 65-68 un particolare procedimento per far valere l'invalidità o l'estinzione dei trattati. Per un maggiore riferimento Benedetto Conforti, "Diritto Internazionale", Napoli, Editoriale scientifica, 1997, pag. 137-139.

¹²⁷ Nel marzo, ad esempio, del 1997 la Polizia palestinese riuscì ad impedire l'attacco ai soldati israeliani alla Tomba di Giuseppe da parte di una folla inferocita di Palestinesi. A tale riguardo l'articolo di Marjorie Miller, "Palestinian Police Curb Protests Against Israelis", L.A. Times, 31 marzo 1997.

¹²⁸ Si riporta il primo paragrafo dell'articolo in lingua originale: "Israel and the Council shall seek to foster mutual understanding and tolerance and shall accordingly abstain from incitement, including hostile propaganda, against each other and, without derogating from the principle of freedom of expression, shall take legal measures to prevent such incitement by any organizations, groups or individuals within their jurisdiction."

di pace¹²⁹. Spesso la parte palestinese agì in contrasto con tali previsioni: l'Autorità Palestinese paragonò la politica israeliana a quella nazista, la Polizia palestinese asserì che Israele somministrasse di proposito veleno ai Palestinesi. Suha Arafat, moglie di Yasser Arafat, in visita da Hillary Clinton raccontò che Israele usava gas velenoso sui Palestinesi. La propaganda palestinese arrivò a prendere la forma dell'Antisemitismo in chiara ed aperta violazione degli Accordi di Transizione, soprattutto quando furono la stessa AP e Polizia palestinese a fare propaganda ostile. Ma in accordo al diritto di libertà di espressione, la frase “ incitement, including hostile propaganda”, si doveva interpretare più restrittivamente, escludendosi dalla fattispecie tutte le offese o gli insulti antisemitici, non istiganti alla violenza, tesi confermata dal fatto che la stessa previsione proibiva invero l'istigazione, inclusa la propaganda ostile, ma il tutto senza derogare al principio della libertà di espressione. A quanto detto si aggiungeva il disposto dell'articolo 20 del Patto dei diritti civili e politici¹³⁰ che proibiva agli Stati la propaganda a favore della guerra , e vietava qualsiasi appello all'odio razziale, nazionale, religioso che avrebbe costituito incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza.

In conclusione anche se Israele non riuscì del tutto nell'applicazione di tale previsione, ciò non legittimava l'AP alla sospensione del suo obbligo in tal senso: le contromisure devono essere proporzionali, adeguate alla violazione dell'altra parte, e, come afferma anche la Convenzione di

¹²⁹ Forse la base da cui partire per attivare il processo di pace potrebbe essere proprio la corretta “educazione” nelle scuole, il primo luogo, dopo quello familiare, nel quale i ragazzi si formano e maturano. Il punto di partenza dovrebbe avere come oggetto proprio le nuove generazioni: presenta meno difficoltà influenzare a priori il processo di formazione di una mente giovane, che influenzare la mente e la mentalità di un adulto nella quale ormai sono radicate convinzioni e valori difficilmente “rimuovibili”.

¹³⁰ Testualmente: “Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge.”

Vienna¹³¹, nessuna violazione di disposizione essenziale giustifica la sospensione delle norme relative alla protezione degli uomini¹³² contenute nei trattati con carattere umanitario. L'AP dimostrò di prendere il suo impegno più "seriamente" acconsentendo, nel Memorandum di Wye River del 1998, all'adozione di un decreto nel quale si proibiva qualsiasi forma di incitamento alla violenza o al terrore¹³³, e alla creazione di una commissione anti-incitamento¹³⁴.

Il combattere le organizzazioni terroristiche e la loro struttura, invece, era previsto espressamente dal paragrafo II (c) della Nota che accompagnava il Protocollo di Hebron, mentre all'articolo 14 (3) degli Accordi di Transizione si prevedeva nessun altro gruppo armato sarebbe stato fondato ed avrebbe operato in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza oltre la Polizia palestinese e le forze militari israeliani, e l'articolo 15 (1), più esplicitamente stabiliva che entrambe le parti avrebbero adottato le misure idonee per prevenire gli atti terroristici, i crimini, e le ostilità verso l'altra parte ed i suoi "cittadini" e le loro proprietà¹³⁵. Se l'Autorità Palestinese riuscì ad arrestare ed incarcerare dei singoli terroristi, a volte cooperando con la stessa Israele, poco fece per frenare l'attività terroristica in se stessa, mancando a questa, come pure ad Israele, la capacità di porre fine alle violenze, con la differenza che la sua retorica pungente creò un alone di sospetto sulla sua effettiva volontà di fermare il terrorismo.

¹³¹ Articolo 60 (5) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

¹³² Si veda anche l'articolo 50 lettera e del "Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato" della Commissione di Diritto internazionale delle Nazioni Unite, che vede come un limite della contromisura il diritto cogente, e l'articolo 50 lettera d che si riferisce solo ai diritti fondamentali, *basic*.

¹³³ Memorandum di Wye River Paragrafo II 3 (a).

¹³⁴ Memorandum di Wye River Paragrafo II 3 (b).

¹³⁵ Nel testo originale: "Both sides shall take all measures necessary in order to prevent acts of terrorism, crime and hostilities directed against each other, against individuals falling under the other's authority and against their property, and shall take legal measures against offenders".

Sempre nell'articolo 15 (1) si richiedeva, poi, alle parti di adottare misure legali contro i trasgressori della disposizione, tra i quali i terroristi, ed il I Annesso agli Accordi di Transizione disponeva che la Polizia palestinese dovesse arrestare e perseguire coloro che fossero stati sospettati di compiere atti violenti e terroristici¹³⁶, il che venne ribadito nella Nota per la Registrazione e nei due Memorandum di Wye River. Lo stato di Israele accusò l'Autorità Palestinese di aver adempiuto a tali disposizioni solo parzialmente, imputandole una politica della "porta girevole"¹³⁷, consistente nella detenzione e nel rilascio successivo di terroristi dichiarati, mentre l'Autorità Palestinese affermava di aver agito in buona fede. Si può così affermare che l'Autorità adempì al suo obbligo di arrestare criminali, ma non al suo compito di perseguirli e punirli, addirittura fu accusata dalle organizzazioni dei diritti umani di fare arresti di massa di sospetti di terrorismo in violazione dei diritti umani.

L'extradizione dei sospetti criminali in Israele, un altro aspetto dell'obbligo più generale di combattere il terrorismo e la violenza, era disciplinato in varie norme degli Accordi di Oslo come nel secondo paragrafo lettera e della Nota per la Registrazione che rimandava all'articolo 2 (7) (f) del IV Annesso agli Accordi di Transizione. Israele¹³⁸ sostenne che l'Autorità Palestinese aveva violato l'obbligo negandole l'extradizione di molte persone sospettate di terrorismo. Si deve dire che molte previsioni degli Accordi di Oslo concernenti l'extradizione vennero considerate

¹³⁶ Accordi di Transizione, I Annesso, articolo II (1) (d).

¹³⁷ The "revolving door" policy, si veda Geoffrey R. Watson, "The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements", Oxford, New York, Oxford University Press, 2000.

¹³⁸ Ma anche Israele aveva sistematicamente ridotto le condanne, concedendo, poi, l'amnistia ai coloni colpevoli di aver ucciso e mutilato dei Palestinesi. I coloni di Kiryat Arba avevano costruito un reliquario presso la tomba di Baruch Goldenstein, il responsabile del massacro di Hebron del 1994.

incompatibili con le norme dei diritti umani¹³⁹ che stabilivano la presunzione di innocenza e vietavano l'arresto e la detenzione arbitraria, considerate norme di *ius cogens*, pertanto inderogabili. Secondo le norme degli Accordi di Oslo, per ottenere l'estradizione di un sospetto, Israele doveva solo specificare i motivi della richiesta e fornire un mandato di arresto rilasciato da una corte competente, e nel caso in cui il sospetto non fosse stato palestinese, non era necessario specificare i motivi per cui veniva richiesta l'estradizione, bastando che il reato fosse punibile con una pena non inferiore a 7 anni di carcere, contrastando questa "disciplina" con quella dettata dalla maggioranza dei trattati sull'estradizione¹⁴⁰, secondo i quali la sua richiesta deve basarsi su prove sufficienti a convincere la corte dello stato richiedente.

L'Autorità Palestinese non applicò propriamente le norme sull'estradizione, adducendo a giustificazione che gli Accordi, in realtà, la obbligavano ad estradare i sospetti non israeliani di crimini commessi contro Israele o un israeliano, su aree di propria giurisdizione, solo nell'ipotesi in cui non li avesse perseguiti essa stessa. Ma questo sembrava solo un pretesto, poiché molti sospetti furono condannati il giorno successivo la richiesta israeliana di estradizione, ed inoltre la giustificazione palestinese era valida solo per quelle persone sospettati di crimini non riguardanti la sicurezza israeliana.

¹³⁹ Si vedano il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, in particolare l'articolo 9 (1) "Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può essere privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge.", l'articolo 14 (2), "Ogni individuo accusato di un reato ha il diritto di essere presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente."; si veda anche la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'articolo 9.

¹⁴⁰ Gli articoli 9 (1) del Patto sui diritti civili e politici ed anche 4.

Anche l'obbligo di confiscare le armi illegali, previsto nel paragrafo II delle *Responsabilità palestinesi* lettera f¹⁴¹, non fu adempiuto in maniera adeguato dall'Autorità Palestinese, che si giustificò asserendo che anche gli stati più avanzati tecnologicamente non erano riusciti a controllare il mercato delle armi illegali.

Cap. III

I recenti sviluppi della crisi israelo-palestinese: l'Intifada di Al-Aqsa

3.1 Il fallimento degli Accordi di Oslo come fattore scatenante la nuova crisi

L'ultimo accordo di Oslo, il Memorandum di Sharm El-Sheikh¹⁴², concluso il 4 settembre del 1999, prevedeva che Israele e l'OLP riprendessero i negoziati sullo Status finale¹⁴³ in modo da giungere, entro un anno, ad un accordo regolante la materia in questione, obiettivo di comune di ambo le parti¹⁴⁴. I negoziati su un accordo definitivo ripresero nel marzo del 2000 ed Israele¹⁴⁵ accettò, in conformità allo stesso Memorandum di Sharm El-Sheikh, di consegnare altro territorio, il 6,1% della Cisgiordania. Dall'11 al 26 luglio Arafat e Barak discussero, a Camp David, sotto l'egida di Clinton assistito da Madeleine Albright, dei loro principali punti di attrito e scontro, quali lo status di Gerusalemme, il diritto al ritorno dei profughi, gli insediamenti israeliani in Cisgiordania e Gaza,

¹⁴¹ "The Palestinian side reaffirms its commitments to.....fighting terror and prevent violence....confiscation of illegal firearms".

¹⁴² Chiamato anche Memorandum di Wye River II.

¹⁴³ The Permanent Status.

¹⁴⁴ Memorandum di Sharm El-Sheikh, Permanent Status negotiations: "... the two Sides will resume the Permanent Status negotiations in accelerated manner and will make a determined effort to achieve their mutual goal of reaching a Permanent Status Agreement...".

¹⁴⁵ Fu Barak, in qualità di capo del governo israeliano.

la gestione delle risorse idriche, la sicurezza e la definizione dei confini, cioè le questioni da definire nella discussione dello Status finale¹⁴⁶. Al vertice non si giunse ad alcun accordo: Arafat considerò inadeguate le proposte israeliane, le più generose che Israele avesse mai fatto, secondo Barak¹⁴⁷. L'incontro a Camp David non aveva maturato i frutti desiderati, rivelandosi un fallimento. Era la morte del "processo" di Oslo, il naufragare di ogni sua speranza, il fallimento del processo di pace da questo intrapreso ed agognato. La sua fine, i cui presagi erano già iniziati nel 1993, era dovuta alle inadempienze di entrambe le parti alle disposizioni degli Accordi di Oslo, come si è illustrato nel capitolo precedente, e alla violazione di norme di diritto internazionale: espropriazioni e demolizioni di case, l'espansione degli insediamenti, gli atti terroristici erano continuati inesorabilmente.

Fu così che scoppiò la seconda Intifada, la rivolta di Al-Aqsa, il cui pretesto, fu la visita di Ariel Sharon, scortato da decine di poliziotti, al complesso del Recinto a Gerusalemme, la sua passeggiata sulla Spianata delle Moschee, che provocò le proteste dei musulmani, che reagirono lanciando pietre, a cui la polizia israeliana rispose con pallottole di gomma. Da lì fu tutto una escalation di violenze e ritorsioni continue di una parte verso l'altra. La passeggiata sulla Spianata delle moschee fu solo la scintilla che innescò la miccia: la causa della nuova crisi era da rintracciare nei 52 anni di storia di marginalizzazione e discriminazione contro gli arabi nella società israeliana e nella loro graduale radicalizzazione, che comportò il diffondersi di un movimento islamico fondamentalista. Contribuirono all'insorgere della crisi anche le proposte di Barak di Camp David, considerate inaccettabili dai Palestinesi. Ai negoziati di Camp David apparve chiaro che i

¹⁴⁶ Dichiarazione dei Principi, articolo 5 (2) (3).

¹⁴⁷ Vedi Benny Morris, "Vittime, storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001", Rizzoli, 2002, pag. 814 -816.

palestinesi, stanchi delle continue violazioni perpetrate dalle autorità israeliane (dalla firma degli accordi di Oslo, nel 1993, il numero dei coloni israeliani sul territorio palestinese occupato era più che raddoppiato, passando da 100.000 circa ad oltre 200.000) non erano più disposti a concedere, ritenendo che il diritto internazionale fosse dalla loro parte, poiché la risoluzione 242 dell'ONU aveva imposto agli israeliani di ritirarsi entro i confini precedenti la guerra del 1967, e quindi anche da Gerusalemme est. La protesta dei civili palestinesi, la sproporzionata brutalità della repressione (il 19 ottobre la Commissione dei Diritti Umani dell'ONU ha condannato Israele per "l'uso sproporzionato della forza contro civili innocenti e disarmati" e ha definito "crimine di guerra" il comportamento delle forze israeliane), i bambini e gli adolescenti palestinesi abbattuti dalle pallottole, l'odioso linciaggio di due militari israeliani a Ramallah, i sanguinosi raid contro gli arabi israeliani a Nazareth e altrove furono solo delle conseguenze della nuova crisi. La nuova Intifada comportò la rioccupazione israeliana delle città palestinesi, condannata dalle Nazioni Unite, nella Risoluzione 1435 nella quale il Consiglio di Sicurezza richiede il ritiro delle forze israeliane di occupazione dalle città palestinesi, indicando espressamente la città di Ramallah, col ripristino della situazione precedente al settembre del 2000, come era già stato fatto nella Risoluzione 1402.

3.2 Gerusalemme, profughi, acqua e coloni: i nodi mai sciolti

Il controllo della Città Santa, il rientro dei profughi palestinesi, il controllo delle risorse idriche e gli insediamenti dei coloni israeliani nei Territori Occupati, sono alcuni dei punti su cui si arenarono i negoziati di pace. Fra i principali problemi che si interposero alla realizzazione del processo di pace

fra israeliani e palestinesi vi era quello riguardante la sistemazione e il controllo di Gerusalemme. La città è il principale luogo sacro per gli ebrei, in quanto capitale della vecchia Israele, e sede storica del Tempio del re Salomone, distrutto dai romani nel 70 d.C., ma è anche il terzo luogo sacro, dopo la Mecca e Medina, per i musulmani, poiché da qui, secondo la tradizione, Maometto salì in cielo su di un cavallo alato. Nel 1948 Israele ne conquistò la parte occidentale e ne mantenne il controllo anche dopo gli accordi armistiziali di Rodi del 1949.

Nel 1967, durante la Guerra dei sei giorni, Israele occupò l'intera città. Benché l'annessione della parte orientale non sia mai stata internazionalmente riconosciuta¹⁴⁸, Israele non modificò successivamente la propria posizione ed anzi proclamò Gerusalemme la propria capitale, andando contro le risoluzioni delle Nazioni Unite. Oggi, dei circa 600mila abitanti, i tre quarti sono ebrei e solo un quarto è palestinese, per lo più dislocato nella Città Vecchia, dove i palestinesi costituiscono la maggioranza. I primi considerano Gerusalemme, *yerushalayim*, in ebraico, la capitale "eterna e indivisibile" di Israele e dovrebbe rimanere, dunque, unificata e sotto il proprio controllo. L'Autorità palestinese invece guarda ad essa, *Al Quds*, in arabo, come alla capitale del futuro Stato di Palestina con la divisione netta tra il settore arabo e quello israeliano¹⁴⁹. Al termine della guerra del 1948 e in seguito alla dichiarazione di indipendenza dello Stato di Israele, a circa un milione di palestinesi venne impedito di tornare alle proprie case. Già l'11 dicembre 1948 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva approvato la risoluzione 194, nella quale, tra l'altro, veniva affermato: *"Sia permesso ai profughi che desiderino tornare nelle loro case e vivere in pace con il loro vicini di fare ciò alla prima data possibile, e che un indennizzo*

¹⁴⁸ Perché avvenuta in violazione dell'articolo 2 (4) della Carta dell'ONU.

¹⁴⁹ Si veda Geoffrey R Watson, "The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements", Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, Part V "After Oslo", pag. 265-311.

venga pagato per le proprietà di coloro che scelgano di non tornare". Ventisei anni dopo, il 22 novembre 1974, venne anche adottata la risoluzione 3236, nella quale veniva affermato che il diritto al ritorno alle proprie case e proprietà era da considerarsi “inalienabile”. Entrambe le risoluzioni sono state costantemente disattese dal governo israeliano che, preoccupato di vedere venir meno la maggioranza ebraica nel Paese, non ha mai permesso il rientro dei profughi palestinesi. Secondo i dati resi noti il 30 giugno 2000 dall'Agenzia per l'assistenza e le attività per i rifugiati palestinesi delle Nazioni Unite, Unrwa, sono 3 milioni e 600mila i palestinesi che vivono in Giordania, Siria, Libano, Cisgiordania e Gaza. Di questi, alcuni sono stati assorbiti dagli altri paesi arabi, due milioni circa sono formalmente registrati come rifugiati e più di un milione vive tuttora in campi profughi. Il ritorno alle proprie case e un indennizzo per chi decida di non lasciare il paese d'immigrazione o per chi decida di trasferirsi nel nascente stato palestinese, è fra le maggiori richieste di Arafat e fra i punti in cui l'opposizione del governo israeliano è da sempre più forte. Il controllo delle risorse idriche è sicuramente un'altra delle principali cause di conflitto in Medio Oriente e, non a caso, è opinione di molti che un giusto accordo sull'acqua possa salvaguardare da futuri scontri tra Palestinesi ed Israeliani. Accanto ad una situazione geologica di per sé critica, la questione è resa ancor più complessa per il fatto che dal 1967 le risorse idriche situate nei territori occupati sono state poste sotto il controllo militare israeliano. Esemplare è il caso delle leggi promulgate dal governo israeliano all'indomani della Guerra dei sei giorni riguardanti i bacini d'acqua presenti sotto le colline della Giudea e della Samaria, in Cisgiordania. In esse veniva sancito in particolare il divieto nei confronti dei palestinesi di scavare nuovi pozzi senza l'autorizzazione delle autorità militari israeliane, l'installazione di contatori sui pozzi dei palestinesi, l'espropriazione delle terre e dei pozzi abbandonati dagli arabi successivamente

all'occupazione israeliana, il divieto di colture a sfruttamento intensivo d'acqua. Ai palestinesi venne vietato di scavare nuovi pozzi, mentre i coloni ebrei iniziarono ad aprirne senza restrizione alcuna. Inoltre, gli affluenti del Giordano e le falde acquifere situate sulle alture del Golan e in Cisgiordania (tutte zone, dunque, occupate dall'esercito israeliano durante la guerra dei sei giorni, ma la cui annessione ad Israele non è mai stata riconosciuta a livello internazionale) finirono per costituire la maggior parte delle risorse acquifere su cui poté contare Israele. In particolare, dopo che il leader palestinese Yasser Arafat e il primo ministro israeliano Yitzhak Rabin firmarono l'Accordo di Oslo e la Dichiarazione dei Principi, in cui si riconosceva la costituzione di un'Autorità nazionale palestinese cui spettava il governo e l'amministrazione progressiva di Gaza e di Gerico, il 28 settembre 1995 venne siglato il cosiddetto accordo temporaneo di Oslo II, che prevedeva l'estensione del controllo dell'ANP ad altre aree della Cisgiordania e il ritiro parziale delle truppe israeliane da questa regione e dalla striscia di Gaza; nell'articolo 40 dell'accordo si dichiarava che "Israele riconosceva i diritti dei palestinesi sull'acqua in Cisgiordania". Questo, tuttavia, era un accordo temporaneo, appunto, e i governi israeliani che si sono succeduti nel corso degli anni hanno costantemente rimandato l'applicazione di quanto stabilito, affermando che lo statuto finale delle risorse idriche sarebbe dovuto essere trattato, insieme alla questione dei coloni e alla sistemazione e al controllo di Gerusalemme, negli accordi finali tra le due parti che sarebbero dovuti essere raggiunti prima del 13 settembre 2000, data ormai superata senza che sia stato compiuto alcun passo avanti. Ancora oggi i Palestinesi lamentano di essere, di continuo, soggetti a razionamenti e a improvvise interruzioni della fornitura dell'acqua e accusano i coloni ebrei di procedere ad uno sfruttamento esclusivo delle risorse idriche della Cisgiordania. I dati presentati dalla Banca mondiale sembrano confermare quanto da loro sostenuto. Secondo tali cifre, infatti,

circa il 90 per cento dell'acqua della Cisgiordania sarebbe utilizzata a beneficio di Israele e solo il restante 10 per cento a beneficio dei Palestinesi. Comunque già il rapporto del novembre del 1980 della Commissione del Consiglio di Sicurezza, istituita con la Risoluzione 446 del 1979, ponendo l'attenzione sulle risorse d'acqua, conteneva la conclusione che i cambiamenti della natura geografica e demografica nei Territori Occupati, compreso Gerusalemme, apportati da Israele, costituivano una violazione della Quarta Convenzione di Ginevra e delle rilevanti decisioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in materia. Secondo l'articolo 4 delle "Regole di Helsinki sull'Uso delle Acque dei Fiumi Internazionali" del 1966 "ogni stato del bacino ha il diritto all'interno del suo territorio, ad una parte equa e ragionevole negli usi vantaggiosi delle acque di un bacino di drenaggio internazionale". L'articolo 47 della Quarta Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra stabilisce che *'le persone protette che si trovano in un territorio occupato non saranno private, in nessun caso e in nessun modo, del beneficio della presente Convenzione, né in virtù di un cambiamento qualsiasi apportato in seguito all'occupazione alle istituzioni o al governo del territorio di cui si tratta, né in virtù di un accordo concluso tra le autorità del territorio occupato e la Potenza occupante, né, infine, in seguito all'annessione, da parte di quest'ultima, di tutto il territorio occupato o parte di esso'*. Israele, violando, la Convenzione ha esteso la sua legislazione nei Territori Occupati e a Gerusalemme, sostituendo i diritti esistenti sull'acqua e le istituzioni. La base per la protezione internazionale delle risorse d'acqua, riguardo i Territori Occupati, deriva dalla combinazione del diritto umanitario, la Quarta Convenzione di Ginevra, e del principio della sovranità del popolo sulle risorse naturali, come disciplinato dal Patto sui diritti economici, culturali e sociali. Infatti nell'articolo 1 dei Patti si afferma che *'tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione, in virtù di questo diritto, essi*

decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale”, che “per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale ed in nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza” e “gli Stati parti del presente Patto, ivi compresi quelli che sono responsabili dell’amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, debbono promuovere l’attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità alle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite”.

La Quarta Convenzione di Ginevra prescrive alla Potenza occupante di assumere la piena responsabilità di soddisfare i bisogni della popolazione civile. Gli obblighi della Potenza occupante, in materia di risorse d’acqua, sono descritti in varie disposizioni della Convenzione, come nell’articolo 53, nel quale le si proibisce di distruggere le proprietà, come nell’articolo 55 e nell’articolo 56, nel quale le si pone l’obbligo di assicurare la salute pubblica. Da quanto detto deriva che: 1) il diritto fondamentale dei popoli e delle nazioni della sovranità sulle proprie risorse naturali, consiste nel diritto di disporre, usare e controllare liberamente tali risorse, 2) la Potenza occupante ha l’obbligo di non interferire con l’esercizio della sovranità della popolazione occupata, 3) il diritto alla “riparazione” per qualsiasi danno o perdita arrecata alle risorse naturali in violazione delle norme dell’occupazione bellica¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Si veda il rapporto delle Nazioni Unite “Waters Resources of the Occupied Palestinian Territories” del 1992, per la Commissione per l’Esercizio dei Diritti Inalienabili del Popolo Palestinese.

Nella Risoluzione 37/135 del 17 dicembre del 1982 l'Assemblea Generale affermò specificamente il diritto del popolo palestinese e degli altri popoli arabi, i cui territori erano occupati da Israele, di una piena ed effettiva sovranità e controllo sulle risorse naturali, e così ribadì in successive risoluzioni, come nella Risoluzione 38/144 del 1983, nella quale si condannò Israele per il suo sfruttamento delle risorse naturali dei Territori Occupati.

Immediatamente dopo la Guerra dei sei giorni, Israele, inoltre, creò nei territori occupati delle postazioni di difesa agricolo-militari¹⁵¹. Nel gennaio 1968, oltre al resto, diede l'avvio ad una vera e propria azione di esproprio: oltre duemila ettari di terra vennero tolti ai proprietari anche ricorrendo, quando necessario, all'uso della forza. La politica espansionistica di Israele mirava, infatti, ad assicurarsi le principali fonti di reddito economico, vale a dire la terra e l'acqua. Nel corso degli anni, i governi israeliani che si sono succeduti hanno confiscato il 52 per cento del territorio della Cisgiordania e costituito 232 colonie israeliane abitate da circa 60.000 ebrei che hanno in mano i 5/6 delle risorse idriche. Anche nella striscia di Gaza Israele ha confiscato il 32 per cento del territorio e costituito 30 colonie abitate da circa 3.000 ebrei. Gli insediamenti israeliani nei Territori Occupati, come già detto, sono illegali perché costituiscono una violazione dell'articolo 49 (6) della Quarta Convenzione di Ginevra nel quale si stabilisce che *“la Potenza occupante non potrà procedere alla deportazione o al trasferimento di una parte della sua propria popolazione civile nel territorio da essa occupato”*.

¹⁵¹ Gli insediamenti israeliani nei Territori sono illegali secondo il diritto internazionale umanitario, si veda l'articolo 49, paragrafo 6 della IV Convenzione di Ginevra: *“La Potenza occupante non potrà procedere alla deportazione o al trasferimento di una parte della sua propria popolazione civile nel territorio da essa occupato”*.

3.3 Attacco palestinese ai civili israeliani: il problema del terrorismo palestinese

Sia prima che durante la stessa Intifada c'è stato un rilevante aumento degli attacchi eseguiti dalle organizzazioni terroristiche palestinesi a danno dei cittadini israeliani, sia in Israele che nei Territori Occupati. Le organizzazioni palestinesi citano molti argomenti per giustificare e legittimare i loro attacchi sulla popolazione israeliana, ed il principale argomento portato a sostegno è che “qualsiasi mezzo è adeguato per combattere un'occupazione straniera e per raggiungere l'indipendenza”, riferendosi al diritto all'autodeterminazione dei popoli. Risulta vero che il diritto all'autodeterminazione legittima il ricorso della forza militare da parte delle organizzazioni che rappresentano il popolo od il gruppo oppresso, qualora lo stato oppressore usasse la forza per impedirne l'autodeterminazione, ma solo adottando tutte quelle contromisure autorizzate dal diritto internazionale, i requisiti delle quali sono la necessità, la proporzionalità e conformità agli standard umanitari¹⁵² e comunque tali organizzazioni non possono essere considerate rappresentative del popolo¹⁵³.

Inoltre la giustificazione addotta dalle organizzazioni palestinesi risulta contraria ai principi fondamentali di diritto internazionale umanitario, che tutelano proprio la popolazione civile in tempo di guerra. Infatti così dispone la “Quarta Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949” all'articolo 32 che statuisce: *“Le Alte Parti contraenti considerano esplicitamente come proibita qualsiasi misura atta a cagionare sia sofferenze fisiche, sia lo sterminio delle persone protette in loro potere. Questo divieto concerne non solo l'assassinio,*

¹⁵² In riferimento al diritto all'autodeterminazione si vada al cap. I.

¹⁵³ “Distinguere il terrorismo dall'autodeterminazione”, articolo web di Shireen M. Mazari, 30 settembre 2001.

la tortura, le pene corporali, le mutilazioni e gli esperimenti medici o scientifici non richiesti dalla cura medica di una persona protetta, ma anche qualsiasi altra brutalità, sia essa compiuta da agenti civili o da agenti militari.”.

Anche se la Convenzione risulterebbe applicabile solo alle parti contraenti, e l’Autorità Palestinese non lo è, per ovvie ragioni, questi principi sono diventati parte del diritto internazionale consuetudinario, e pertanto applicabili ad ogni stato, organizzazione, e persona. Si deduce che nell’attaccare la parte nemica l’altra parte deve selezionare i suoi bersagli, attaccando solo obiettivi militari¹⁵⁴.

A nulla vale distinguere tra attacchi all’interno di Israele ed attacchi contro i coloni nei Territori Occupati: l’illegalità degli insediamenti non comporta alcun effetto sullo stato dei loro residenti civili, i coloni costituiscono una popolazione civile, la quale è legittimata ad essere tutelata dal diritto internazionale che tutela i civili. Il I Protocollo Addizionale alla Quarta Convenzione di Ginevra¹⁵⁵ stabilisce che le parti del conflitto armato devono sempre distinguere tra popolazione civile e combattenti da una parte e obiettivi civili e militari dall’altra: *“Allo scopo di assicurare il rispetto e la protezione della popolazione civile e dei beni di carattere civile, le Parti in conflitto dovranno fare, in ogni momento, distinzione fra la popolazione civile e i combattenti, nonché fra i beni di carattere civile e gli obiettivi militari, e, di conseguenza, dirigere le operazioni soltanto contro obiettivi militari.”* Quindi solo i combattenti possono essere oggetto di violenza bellica, ed, inoltre il Protocollo stabilisce chi è civile, affermando che è tale chi non appartiene alle categorie di

¹⁵⁴ Si veda Ronzitti, “Diritto internazionale dei conflitti armati”, Torino, Giappicchelli, 2001.

¹⁵⁵ Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati nazionali, Ginevra 8 giugno 1977.

combattenti menzionati nell' articolo 4 A (1), (2), (3) e (6)¹⁵⁶ della III Convenzione di Ginevra e 43 del I Protocollo¹⁵⁷.

L'Autorità Palestinese ha l'obbligo giuridico di impedire questi attacchi indiscriminati sulla popolazione israeliana, oltre che morale, sulla base del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, ed in conformità agli Accordi di Oslo, i quali, come si è descritto nel capitolo precedente, hanno stabilito come obbligo principale della parte palestinese il combattere il terrorismo e la violenza. Tale obbligo era disciplinato in varie disposizioni degli Accordi di Oslo: l'articolo 17 degli Accordi sull'Autonomia di Gaza e Gerico stabiliva che ambo le parti avrebbero dovuto prendere ogni misura necessaria per prevenire gli atti terroristici, il crimine e le ostilità dirette verso l'altra parte e le persone alla cui autorità erano sottoposte, adottando misure adeguate contro i trasgressori, concetto ribadito nell'articolo 15 degli Accordi di Transizione; il paragrafo 2 delle "Responsabilità Palestinesi" della Nota per la Registrazione obbligava l'Autorità Palestinese a "combattere sistematicamente ed efficacemente le organizzazioni terroristiche e la loro infrastruttura", rendendo nota la sua politica di "tolleranza zero" verso la violenza ed il terrorismo,

¹⁵⁶ Articolo 50 del I Protocollo: "1. é considerata civile ogni persona che non appartiene a una delle categorie indicate nell'art. 4 A. 1), 2), 3) e 6) della III Convenzione, e nell'art. 43 del presente Protocollo. In caso di dubbio, la detta persona sarà considerata civile.

2. La popolazione civile comprende tutte le persone civili.

3. La presenza in seno alla popolazione civile di persone isolate che non rispondono alla definizione di persona civile non priva detta popolazione della sua qualità.

¹⁵⁷ Articolo 43: " 1. Le forze armate di una Parte in conflitto sono costituite da tutte le forze, gruppi e unità armate e organizzate posti sotto un comando responsabile della condotta dei propri subordinati di fronte a detta Parte, anche se quest'ultima è rappresentata da un governo o da un'autorità non riconosciuti da una Parte avversaria. Dette forze armate dovranno essere soggette ad un regime di disciplina interna che assicuri, fra l'altro, il rispetto delle regole del diritto internazionale applicabile nei conflitti armati.

2. I membri delle forze armate di una Parte in conflitto (diversi dal personale sanitario e religioso indicato nell'art. 33 della III Convenzione), sono combattenti, ossia hanno il diritto di partecipare direttamente alle ostilità.

3. La Parte in conflitto che incorpora nelle proprie forze armate una organizzazione paramilitare o un servizio armato incaricato di fare rispettare l'ordine, dovrà notificarlo alle altre Parti in conflitto.

come regolato nel Memorandum di Wye River, tutte disposizioni ribadite nel Memorandum di Sharm El-Sheikh.

Resta da stabilire se, alla luce del principio “rebus sic stantibus” come espresso nell’articolo 62 della Convenienza di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, gli Accordi di Oslo siano estinti, questione di difficile soluzione, dal momento che, secondo la stessa Convenzione di Vienna, l’estinzione del trattato, causata da tale principio, opera solo se le circostanze mutate costituivano la base essenziale del consenso delle parti ed il mutamento sia tale da avere “radicalmente trasformato la portata degli obblighi ancora da eseguire”, e non provocato dal fatto illecito dello Stato che lo invoca¹⁵⁸.

In effetti il mutamento delle circostanze, la seconda Intifada, ha reso gli obblighi molto più gravosi e di ardua realizzazione, ma non si può escludere, con certezza, che ciò non risulti dal fatto illecito dell’Autorità Palestinese, accusata dallo stato di Israele di essere la vera organizzatrice della nuova “rivolta delle pietre”¹⁵⁹, e comunque la responsabile.

Quindi, nel dubbio, gli Accordi sarebbero teoricamente ancora validi, nonostante il fallimento del suo scopo: “il raggiungimento di una pace giusta, durevole e definitiva”¹⁶⁰ come dichiarato nel Preambolo della Dichiarazione dei Principi.

¹⁵⁸ Si veda, per quanto riguarda l’articolo 62 della Convenzione di Vienna, Benedetto Conforti, “Diritto internazionale”, Napoli, Editoriale scientifica, 1997, pag. 132.

¹⁵⁹ Non depone a favore dell’AP il fatto che, al vertice di Camp David del luglio del 2000, Arafat abbia affermato che, qualora non si fosse giunti ad un accordo definitivo, avrebbe dichiarato unilateralmente la costituzione di uno Stato indipendente, il 13 settembre dello stesso anno. L’accordo non si raggiunse, Arafat non tenne fede alla sua parola, forse perché conscio che il “neo Stato”, così costituito, non avrebbe ottenuto il riconoscimento della Comunità Internazionale, ma il 28 settembre scoppiò l’Intifada...

¹⁶⁰ Si veda Raja Shehadeh, “Can the Declaration of Principles Bring About a ‘Just and Lasting Peace’?”, The European Journal of International Law, volume IV 1993.

A vietare gli atti terroristici è, poi, l'articolo 4 del II Protocollo della Quarta Convenzione di Ginevra che afferma *“senza pregiudizio del carattere delle disposizioni che precedono, sono e resteranno proibiti in ogni tempo e in ogni luogo nei confronti delle persone indicate nel paragrafo 1 ... gli atti di terrorismo”* ed indirettamente gli articoli 146 e 147 della IV Convenzione di Ginevra che vietano l'omicidio intenzionale dei civili.

Il terrorismo, come lo conosciamo oggi, è nato alla fine degli anni '60: nel 1968 un aereo della compagnia israeliana El Al fu attaccato all'aeroporto di Atene da un commando di feddayn, il 5 settembre del 1972 durante le Olimpiadi di Monaco il gruppo “Settembre nero” assassinò dodici atleti israeliani, provocando l'immediata reazione israeliana che si tradusse nel bombardamento dei campi profughi in Siria e Libano, con la morte di 200 persone. Così il terrorismo fu equiparato ad un atto di guerra, determinando la risposta diretta degli Stati che ne erano bersaglio. Il ricorso al terrorismo divenne l'arma principale dell'OLP nel 1970. Una prima forma di terrorismo, in Medio Oriente si era già avuta negli anni del mandato britannico sulla Palestina. Durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale anche la comunità sionista, in Palestina, adottò metodi violenti di lotta, ne furono esempi l'assassinio del Ministro inglese per il Medio Oriente, Lord Moyne, compiuto da due membri del gruppo Stern, al Cairo, nel 1944, la distruzione di numerose proprietà del governo britannico, sempre nello stesso anno, del gruppo fuorilegge sionista Irgun Tzeva'i Leumi, tutte azioni terroristiche condannate dallo stesso portavoce della Comunità Ebraica¹⁶¹. A conferma di questo un documento delle Nazioni Unite¹⁶²: *“La comunità ebraica della Palestina ancora si rifiuta*

¹⁶¹ Si veda ONU: La questione palestinese. British Government, The political history of Palestine (Memorandum to the United Nations Special Committee on Palestine, Jerusalem 1947, pag. 30).

¹⁶² ONU: La questione palestinese. Official records of the General Assembly, Second Session, Supplement No. 11, document A/364, vol. II, pag. 28.

pubblicamente di aiutare l'Amministrazione (ONU) a reprimere il Terrorismo (sionista), e cita come ragione il fatto che le politiche dell'Amministrazione sarebbero contrarie agli interessi ebraici”.

Sono molte le convenzioni in cui si vietano gli atti terroristici, soprattutto quelle che concernono il terrorismo sugli aeromobili, come la Convenzione per la repressione del sequestro illegale degli aerei del 1970 . Il terrorismo palestinese di questi ultimi anni, però, è consistito negli attacchi suicidi mediante uso di bombe. L’articolo 1 della “Convenzione Europea sulla repressione del terrorismo” del 27 gennaio del 1977, nel definire le varie forme di terrorismo, il quale non può essere considerato un’offesa politica, include “i reati che comportano l’uso di bombe, granate, missili, armi da fuoco automatiche, pacchi e lettere bomba, se tale uso danneggia le persone”. La “Convenzione Internazionale per la Repressione degli Attacchi Terroristici con bombe” del 1997 definisce all’articolo 1, paragrafo 3, come “dispositivi esplosivi o mortali, un’arma esplosiva od incendiaria o altri dispositivi che sono concepiti, o sono idonei, a provocare la morte, o di attentare gravemente all’integrità fisica o causare notevoli danni alle cose...”. Nella ‘Dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale’, allegata alla Risoluzione dell’Assemblea Generale 49/60 del 9 dicembre 1994, inter alia, “gli Stati membri delle Nazioni Unite, ribadirono solennemente la loro condanna di tutti gli atti, i metodi e le pratiche terroristiche come criminali ed ingiustificabili”.

Gli atti terroristici costituiscono una violazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite, essendo una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il terrorismo è un illecito internazionale, per questo “ogni Stato ha il dovere di non organizzare, istigare, assistere e partecipare agli atti terroristici in altri Stati, né acconsentire alle attività che mirano alla commissione di tali atti nel suo

territorio” come è stato affermato in varie risoluzioni delle Nazioni Unite, come nella dichiarazione contenuta nella Risoluzione dell’Assemblea Generale 2625 (XXV) dell’ottobre del 1970, nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1189 del 13 agosto 1998, riaffermato anche nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373 del 2001¹⁶³. Pertanto l’Autorità Palestinese ha il dovere di agire in tal senso. Specificamente hanno disposto le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1397, 1402 e 1435 del 2002, nelle quali si è chiesta l’immediata cessazione di tutti gli atti di violenza, incluso gli atti terroristici nei Territori Occupati. Nella Risoluzione 1435, poi, il Consiglio di Sicurezza condanna tutti gli attacchi terroristici contro i civili, tra i quali gli attentati in Israele del 18 e 19 settembre del 2002¹⁶⁴.

3.4 Le limitazioni collettive di movimento adottate da Israele, la chiusura, l’assedio, il coprifuoco: mezzo di difesa o forma di punizione collettiva?

¹⁶³ Nel testo originale della risoluzione: “*Reaffirming* the principle established by the General Assembly in its declaration of October 1970 (resolution 2625 (XXV)) and reiterated by the Security Council in its resolution 1189 (1998) of 13 August 1998, namely that every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts...”.

¹⁶⁴ Dall’originale: “Condemning all terrorist attacks against any civilians, including the terrorist bombings in Israel on 18 and 19 September 2002...”.

Le limitazioni di movimento, che Israele ha imposto alla popolazione palestinese nei Territori Occupati dall'inizio dell'Intifada di Al-Aqsa, non trovano precedenti nella storia dell'occupazione israeliana per la loro portata, tempo, e per la gravità dei danni causati. Israele impiega tre tipi di limitazioni collettive di movimento: la chiusura, l'assedio ed il coprifuoco. La chiusura consiste nel totale divieto agli abitanti palestinesi dei Territori occupati di entrare in Israele senza una speciale autorizzazione. Dall'ottobre del 2000 Israele ha rilasciato pochissime autorizzazioni: in casi eccezionali ai lavoratori palestinesi è stato permesso di entrare in Israele, e coloro che entrano in Israele senza autorizzazioni sono punibili con l'arresto, la multa e l'espulsione nei Territori.

L'assedio è il blocco dell'accesso alle strade di certe città e villaggi realizzato o con i posti di blocco, i checkpoint, o con veri blocchi fisici, come cumuli di rifiuti, fosse profonde. Dall'inizio della crisi gran parte della Cisgiordania si trova sotto assedio.

L'ultima forma di restrizione della libertà di movimento, forse la più estrema, è il coprifuoco, durante il quale le persone non possono lasciare le loro case, limitazione diventata usuale dall'inizio dell' "Operation Determined Path", il 18 giugno 2002.

La restrizione dei movimenti ha un impatto negativo su ogni aspetto della vita sociale ed economica¹⁶⁵, investendo anche aspetti come l'istruzione, la sanità, e le istituzioni dell'AP, ingerendo pregiudizievolemente sull'economia dei Territori Occupati, dipendente da Israele.

Il diritto della libertà di movimento è previsto dal diritto internazionale, ne è la prova l'articolo 12 del Patto sui diritti civili e politici, secondo il quale, ogni individuo che si trovi legalmente nel

¹⁶⁵ Il 25% dei Palestinesi sono diventati disoccupati. Le perdite dell'industria palestinese sono stimate per circa 1.9 milioni US \$ al giorno. Anche il settore agricolo ha subito gravi perdite, poiché l'esportazioni sono valutate per 953 milioni US \$ all'anno. Il costo giornaliero delle chiusure per la produzione in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza è di quasi 5 milioni US \$ al giorno.

territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio, oltre ad essere libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, come pure affermato nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 all'articolo 13, che accorda la libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato a qualsiasi individuo. Israele invoca a giustificazione della sua politica, la necessità di sicurezza, sulla scorta del diritto all'autoconservazione, asserendo che tale limitazione è una forma di autotutela contro gli illeciti palestinesi, ossia che le limitazioni di movimento sarebbero la risposta agli atti terroristici, una delle contromisure adottate da Israele, quasi invocando lo stato di necessità a giustificazione, non rammentando che, secondo il dettato dell'articolo 33 (2) (c) del Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati, lo stato di necessità non può essere invocato da uno Stato come motivo di esclusione dell'illiceità se lo questo ha contribuito alla sua creazione. Ma in concreto le chiusure dei territori, gli assedi, il coprifuoco, appaiono più una forma di punizione collettiva che una semplice contromisura contro il terrorismo: requisiti di una lecita contromisura sono l'adeguatezza, la proporzionalità¹⁶⁶ ed il rispetto dei principi umanitari¹⁶⁷.

Le punizioni collettive sono vietate dal diritto umanitario, infatti, l'articolo 33 della Quarta Convenzione di Ginevra dispone: *‘Nessuna persona protetta può essere punita per un'infrazione che non ha commesso personalmente. Le pene collettive, come pure qualsiasi misura d'intimazione o di terrorismo, sono vietate’*. Inoltre la Risoluzione 1322 del 7 ottobre del 2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha stabilito che Israele deve adempiere agli obblighi giuridici e alle responsabilità previste nella Quarta Convenzione di Ginevra eliminando ogni possibile dubbio sulla

¹⁶⁶ Progetto di articoli sulla Responsabilità dello Stato, articolo 49.

¹⁶⁷ Ibidem, articolo 50 (d).

sua applicabilità¹⁶⁸. A ciò si deve aggiungere che le limitazioni di movimento si applicano solo ai residenti palestinesi dei Territori, e non ai coloni ebrei, il che costituisce una fragrante discriminazione basata sulla nazionalità, sulla “razza”¹⁶⁹: i coloni ebrei possono liberamente entrare ed uscire dagli insediamenti, ed è la stessa Forza di Difesa Israeliana a dichiarare che le limitazioni della libertà di movimento della popolazione palestinese servono per assicurare il libero movimento degli Ebrei lungo le strade dei Territori Occupati. La discriminazione basata sulla razza, sulla religione è espressamente vietata dalle più importanti convenzioni internazionali di diritto umanitario e dei diritti umani, infatti l’articolo 2 del Patto sui diritti civili e politici prevede che *“ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione”* e l’articolo 4 dello stesso Patto sostiene che anche *“in caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l’esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull’origine sociale”*, e l’articolo 27 della

¹⁶⁸ L’applicabilità della Quarta Convenzione di Ginevra è anche affermata nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1435 del 2002, e nella Risoluzione dell’Assemblea Generale ES-10/10.

¹⁶⁹ Anche se i coloni dei Territori Occupati vivono in un’area soggetta alla legge militare, e gli insediamenti non sono formalmente annessi, Israele ha applicato una parte sostanziale del suo diritto ai coloni. Ne consegue che i civili israeliani che vivono nei Territori Occupati non sono soggetti alla legge militare, né al diritto locale, e puniti secondo il diritto israeliano penale, diversamente dai Palestinesi.

Quarta Convenzione di Ginevra nella parte in cui afferma che *“tenuto conto delle disposizioni concernenti le condizioni di salute, l'età e il sesso, le persone protette saranno trattate tutte dalla Parte in conflitto nel cui potere si trovano con gli stessi riguardi, senza alcuna distinzione sfavorevole, segnatamente di razza, di religione o di opinioni politiche”*. L'articolo 1 della “Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale” definisce come discriminazione razziale ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e all'articolo 5 (i) si richiede l'impegno degli Stati contraenti di eliminare la discriminazione, anche, attraverso la garanzia del diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza. Questo non è che il frutto della politica di apartheid nei Territori, e non solo, di cui gli insediamenti sono la pietra angolare: nei Territori Occupati vige un sistema separato e diseguale¹⁷⁰, che ha come soggetti da una parte gli ebrei, dall'altra i Palestinesi. La forma di apartheid adoperata da Israele contro i Palestinesi “soddisfa” tutti i requisiti del crimine di apartheid come definito nella Convenzione Internazionale sulla Soppressione e Punizione del Crimine di Apartheid del 1976, che statuisce espressamente, all'articolo 2, che il crimine di apartheid “deve includere le politiche e la prassi della segregazione razziale e la discriminazione nel modo in cui è attuata in Sud Africa” . Inoltre, secondo la Commissione delle Nazioni Unite Contro la Tortura, la politica israeliana delle chiusure

¹⁷⁰ Questo viola il principio di uguaglianza davanti alla legge espresso nell'articolo 14 del Patto sui diritti civili e politici: “Tutti sono eguali dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia”, ed il principio di territorialità, accettato comunemente nella teoria legale moderna, in base al quale tutte le persone che vivono nello stesso territorio devono essere soggette ad un identico sistema legislativo.

può essere considerata un trattamento degradante, inumano e crudele in violazione dell'articolo 16 della Convenzione sulla Tortura¹⁷¹, ratificata da Israele nel 1991. A ciò si deve aggiungere che gli effetti dispiegati da tale politica violano altri obblighi giuridici ai quali Israele è soggetta, come il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, come disciplinati nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, in particolare agli articoli 6 e 13.

Infatti le limitazioni della libertà di movimento hanno seriamente danneggiato il corretto funzionamento del sistema scolastico ed il settore dell'istruzione. Sin dal settembre del 2000 moltissimi studenti non hanno avuto la possibilità di studiare a causa delle chiusure delle scuole e delle chiusure, dei coprifuochi e degli assedi sulle città palestinesi, che hanno impedito sia agli stessi studenti che agli insegnanti di spostarsi per andare a scuola o all'università. In alcuni casi gli insegnanti¹⁷² hanno messo in pericolo la loro vita camminando vicino i blocchi di cemento e le barriere militari poste alle entrate delle scuole e delle città. L'articolo 6 del Patto sui diritti economici sociali e culturali prescrive che *“gli Stati riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione, convenendo sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, concordando inoltre sul fatto che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi”*. L'articolo 26

¹⁷¹ Convenzione contro la Tortura e Altri Trattamenti Crudeli, Inumani, o Degradanti, articolo 16: “Ogni Stato parte si impegna a vietare in qualsiasi territorio posto sotto la sua giurisdizione, altri atti che costituiscano pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che non siano atti di tortura come definito all'articolo 1, qualora tali atti siano commessi da un pubblico ufficiale o altra persona nell'esercizio di funzioni ufficiali...”.

¹⁷² Alcuni giorni, soprattutto durante i giorni peggiori della chiusura e del coprifuoco fino al 90% dei 32051 insegnanti palestinesi è stato impedito di raggiungere le loro scuole, i loro uffici, le università e gli asili. Si veda “Palestina. Violazione del diritto all'istruzione” da Law, giugno 2001.

della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani sancisce che “ogni individuo ha diritto all’istruzione”.

Inoltre ai Palestinesi è stato impedito raggiungere i loro posti di lavoro in Israele e fuori dalle loro città, danneggiandone il reddito, in contrasto con l’articolo 6 del Patto sui diritti economici sociali e culturali, secondo il quale “gli Stati devono riconoscere il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, prendendo le misure appropriate per garantire tale diritto”, e violando indirettamente l’articolo 11 nella parte in cui si prevede “il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita” e “l’impegno degli Stati a prendere misure idonee ad assicurare l’attuazione del diritto”, anche la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo riconosce il diritto al lavoro nell’articolo 23. A ciò si deve aggiungere la violazione di tutte quelle disposizioni previste negli Accordi di Oslo concernenti la “cooperazione” in materia economica, come quelle in materia di trasferimento dei fondi derivati dall’iva palestinese, negati, poi da Israele all’Autorità Palestinese. Potrebbe sembrare che Israele stia seguendo quanto suggerito da Herzl: “Tenteremo di sospingere la popolazione (palestinese) in miseria oltre le frontiere procurandogli impieghi nelle nazioni di transito, mentre gli negheremo qualsiasi lavoro sulla nostra terra... Sia il processo di espropriazione che l’espulsione dei poveri (palestinesi) devono essere condotti con discrezione e con attenzione...”¹⁷³.

¹⁷³ Si veda ONU: La questione palestinese. Herzl, Theodore, “The complete diaries” (N.Y. Herzl Press, 1969) vol. I, pag. 88.

Anche la struttura sanitaria ha subito effetti negativi dalle limitazioni della libertà di movimento¹⁷⁴: apparecchiature e forniture mediche, approvvigionamento alimentare agli ospedali, servizi d'emergenza, e tutto ciò inerente alle cure sanitarie, sono state fortemente limitate. La Croce Rossa, nei territori palestinesi, è stata spesso ostacolata ed intralciata nello svolgimento del proprio lavoro. In aggiunta la chiusura dei confini ed i posti di blocco hanno limitato gli aiuti umanitari, rendendoli difficili, a volte impossibili. L'articolo 12, paragrafo 1, del Patto sui diritti economici, sociali e culturali dispone che "gli Stati devono riconoscere il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire", costituendo i comportamenti delle forze israeliane una violazione.

Israele, come forza d'occupazione, ha, secondo l'articolo 55 della Quarta Convenzione di Ginevra, "il dovere di assicurare, nella piena misura dei suoi mezzi, il vettovagliamento della popolazione con viveri e medicinali", come pure ex art 56 "il dovere di assicurare, nella piena misura dei suoi mezzi, gli stabilimenti e i servizi sanitari e ospedalieri, come pure la salute e l'igiene pubbliche nel territorio occupato".

A causa dei blocchi ai checkpoint sono deceduti molti palestinesi, nonostante la breve distanza dall'ospedale: non è raro che ai posti di blocco l'esercito israeliano fermi o ritardi il passaggio delle ambulanze e dei pazienti urgenti. Tale comportamento non è proprio compatibile con il dettato dell'articolo 21 della Quarta Convenzione di Ginevra, il quale stabilisce che "i trasporti di feriti e

¹⁷⁴ Ciò viene testimoniato dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale ES-10/10, nella cui versione originale: "*Expressing its profound concern at the dire humanitarian situation of the Palestinian civilian population, including the lack of access to food, water and medicines, owing to the Israeli siege and the attacks on Palestinian cities [...] Demands that Israel, the occupying Power, cease all hindrances and obstacles to the work of humanitarian organizations and the United Nations agencies in the Occupied Palestinian Territory, in particular the International Committee of the Red Cross and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, including by lifting the restrictions on the freedom of movement and ensuring a free and safe access of staff and vehicles...*".

malati civili, di infermi e di puerpere, eseguiti su terra a mezzo di convogli di veicoli e di treni-ospedali, o per mare, a mezzo di navi destinate a tali trasporti, saranno rispettati e protetti come gli ospedali previsti dall'Articolo 18, cioè non potranno, in nessuna circostanza, essere fatti segno ad attacchi e saranno, in qualsiasi tempo, rispettati e protetti dalle Parti in conflitto". La Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 riconosce, inoltre, il diritto del fanciullo di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione, e si richiede l'impegno degli Stati nel garantirgli l'accesso a tali servizi¹⁷⁵.

Il Consiglio di Sicurezza, infine, ha espresso la sua preoccupazione sulla limitazione della libertà di movimento nella Risoluzione 1435 del 2002¹⁷⁶, richiedendo la cessazione di ogni violenza da ambo le parti, quella palestinese e quella israeliana.

3.5 Crimini contro le abitazioni e l'agricoltura

Oltre alle gravi distruzioni in Jenin e Nablus durante l'offensiva militare israeliana nell'aprile 2002 in Cisgiordania, le forze d'occupazione israeliane hanno regolarmente distrutto proprietà palestinesi¹⁷⁷ nei Territori Occupati¹⁷⁸, appropriandosene, talvolta, a scopo militare e per gli insediamenti. Secondo la IV Convenzione di Ginevra, le distruzioni ed espropriazioni, non giustificate da necessità militari sono crimini di guerra, come descritto nell'articolo 147: "Le

¹⁷⁵ Si veda la Convenzione sui diritti del fanciullo, articolo 24 (1).

¹⁷⁶ Dal testo originale della Risoluzione 1435: "*Alarmed at the reoccupation of Palestinian cities as well as the severe restrictions imposed on the freedom of movement of persons and goods...*".

¹⁷⁷ Esprime l'Assemblea Generale la sua preoccupazione nella Risoluzione ES-10/10 del 2002: "*Expressing its profound concern at the dire humanitarian situation of the Palestinian civilian population, including the lack of access to food, water and medicines, owing to the Israeli siege and the attacks on Palestinian cities...*"

¹⁷⁸ Le forze di occupazione israeliana hanno demolito almeno 560 unità abitative nella sola Striscia di Gaza, durante l'Intifada di Al-Aqsa. Tale statistica ricopre il periodo dal 28 settembre 2000 al 31 marzo 2002, escludendo le abitazioni parzialmente demolite o abitazioni danneggiate o distrutte da bombardamenti aerei.

infrazioni gravi indicate nell'articolo precedente sono quelle che implicano l'uno o l'altro dei seguenti atti, se commessi contro persone o beni protetti dalla Convenzione: l'omicidio intenzionale, la tortura o i trattamenti inumani, compresi gli esperimenti biologici, il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute, la deportazione o il trasferimento illegali, la detenzione illegale, il fatto di costringere una persona protetta a prestar servizio nelle forze armate della Potenza nemica, o quello di privarla del suo diritto di essere giudicata regolarmente e imparzialmente secondo le prescrizioni della presente Convenzione, la presa di ostaggi, la distruzione e l'appropriazione di beni non giustificate da necessità militari e compiute in grandi proporzioni ricorrendo a mezzi illeciti e arbitrari.”

Inoltre, anche, l'articolo 53 della IV Convenzione vieta, tra le altre cose, alla forza occupante di distruggere beni mobili o immobili appartenenti individualmente o collettivamente a persone private, nel caso in cui tali distruzioni non fossero rese assolutamente necessarie dalle operazioni militari.

“I beni di carattere civile non dovranno essere oggetto di attacchi né di rappresaglie. Sono beni di carattere civile tutti i beni che non sono obiettivi militari ai sensi del paragrafo 2” afferma l'articolo 52, paragrafo 1, del I Protocollo della IV Convenzione di Ginevra, cioè solo gli obiettivi militari, definiti nel secondo paragrafo dello stesso articolo come beni che per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuiscono efficacemente all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso, possono diventare oggetto della violenza bellica¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Si veda Ronzitti, “Diritto internazionale dei conflitti armati”, Torino, Giappicchelli, 2001, pag. 124-125.

Lo stato di Israele ha posto a fondamento delle sue azioni il fatto che i Palestinesi usano le abitazioni e le terre come basi dalle quali attaccare avamposti militari israeliani e gli insediamenti, ma la maggior parte delle demolizioni di proprietà nella Striscia di Gaza ed in Cisgiordania sono avvenute senza alcun processo giudiziario, senza presentazione di prove, avvertimenti adeguati e possibilità di appelli, contravvenendo le più elementari norme dei diritti umani, come l'articolo 14 del Patto sui diritti civili e politici¹⁸⁰ che stabilisce che “ogni individuo ha diritto ad un’equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, allorché si tratti di determinare la fondatezza dell’accusa penale che gli venga rivolta, avendo il diritto di essere presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente”.

¹⁸⁰L’articolo per esteso: “1. Tutti sono eguali dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia. Ogni individuo ha diritto ad un’equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, allorché si tratta di determinare la fondatezza dell’accusa penale che gli venga rivolta, ovvero di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile. Il processo può svolgersi totalmente o parzialmente a porte chiuse, sia per motivi di moralità, di ordine pubblico o di sicurezza nazionale in una società democratica, sia quando lo esiga l’interesse della vita privata delle parti in causa, sia, nella misura ritenuta strettamente necessaria dal tribunale, quando per circostanze particolari la pubblicità nocerebbe agli interessi della giustizia; tuttavia, qualsiasi sentenza pronunciata in un giudizio penale o civile dovrà essere resa pubblica, salvo che l’interesse di minori esiga il contrario, ovvero che il processo verta su controversie matrimoniali o sulla tutela dei figli.

2. Ogni individuo accusato di un reato ha il diritto di essere presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente.

3. Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie:

a) ad essere informato sollecitamente e in modo circostanziato, in una lingua a lui comprensibile, della natura e dei motivi dell’accusa a lui rivolta;

b) a disporre del tempo e dei mezzi necessari alla preparazione della difesa ed a comunicare con un difensore di sua scelta;

c) ad essere giudicato senza ingiustificato ritardo;

d) ad essere presente al processo ed a difendersi personalmente o mediante un difensore di sua scelta; nel caso sia sprovvisto di un difensore, ad essere informato del suo diritto ad averne e, ogni qualvolta l’interesse della giustizia lo esiga, a vedersi assegnato un difensore d’ufficio, a titolo gratuito se egli non dispone di mezzi sufficienti per compensarlo;

e) a interrogare o far interrogare i testimoni a carico e ad ottenere la citazione e l’interrogatorio dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

f) a farsi assistere gratuitamente da un interprete, nel caso egli non comprenda o non parli la lingua usata in udienza;

g) a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole.

4. La procedura applicabile ai minorenni dovrà tener conto della loro età e dell’interesse a promuovere la loro riabilitazione.

5. Ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l’accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge.”

Nel marzo del 2002 la Corte Suprema israeliana ha scelto di legalizzare le demolizioni di abitazioni nei territori occupati invece di vietarle, ma, allo stesso tempo, ha deciso che l'esercito debba dare un'opportunità per appellarsi all'azione. Le forze d'occupazione israeliane hanno da allora demolito un numero di abitazioni senza alcun preavviso, in violazione dello stesso decreto legge della Corte Suprema.

Come per le limitazioni di movimento, sembra che Israele abbia adottato tali "contromisure" come forma di punizione collettiva, essendone un esempio l'azione di demolizione di abitazioni a Rafah, avvenuta il 10 gennaio del 2002, che è sembrata essere una risposta, una reazione all'uccisione di quattro soldati israeliani verificatasi il giorno precedente. Come forma di punizione collettiva, le demolizioni di case e la distruzione di aree agricole è internazionalmente illecita in quanto espressamente proibita dall'articolo 33 della Quarta Convenzione di Ginevra.

Inoltre, durante gli attacchi alle città palestinesi, l'esercito israeliano ha distrutto ospedali e cliniche, in Ramallah, Betlemme, Hebron, e Al Bireh, in violazione dell'articolo 18 della Quarta Convenzione di Ginevra: "Gli ospedali civili organizzati per prestare cure ai feriti, ai malati, agli infermi e alle puerpere non potranno, in nessuna circostanza, essere fatti segno ad attacchi; essi saranno, in qualsiasi tempo, rispettati e protetti dalle Parti in conflitto....In considerazione dei pericoli che la prossimità di obiettivi militari può costituire per gli ospedali, si dovrà vigilare affinché tali obiettivi ne siano possibilmente lontani".

3.6 Trasferimenti illegali e reclusione: il fenomeno della detenzione amministrativa e dei processi iniqui

Dal 1967, le corti militari israeliani e leggi marziali regolano la vita della popolazione civile nei Territori Occupati, incluse le aree controllate dall'Autorità Nazionale Palestinese. Si è calcolato che tra il 1967 ed il 1998 circa seicentomila Palestinesi erano stati detenuti in prigioni israeliane per periodi che variavano da una settimana alla condanna a vita¹⁸¹. Il trasferimento di Palestinesi dai territori Occupati nelle prigioni all'interno dello stato di Israele è considerato un crimine di guerra secondo il diritto internazionale umanitario, infatti nell'articolo 76 della Quarta Convenzione di Ginevra si afferma che "le persone protette imputate saranno detenute nel paese occupato e, se sono condannate, dovranno scontarvi la loro pena", costituendo una trasgressione al divieto della deportazione e del trasferimento illegali, ai sensi dell'articolo 147 della stessa Convenzione, ed una violazione dell'articolo 49 che proibisce "i trasferimenti fondati, in massa o individuali, come pure le deportazioni di persone protette, fuori del territorio occupato e a destinazione del territorio della Potenza occupante o di quello di qualsiasi altro Stato, qualunque ne sia il motivo".

Strettamente collegata è l'utilizzo della detenzione amministrativa, una procedura in accordo della quale si possono arrestare e detenere persone senza una accusa formale e senza che ci sia un processo. In Cisgiordania la base legale su cui si fonda la detenzione amministrativa è l'Ordine Militare Numero 1229 del 1998, il quale permette ai comandanti militari di rilasciare ordini di detenzione amministrativa fino a sei mesi, rinnovabili alla scadenza, ad infinitum, senza alcun controllo ed autorizzazione giudiziaria; ne consegue che i detenuti non potranno mai essere sicuri della data del loro rilascio. I Palestinesi dei Territori Occupati tenuti in detenzione amministrativa, spesso, non sono informati della ragione del loro arresto e dei dettagli dell'accusa mossa contro

¹⁸¹ Palestine Times, n. 83, maggio 1998.

loro, ed hanno il diritto di appellarsi all'ordine di detenzione amministrativa in primis ad un giudice militare, ed in extremis all'Alta Corte di Israele, ma i loro avvocati non possono vedere le prove raccolte contro loro, non hanno il permesso di vedere i propri clienti, e spesso sono ostacolati nella loro attività dalle chiusure dei territori che limitano fortemente il loro libero movimento, inoltre a partire dal 1995 Israele ha proibito agli avvocati Palestinesi provenienti dai Territori Occupati di praticare nelle corti israeliane. Tutto ciò comporta la mancanza di una difesa legale adeguata. Tale procedura contrasta apertamente con l'articolo 9 del Patto sui diritti civili e politici, secondo il quale "nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto, e chiunque sia arrestato deve essere informato, al momento del suo arresto, dei motivi dell'arresto medesimo, e deve al più presto aver notizia di qualsiasi accusa contro di lui" e con quanto disposto nell'articolo 14, che dispone che "ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo a disporre del tempo e dei mezzi necessari alla preparazione della difesa ed a comunicare con un difensore di sua scelta, ad essere presente al processo ed a difendersi personalmente o mediante un difensore di sua scelta", anche l'articolo 9 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo stabilisce che nessuno possa essere arbitrariamente arrestato, detenuto. Nell'aprile del 2000 l'Alta Corte di Israele ha stabilito che per utilizzare la detenzione amministrativa bisogna dimostrare che sia necessaria per preservare la sicurezza statale, statuendo che la deportazione, in generale, è una misura di prevenzione, attuabile solo nel caso in cui la presenza del deportato costituisca un evidente ed immediato pericolo per la sicurezza dell'area e per il benessere dei suoi abitanti, vietandola come forma di punizione collettiva. Contrariamente Israele ha utilizzato la deportazione come facile alternativa alla punizione legale, come si deduce dal fatto che le deportazioni sono state

utilizzate dal governo in risposta alla pressione dell'opinione pubblica, quando la sensazione del deterioramento della sicurezza intera si è fatta più forte.

Comunque, l'assenza di trasparenza caratterizzante la procedura e lo stato di incertezza da questo comportato crea sofferenze psicologiche aggiuntive ai detenuti, il che può essere equiparato ai trattamenti inumani e alla tortura grave violazione dell'articolo 147 della Quarta Convenzione di Ginevra e comportamento vietato dall'articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici, in accordo del quale "nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti" e in violazione della Convenzione contro Tortura e Altri Trattamenti Degradanti, Inumani e Crudeli del 1984.

Ma anche l'Autorità Palestinese, sin dalla sua creazione, ha effettuato degli arresti illegali contro gli stessi Palestinesi, senza un capo d'accusa, spesso per motivi politici, senza alcune prove o processi giudiziari: tale pratica è adottata nei confronti di coloro che sono sospettati di "collaborare" con Israele o di appartenere a gruppi islamici. Il comportamento dell'Autorità Palestinese è una chiara violazione delle leggi sui diritti umani, in violazione dell'articolo 14, paragrafo 3, del Patto sui diritti civili e politici. Ogni individuo accusato di un reato ha il diritto di essere presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente¹⁸², ed ha il diritto a interrogare o far interrogare i testimoni a carico e ad ottenere la citazione e l'interrogatorio dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico¹⁸³, e a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge¹⁸⁴,

¹⁸² Patto sui diritti civili e politici, articolo 14 (2).

¹⁸³ Ibidem, articolo 14 (3) (e).

¹⁸⁴ ibidem, articolo 14 (5).

ribadendo quanto disposto negli articoli 10 e 11 (1) della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. Quanto detto è confermato dall'articolo 72 della Quarta Convenzione di Ginevra: "Ogni imputato avrà il diritto di far valere i mezzi di prova necessari per la sua difesa e potrà, in particolare, far citare dei testimoni. Egli avrà il diritto di essere assistito da un difensore qualificato, di sua scelta, che potrà visitarlo liberamente e fruirà delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa".

A tutto questo c'è da aggiungere che le corti marziali israeliane sono state spesso criticate dalle organizzazioni per i diritti umani per non avere rispettato gli standard minimi di un giusto processo, come descritti nell'articolo 14 del Patto sui diritti civili e politici, ritenendo ammissibili nei processi le prove estratte con l'uso della tortura.

3.7 La tortura ed il trattamento dei detenuti

Il 6 settembre del 1999 l'Alta Corte di Israele ha bandito l'uso di alcuni metodi specificamente adoperati dai Servizi di Sicurezza Generale negli interrogatori dei detenuti provenienti dai Territori Occupati, come le percosse, l'essere scrollato violentemente, il puntare una fonte di calore bruciante negli occhi e sul viso a poca distanza, la deprivatione del sonno, il confinamento solitario, l'ammantamento doloroso, e il forzare i prigionieri a mantenere una posizione straziante per lunghi periodi di tempo, ma allo stesso tempo ha deciso che il governo potrebbe legalizzare l'uso

della tortura, se lo volesse¹⁸⁵. L'uso della tortura e dei trattamenti inumani e crudeli è continuato da parte dell'esercito israeliano. Inoltre le tecniche di tortura sono spesso designate per infliggere il massimo dolore cercando di non lasciare segni sul corpo. In conseguenza la Commissione contro la Tortura delle Nazioni Unite ha ricordato al governo israeliano, nel novembre del 2001, che non esistono giustificazioni per la tortura, sotto alcuna circostanza, essendo la tortura vietata dalla IV Convenzione di Ginevra, come crimine di guerra. A tal riguardo infatti la Convenzione stabilisce che "nessuna coercizione di carattere fisico o morale potrà essere esercitata sulle persone protette, specialmente per ottenere da esse, oppure da terzi, delle informazioni"¹⁸⁶, che "le Alte Parti contraenti considerano esplicitamente come proibita qualsiasi misura atta a cagionare sia sofferenze fisiche, sia lo sterminio delle persone protette in loro potere, ed il divieto concerne non solo l'assassinio, la tortura, le pene corporali, le mutilazioni e gli esperimenti medici o scientifici non richiesti dalla cura medica di una persona protetta, ma anche qualsiasi altra brutalità, sia essa compiuta da agenti civili o da agenti militari"¹⁸⁷, sostenendo che la tortura o i trattamenti inumani, il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute, rientrano nelle infrazioni gravi¹⁸⁸ indicate nell'articolo 146, e come tali comportanti l'impegno delle Alte Parti contraenti a prendere ogni misura legislativa necessaria per stabilire sanzioni penali adeguate da applicarsi alle persone che le abbiano commesso o dato ordine di commetterle. L'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dispone che "nessun

¹⁸⁵ "Se lo Stato decide di permettere [...] che gli investigatori possano utilizzare metodi fisici durante gli interrogatori, deve cercare di iniziare un processo di legge a questo scopo." Paragrafo 37 della decisione della Corte Suprema Israeliana, 6 settembre 1999.

¹⁸⁶ Quarta Convenzione di Ginevra, articolo 31.

¹⁸⁷ Ibidem, articolo 32.

¹⁸⁸ Ibidem, articolo 147.

individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizioni crudeli, inumani e degradanti”.

Anche l’articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici afferma che “nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti”. La Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, all’articolo 1 definisce la tortura come “ogni atto con il quale un dolore o delle sofferenze acute, fisiche e mentali, sono intenzionalmente inflitte ad una persona con lo scopo di ottenere dalla stessa o terza persona, informazioni o confessioni... se tali dolori e sofferenze sono inflitte da un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona che eserciti funzioni ufficiali...”.

Quanto detto vale anche per l’Autorità Palestinese, il cui Servizio Segreto Generale pratica la tortura ed i maltrattamenti durante gli interrogatori. A tal riguardo Amnesty International, ed altre organizzazioni per i diritti umani, dichiarano che questa è una pratica molto diffusa per l’Autorità Palestinese, che, viola, così, come pure Israele, quanto disposto dalla Convenzione sulla Tortura, convenzione che rientra tra quelle internazionalmente accettate di cui all’articolo 19 degli Accordi di Transizione, che richiede ad ogni Stato di “adottare qualsiasi misura legislativa efficace, amministrativa, e giudiziale atta a prevenire la tortura¹⁸⁹” e che prevede che “nessuna circostanza eccezionale, neppure lo stato di guerra, la minaccia di guerra, l’instabilità politica interna o altre emergenze pubbliche, possa essere invocata a giustificazione della tortura¹⁹⁰”. L’Autorità Palestinese pratica la tortura soprattutto su coloro che sono sospettati di “collaborare” con lo stato di Israele. Le forze israeliane inducono i Palestinesi a collaborare, promettendo loro, in cambio di

¹⁸⁹ Si veda la Convenzione contro la tortura..., articolo 2 (1).

¹⁹⁰ Si veda la Convenzione contro la tortura..., articolo 2 (2).

informazioni, i permessi necessari per guadagnarsi da vivere, trattamenti sanitari, e pagandoli: la Quarta Convenzione di Ginevra vieta tale comportamento nell'articolo 31, nel quale si afferma che "nessuna coercizione di carattere fisico o morale potrà essere esercitata sulle persone protette, specialmente per ottenere da esse, oppure da terzi, delle informazioni".

3.8 Le grandi sofferenze causate intenzionalmente e le uccisioni intenzionali: la questione delle esecuzioni extragiudiziali

L'articolo 147 della Quarta Convenzione di Ginevra stabilisce che una delle gravi infrazioni, rientranti nella sfera di applicazione dell'articolo 146, sia il "fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute". Durante la seconda Intifada tale infrazione ha preso soprattutto due forme: gravi sofferenze causati da spari, e gravi sofferenze causate dallo scoppio di bombe.

Le grandi sofferenze causate da spari sono dovute all'uso della forza da parte dei soldati israeliani sia durante le dimostrazioni palestinesi che al di fuori. La maggioranza delle dimostrazioni sono iniziate pacificamente e diventate, poi, violente dopo le provocazioni dei soldati israeliani o dei coloni, terminando con l'uso letale della forza dei militari israeliani. Gran parte dei dimostranti non pacifici hanno usato le pietre come "armi", qualcuno bottiglie incendiarie, pochi armi da fuoco.

L'uso eccessivo e sproporzionato della forza contro i dimostranti palestinesi, civili, viola i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario, infatti secondo il diritto internazionale la legittima difesa, sulla quale i militari israeliani fondano la legittimità dell'uso della forza, deve essere necessaria e proporzionata. Risulta così evidente che tale uso della forza violi anche l'articolo 147 della Quarta Convenzione di Ginevra nella parte in cui vieta il fatto di cagionare

intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute. Inoltre le armi ed i metodi impiegati durante le dimostrazioni sono proibite dalle convenzioni internazionali sulle armi da fuoco, poiché questi sono designati per causare il danno maggiore, ed in molti casi creano sofferenze inutili e superflue, il che è vietato dall'articolo 35 del I Protocollo addizionale¹⁹¹ alla Quarta Convenzione di Ginevra secondo il quale “in ogni conflitto armato, il diritto delle Parti in conflitto di scegliere metodi e mezzi di guerra non è illimitato¹⁹², ed é vietato l'impiego di armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili¹⁹³”. Lo stesso si dica dei raids aerei israeliani nelle aree di giurisdizione dell'Autorità Palestinese, iniziati alla fine del 2001, il che sembra essere confermato da una dichiarazione fatta alla stampa da Ariel Sharon, il 5 marzo 2002: *“I Palestinesi devono essere colpiti in modo da provocar loro grande sofferenza. Noi dobbiamo causargli perdite e vittime, in modo che si rendano conto di stare pagando un prezzo pesante”*.

Anche il personale medico è stato oggetto di attacchi delle forze israeliane¹⁹⁴: paramedici palestinesi sono stati picchiati, arrestati, ed usati come scudi umani¹⁹⁵, trasgredendo una delle più importanti garanzie del diritto umanitario internazionale, la protezione e la neutralità del personale medico, come espresso anche l'articolo 20 della Quarta Convenzione di Ginevra, in cui si sancisce che “il personale regolarmente ed unicamente adibito al funzionamento o all'amministrazione degli

¹⁹¹ Come detto in precedenza Israele non ne è firmataria.

¹⁹² Articolo 35 (1).

¹⁹³ Articolo 35 (2).

¹⁹⁴ Secondo i dati della Palestine Red Crescent Society sarebbero più di 15 persone appartenenti al personale medico uccise dai soldati israeliani durante l'Intifada di Al-Aqsa, ed almeno 206 ad essere state ferite.

¹⁹⁵ A tal proposito, si veda Amnesty International Reports, London, AI 1996-2002.

ospedali civili, compreso quello incaricato della ricerca, della raccolta, del trasporto e della cura dei feriti e malati civili, degli infermi e delle puerpere, sarà rispettato e protetto”.

Spesso nelle dimostrazioni vengono non solo feriti, ma anche uccisi, Palestinesi, come nei raids aerei.

L’articolo 147 fa rientrare tra le gravi infrazioni anche l’omicidio intenzionale. Dall’inizio della crisi Israele ha iniziato a praticare una vera e propria politica delle esecuzioni extragiudiziali¹⁹⁶, un caso speciale di omicidio intenzionale, rivolta contro i soggetti palestinesi sospettati di azioni terroristiche contro i soldati e la popolazione israeliana. Tale uccisioni avvengono usando elicotteri, unità segrete e trappole esplosive, con veri blitz militari. Il governo israeliano ha giustificato la sua “politica di liquidazione” sulla sicurezza: da affermazioni fatte da ufficiali militari e da politici israeliani si evince che il governo israeliano si senta legittimato ad usare qualsiasi mezzo e fare tutto il possibile per sventare gli attacchi terroristici. Innanzi tutto la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, nell’articolo 3, sancisce che ogni individuo ha il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona., e poi, secondo la Quarta Convenzione di Ginevra, Israele, come forza di occupazione, ha il diritto di arrestare e processare coloro che sono sospettati di attività violente, con il divieto, però, assoluto di uccisioni intenzionali, essendo uno dei principi cardine della Convenzione il diritto delle persone protette dalla convenzione ad essere trattate sempre con umanità. Tale principio ed obbligo è espresso nell’articolo 27 della Quarta Convenzione di Ginevra: *“Le persone protette hanno diritto, in ogni circostanza, al rispetto della loro persona, del loro onore, dei loro diritti familiari, delle loro convinzioni e pratiche religiose, delle loro consuetudini e dei loro costumi. Esse saranno trattate sempre con umanità e protette, in particolare, contro*

¹⁹⁶ Si veda Yael Stein, B’Tselem, “Israeli Assassination Policy : extra-judicial executions”.

qualsiasi atto di violenza o d'intimidazione, contro gli insulti e la pubblica curiosità. Le donne saranno specialmente protette contro qualsiasi offesa al loro onore e, in particolare, contro lo stupro, la coercizione alla prostituzione e qualsiasi offesa al loro pudore. Tenuto conto delle disposizioni concernenti le condizioni di salute, l'età e il sesso, le persone protette saranno trattate tutte dalla Parte in conflitto nel cui potere si trovano con gli stessi riguardi, senza alcuna distinzione sfavorevole, segnatamente di razza, di religione o di opinioni politiche. Le Parti in conflitto potranno tuttavia prendere nei confronti delle persone protette, le misure di controllo o di sicurezza imposte dalla guerra”.

I principi enunciati in questo articolo sono le basi sulle quali si poggia la Convenzione, il punto centrale alla luce del quale vanno considerati le altre disposizioni. La riserva relativa alle questioni di sicurezza non ha valore sui diritti fondamentali dell'uomo, infatti qualsiasi misura di sicurezza si prenda non deve ledere i diritti umani basilari. Quanto esposto viene rafforzato dall'articolo 32 : *“Le Alte Parti contraenti considerano esplicitamente come proibita qualsiasi misura atta a cagionare sia sofferenze fisiche, sia lo sterminio delle persone protette in loro potere. Questo divieto concerne non solo l'assassinio, la tortura, le pene corporali, le mutilazioni e gli esperimenti medici o scientifici non richiesti dalla cura medica di una persona protetta, ma anche qualsiasi altra brutalità, sia essa compiuta da agenti civili o da agenti militari”.*

A riguardo delle persone protette, sospettate di attività dannose, l'articolo 5 della stessa Convenzione stabilisce che “se, sul territorio di una Parte in conflitto, questa avesse serie ragioni di ritenere che una persona protetta dalla presente convenzione fosse giustamente sospettata di svolgere una attività dannosa per la sicurezza dello Stato o fosse accertato che essa svolge effettivamente una siffatta attività, detta persona non potrà avvalersi dei diritti e privilegi conferiti

dalla presente Convenzione, diritti e privilegi che se fossero applicati in suo favore, potrebbero nuocere alla sicurezza dello Stato, sarà comunque trattata con umanità e, in caso di procedimento giudiziario, non sarà privata del suo diritto ad un processo equo e regolare, come è previsto dalla presente Convenzione”, affermando che i diritti persi dalla persona sospettata, non comportano una licenza di uccidere, poiché in ogni caso la persona sospettata deve essere trattata con umanità: tra i diritti derogabili, secondo l’articolo 5, ci sono quelli inerenti alla comunicazione, e, certamente, non è incluso il diritto ad essere protetto dagli omicidi intenzionali.

Da quanto detto consegue che l’articolo 5 non può essere chiamato a giustificazione di omicidi intenzionali nei casi in cui la sicurezza statale sia minacciata. Inoltre l’articolo 51, paragrafo 3 del I Protocollo, dispone che “Le persone civili godranno della protezione concessa dalla presente Sezione, salvo che esse partecipino direttamente alle ostilità e per la durata di detta partecipazione”, affermando che le persone civili coinvolte nelle ostilità perdono il loro status di persone protette, solo per il tempo della partecipazione all’ostilità: le esecuzioni extragiudiziali effettuate da Israele, sono avvenute, ed avvengono ancora, quando i sospettati fanno tutt’altro che prendere parte ad ostilità, mettendo in pericolo la vita di terzi: mentre sono in un taxi, in un luogo pubblico come un mercato, nelle loro abitazioni dove risiedono altre persone, costituendo così anche una forma di punizione collettiva vietata ai sensi dell’articolo 33 della Quarta Convenzione di Ginevra.

Israele ha sostenuto che i Palestinesi sospettati di terrorismo non sono protetti dalle convenzioni sulle persone civili, poiché hanno preso parte agli scontri, ma che non possono neanche essere considerati combattenti legittimi¹⁹⁷, perché non portano apertamente le armi e non soddisfano agli

¹⁹⁷ Si veda Ronzitti, “Diritto internazionale dei conflitti armati”, Torino, Giappicchelli, 2001, pag. 113-119.

altri requisiti richiesti dal I Protocollo¹⁹⁸. Comunque resta il fatto che la Quarta Convenzione di Ginevra stabilisca il processo di quelle persone che perdono il loro status di civile per aver preso parte alle ostilità, da cui la corretta procedura è che Israele arresti i Palestinesi ricercati e li processi¹⁹⁹: ucciderli senza un processo, ed uccidere terze persone nel tentativo di ucciderli non ha nessuna giustificazione in accordo alle Convenzioni di Ginevra. Inoltre è lo stesso Patto sui diritti civili e politici a stabilire, all'articolo 6, che "il diritto alla vita è inerente alla persona umana, deve essere protetto dalla legge, nessuno può essere arbitrariamente privato della vita" continuando con l'affermazione che "nei Paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, la pena può essere eseguita soltanto in virtù di una sentenza definitiva, resa da un tribunale competente".

Né vale a nulla richiamare la nozione di necessità: il tribunale per i crimini internazionali della ex Jugoslavia ha stabilito una definizione di ciò che è necessario, secondo la quale è legittimo uccidere una persona solo se questa rappresenta una minaccia immediata.

In conclusione non c'è alcuna giustificazione per l'uccisione di una persona perché sospettata di coinvolgimenti futuri e passati in attività terroristiche, se questa non costituisca una minaccia attuale, ed in quest'ultimo caso non dovranno esserci perdite di civili²⁰⁰.

L'esecuzioni extragiudiziali sono "adoperate" anche dai Palestinesi: dall'inizio della seconda Intifada sono state uccise dozzine di civili palestinesi sospettati di collaborazionismo con lo stato di

¹⁹⁸ I Protocollo articolo, 44 (3).

¹⁹⁹ Si veda, 54th UN Commission on Human Rights (1998), Statements and Press Releases issued by Amnesty International, "ISRAEL AND THE OCCUPIED TERRITORIES, State assassinations and other unlawful killings 02/2001" in cui si è affermato che: "Le forze di sicurezza israeliane che praticano la condanna a morte extragiudiziale non portano prove di colpevolezza (delle vittime), né concedono il diritto di difesa".

²⁰⁰ Si veda per un esempio concreto John Jones, "Toothless in Gaza. Was Israel's assassination of Salah Shehade a war crime and, if so, can any court try it?", The Guardian, 27 luglio 2002.

Israele , proprio con esecuzioni mirate alla loro eliminazione fisica, guidate da organizzazioni varie. Vale anche in questo frangente quanto argomentato in riguardo lo stato di Israele.

Cap. IV

Eventi internazionali e ripercussioni sulla crisi

4.1 L'impatto degli attentati dell'11 settembre 2001 sulla questione palestinese: la nuova visione del terrorismo

Martedì 11 settembre 2001, forze identificate genericamente come di “matrice islamica” hanno sferrato un attacco terroristico senza precedenti nel cuore degli Stati Uniti d'America, colpendo due dei suoi simboli: le Twin Towers ed il Pentagono. Quel giorno un gruppo di terroristi era riuscito ad assumere il controllo di quattro aerei, quasi contemporaneamente, facendone schiantare due sulle Torri Gemelle, provocandone il crollo e la morte di 3000 persone, uno sul Pentagono, uno in aperta campagna. Il giorno seguente il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 1368 (2001), nella quale condannò tale atto, definendolo terroristico, e come tale rappresentante una minaccia alla

sicurezza ed alla pace internazionale, esprimendo la sua disponibilità a prendere tutti i provvedimenti necessari, in accordo la Carta delle Nazioni Unite, per rispondervi. Nella successiva Risoluzione 1373 del 28 settembre del 2001, il Consiglio di Sicurezza affermò il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva come prevista nella Carta. Anche l'Assemblea Generale condannò tali atti il giorno successivo nella Risoluzione 56/1.

[Bush](#) ottenne pieni poteri dal Congresso e annunciò l'operazione "libertà duratura"²⁰¹, consistente nel colpire i [terroristi](#) e coloro che li ospitavano. Le indagini portarono a individuare i responsabili in Afghanistan, [Bin Laden](#) e i [Talebani](#). Il 7 ottobre 2001 gli Usa e la Gran Bretagna, sotto l'egida dell'ONU e con il consenso di un'ampia [coalizione mondiale](#), attaccarono le basi dei terroristi in [Afghanistan](#), con missili e bombe. Era l'inizio della guerra in Afghanistan, come legittima difesa degli USA all'attacco terroristico.

Cambia la visione e la valutazione del terrorismo con gli attentati dell'11 settembre 2001, venendo del tutto equiparato questo ad un'aggressione armata, comportando la formula "terrorismo = ritorsione = legittima difesa". Tale equiparazione, in realtà, era già stata operata dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale 3314-XXIX all'articolo 3 (g), nel quale si affermò che l'attacco armato poteva essere compiuto, non solo mediante le forze armate di uno Stato, "ma anche mediante gruppi armati, non immediatamente inquadrabili nell'organizzazione politico militare di uno Stato, ma agenti secondo le sue direttive", comportando l'imputabilità dello Stato stesso", costituendo questa forma di attacco l'aggressione indiretta, e la Corte Internazionale andrò oltre, sostenendo, nell'Affare Nicaragua-Stati Uniti, che tale principio appartenesse al diritto internazionale

²⁰¹ "Enduring Freedom Operation".

consuetudinario²⁰². Pertanto, ancora prima degli attentati terroristici negli Stati Uniti, costituiva attacco armato l'invio da parte di uno Stato od in suo nome di bande o gruppi armati, di forze irregolari, se venivano compiuti atti di tale gravità da equivalere ad un vero e proprio attacco armato delle forze regolari, ma fu con tale evento che si ebbe la vera legittimazione internazionale dell'uso della forza come legittima difesa agli atti terroristici, come prevista dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite²⁰³, che esprime un principio di diritto internazionale consuetudinario. Infatti, l'articolo 1 della Carta ONU, comma 1, proclama che lo scopo precipuo delle NU è quello di *“mantenere la pace e la sicurezza internazionali”* e, a questo fine, *“prendere misure collettive efficaci in vista di prevenire ed evitare le minacce alla pace, e realizzare, con mezzi pacifici, conformemente ai principi della giustizia e del diritto internazionale, l'aggiustamento o il regolamento di controversie o di situazioni, di carattere internazionale, suscettibili di portare ad una rottura della [pace](#)”*, enunciando al successivo art. 24, i compiti e poteri del Consiglio di Sicurezza, gli si conferisce *“la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”* e la possibilità di agire in nome e per conto di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione nel provvedere a quei passi che simile responsabilità comportano; di conseguenza, l'art. 39 afferma che spetta al Consiglio di Sicurezza di constatare *“l'esistenza di una minaccia contro la pace, [...] di un atto di*

²⁰² Si veda ICJ, Reports 1986, 103.

²⁰³ Articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite: *“Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”*.

aggressione e [...] decide quali misure saranno prese [...] per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali” in virtù di tale prerogativa, nella seduta d'urgenza del pomeriggio del 12 settembre il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione S/2001/861, condannando categoricamente simili attacchi terroristici, li definisce *“una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali”*, facendoli rientrare nella fattispecie atta a far conseguire una risposta armata o meno a norma degli articoli 40, 41 e 42 della Carta, e all’articolo 51 si prevede la legittima difesa, individuale o collettiva, da parte del Paese membro che sia stato oggetto di una aggressione armata come alternativa. Tra le due soluzioni offerte dalla Carta, gli Stati Uniti scelsero quella indicata dall’articolo 51. Fu l’inizio della lotta internazionale al terrorismo, che venne riconosciuto concretamente, e non solo più formalmente, come problema internazionale non appartenente singolarmente ad uno Stato ma all’intera comunità mondiale, il nemico invisibile potenziale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, come dimostrato, proprio, dagli attentati “americani” del 2001, che hanno portato allo scoppio di un conflitto coinvolgente l’intera comunità internazionale, i cui effetti si sono dispiegati su tutta la comunità mondiale.

Tutto ciò ha comportato delle dirette ripercussioni sulla questione israelo-palestinese alcune positive, altre negative: il messaggio di rivendicazione degli attentati di Bin Laden faceva esplicito riferimento alla questione palestinese come uno dei capi d'accusa mossi agli Stati Uniti. Un primo problema era, quindi, la possibile assimilazione degli attentati dei kamikaze dei gruppi terroristici palestinesi agli attacchi suicidi che hanno investito gli USA. Ma in parte il problema venne risolto sia dalla dichiarazione resa il 2 ottobre dal presidente George W. Bush, nella quale enunciò che l’idea di uno Stato palestinese aveva sempre fatto parte di una visione complessiva, fermo restando il rispetto del diritto all'esistenza di Israele, sia dalla conferma dell’apertura alla nascita di uno Stato

palestinese indipendente del premier britannico Tony Blair ad Arafat, dichiarazione motivate dal fatto che, a differenza di quanto accadde durante la guerra del Golfo nel '91, Arafat e l'ANP avevano compiuto la loro scelta di campo, cioè, stare accanto agli Stati Uniti nella lotta al terrorismo internazionale²⁰⁴.

La tragedia americana ha avuto degli effetti negativi, però, sui rapporti tra Israele e ANP: all'indomani degli attentati, il premier israeliano si disse favorevole a una grande coalizione contro il terrorismo, ribadendo, però, che in cambio non avrebbe fatto alcuna concessione ai palestinesi. Lo stesso 11 settembre 2001, come reazione, Israele chiuse il proprio spazio aereo ai voli stranieri, le frontiere di terra con l'Egitto e la Giordania e sgombrò ambasciata e consolati, dichiarando lo stato di allerta, proseguendo l'assedio di Jenin, il 12 settembre le autorità israeliane chiusero il passaggio di Rafah, sospendendo il transito di persone e veicoli alla frontiera tra l'Egitto e la Striscia di Gaza. Fu proprio dopo questo periodo che le violazioni di diritto umanitario internazionale israeliane si intensificarono, sulla base della legittimità dell'uso di ogni mezzo per reprimere il terrorismo in accordo a quanto aveva dichiarato subito dopo gli attentati americani Sharon: "Ciascuno ha il suo Osama bin Laden e quello di Israele è Arafat". La paura palestinese sulla possibile assimilazione del terrorismo palestinese a quello degli attentatori dell'11 settembre, sulla possibile equiparazione delle due situazioni si rivelò fondata riguardo il versante israeliano. Si rafforzò la convinzione del governo israeliano della legittimità dell'uso di qualsiasi mezzo per prevenire e combattere il terrorismo. Furono lanciate varie incursioni nei Territori Occupati, il cui obiettivo era, secondo il briefing del 1 marzo 2002 del comandante della Cisgiordania Generale Brigadiere Yitzak Gershon, chiarire che non esisteva e non sarebbe esistito un posto sicuro per i

²⁰⁴ L'11 settembre a Gaza Arafat dichiarò: "Condanniamo totalmente questa grave operazione (...), siamo sconvolti, e' incredibile, incredibile, incredibile".

terroristi ed i loro mandanti, essendo l'intenzione degli israeliani il distruggere l'infrastruttura del terrore presente nei campi dei rifugiati, nel caso vi fosse stata trovata, chiarendo che il tutto non era rivolto contro la popolazione non coinvolta nel terrorismo²⁰⁵. Fu in tale clima che avvenne il massacro nel campo profughi di Jenin, nel quale persero la vita e furono feriti centinaia di Palestinesi, tra i quali donne e bambini, nell'aprile del 2002. Tale gravissimo atto era chiaramente ingiustificabile alla luce del diritto umanitario e dei diritti umani, essendo una violazione palese degli articoli 5, 27, 32, 147 della Quarta Convenzione di Ginevra e degli articoli 6 e 7 del Patto sui diritti civili e politici. L'ONU condannò totalmente l'accaduto nella Risoluzione ES-10/10 del 14 maggio 2002²⁰⁶. Sempre a risposta degli atti terroristici dei kamikaze palestinesi a danno di cittadini israeliani, precedentemente, in marzo del 2002, Arafat fu assediato dai carri armati israeliani nel suo quartier generale della Moqata a Ramallah, comportando la condanna del Consiglio di Sicurezza mediante la Risoluzione 1402²⁰⁷ del 30 marzo nella quale richiedeva il ritiro delle forze israeliane dalle città palestinesi, tra cui Ramallah. Il 19 settembre l'esercito israeliano assediò nuovamente il quartiere generale di Arafat, dalla qual cosa conseguì un'altra condanna del Consiglio di Sicurezza nella Risoluzione 1435 del 2002, nella quale il Consiglio espresse la sua preoccupazione al riguardo, richiedendone l'immediata cessazione.

Gli eventi dell'11 settembre 2001, d'altra parte, non hanno scoraggiato il terrorismo palestinese, i cui attacchi diretti verso la popolazione israeliana non sono diminuiti, ma ha comportato l'uso di una nuova arma: gli attentati in video. Consapevoli del fatto che uno dei fattori che ha contribuito al

²⁰⁵ Sul terrorismo come illecito e sue conseguenze si veda il capitolo III.

²⁰⁶ Dal testo originale della Risoluzione ES-10/10: "*Condemns the attacks committed by the Israeli occupying forces against the Palestinian people in several Palestinian cities, particularly in the Jenin refugee camp*".

²⁰⁷ Si veda la Risoluzione 1402 del 2002: "1. ...calls for the withdrawal of Israeli troops from Palestinian cities, including Ramallah".

grande eco avuto dagli attentati negli Stati Uniti verso la Comunità mondiale, sulla sua intera popolazione, è stato la ripresa in tempo reale dell'avvenimento, con la relativa partecipazione diretta della gente all'avvenimento, i terroristi palestinesi, soprattutto quelli appartenenti ad Hamas, hanno incominciato a registrare gli attacchi nel loro compimento²⁰⁸, seguendo anche l'esempio degli Hezbollah : una cosa è sentire parlare di un atto terroristico e vederne gli effetti, tutt'altra "vederlo" con i propri occhi, la presa sulla gente è differente nelle due situazioni. Le immagini degli attacchi servono ad ottenere il consenso tra la gente dei campi profughi, dimostrando "l'abilità" degli estremisti nel colpire Israele, aprendo un nuovo fronte, quello dei media. A un video viene affidato il testamento spirituale di molti kamikaze, prima della missione, come loro ultimo messaggio.

4.2 L'attuale crisi irachena e la recente crisi israelo-palestinese

Nel suo discorso, tenuto davanti l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 12 settembre 2002, George W. Bush ha sottolineato come l'Iraq rappresenti una minaccia alla sicurezza e la pace internazionale, perché il suo dittatore, Saddam Hussein, ha violato numerose risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: è in possesso di armi di distruzione di massa, sostenitore del terrorismo, in violazione della Risoluzione 687 del 1991, all'Iraq specificamente indirizzata, e la Risoluzione

²⁰⁸ Il 16 gennaio 2002 attivisti di Hamas piazzarono una bomba lungo una strada e registrarono con una videocamera l'attacco. Fu questo il battesimo del fuoco per i cameramen della Jihad.

1373 del 2001, persegue la popolazione civile, soprattutto le minoranze, in violazione della Risoluzione 688 del 1991, non ha rilasciato i prigionieri catturati durante la Guerra del Golfo, in violazione delle Risoluzioni 686 e 687 del 1991, ha organizzato un mercato clandestino fuori dal programma petrolio-per-cibo, in contrasto con le sanzioni inflittele dal Consiglio di Sicurezza. In breve Bush ha rilevato che la condotta del regime iracheno sia una minaccia concreta ed attuale all'autorità delle Nazioni Unite, richiedendo il suo intervento, in base all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale uno dei fini delle Nazioni Unite consiste nel "mantenere la pace e la sicurezza internazionale", ed a questo scopo prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace". L'articolo 24 della Carta affida il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e tutto quanto da questo consegua, al Consiglio di Sicurezza, e a questo gli Stati Uniti hanno chiesto di intervenire in base agli articoli 39²⁰⁹ e 42²¹⁰, avendo l'Iraq non ottemperato alle misure di cui all'articolo 41²¹¹, cioè avendo violato le risoluzioni di cui si è detto. Il Consiglio di Sicurezza ha disposto che per intervenire in tal senso, debba prima accertarsi de facto delle inadempienze, mandando in Iraq degli ispettori.

²⁰⁹ Carta delle Nazioni Unite, articolo 39: "Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

²¹⁰ Ibidem, articolo 42: "Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite".

²¹¹ Ibidem, articolo 41: "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche".

Nel caso si dovesse riscontrare tali gravi inadempienze e non si potesse giungere ad alcuna soluzione pacifica, potrebbe scoppiare un conflitto di natura internazionale, potenzialmente influenzabile la crisi israelo-palestinese. Un nuovo conflitto iracheno sarebbe lesivo del rapporto tra Israeliani e Palestinesi, già pieno di incrinature, e renderebbe assai ancor più difficoltoso l'instaurarsi di un dialogo di pace; nel primo conflitto contro l'Iraq è sembrato che la posizione di Arafat fosse troppo vicina a quella di Saddam Hussein, che si fece promotore della causa palestinese. Il pericolo principale consisterebbe nella possibile nuova propaganda del dittatore pro Palestinesi, ed il consenso che potrebbe riscuotere tra questi, dato il precario equilibrio esistente in Medio Oriente, con l'eventuale allargarsi del conflitto nella Palestina, rendendo ancora più insostenibile le condizioni a cui sono sottoposte la popolazione israeliana e palestinese.

Un altro elemento d'attrito dell'intervento in Iraq è rappresentato dalla diversità del "trattamento" internazionale accordate da una parte alla situazione irachena, dall'altra alla situazione israelo-palestinese: molti sollevano la questione che anche Israele ha violato varie risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, e varie norme di diritto umanitario e dei diritti umani, e che anche la questione palestinese sia una controversia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e, pertanto ne richiedono un intervento del Consiglio di Sicurezza. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, ha adottato molte risoluzioni ex articolo 40 della Carta, come quelle inerenti il "cessate il fuoco", più volte disattese sia dalla parte palestinese, che da quella israeliana.

Una guerra d'aggressione degli USA in Iraq, anche se "autorizzata" dal Consiglio di Sicurezza (in violazione dell'articolo 1 (1) della Carta delle Nazioni Unite), creerebbe, così, un precedente

pericoloso che potrebbe essere usato dagli Stati Arabi contro Israele, con le stesse motivazioni addotte dagli USA per un intervento contro l'Iraq.

Conclusione

La crisi dei rapporti tra Israele e Palestinesi diventa ogni giorno più attuale ed i recenti suoi sviluppi sempre più intrecciati: è del 20 febbraio la notizia che a Gaza sono stati uccisi 20 palestinesi e feriti 120, sono state demolite decine di case, distrutte 11 piccole industrie, in seguito ad un attacco dell'esercito israeliano ad una presunta fabbrica terroristica di mortai, e gli attentati palestinesi non sono cessati. I motivi dell'Intifada scoppiata il 28 settembre 2000 sono dovuti, in gran parte, al fallimento degli Accordi di Oslo, dalla non ottemperanza di ambo le parti agli impegni da questi stabiliti, da queste giustificata sulla violazione degli Accordi una dell'altra, dall'altra parte alle continue violazioni del diritto internazionale generale delle due parti. Il processo di pace di Oslo ha, poi, peccato di tre severe e strettamente correlate imperfezioni: 1) i negoziati sono stati intrapresi tra due parti ineguali, senza un meccanismo che potesse mediare lo squilibrio dei loro poteri, 2) il processo ha posto le convenienze politiche di fronte al rispetto di base dei diritti umani e alle protezioni garantite dal diritto umanitario internazionale, 3) gli Accordi di Oslo hanno implicitamente legittimato gli insediamenti israeliani nei territori palestinesi occupati, anche se proibiti dal diritto umanitario internazionale.

Comunque l'Intifada di Al-Aqsa non è un fenomeno a se stante, ma un anello di una catena di conflitti iniziati con il mandato britannico in Palestina, da inquadrare in un unico conflitto, quello arabo- israeliano, dal quale eredita i presupposti e le conseguenze.

Si potrebbe paragonare la recente crisi ad un serpente che si morde la coda, per rappresentare quanto possa essere complicata la questione, risultando questa un circolo vizioso, senza un inizio ed una fine, senza che si possa dire chi sia il primo ad aver “lanciato la prima pietra”, se l'atto terroristico palestinese sia conseguenza o causa delle reazioni illecite degli Israeliani, o viceversa, affondando le origini di quello che oggi potremmo chiamare conflitto alla luce della equiparazione delle guerre di liberazione nazionale ai conflitti internazionali, affermata dal I Protocollo Aggiuntivo delle Convenzioni di Ginevra nell'articolo 1 (4)²¹², in un passato storicamente lontano, ma cui effetti hanno ancora rilevanza oggi.

Si dovrebbe finalmente costituire uno Stato Palestinese, sulla base della Risoluzione 181 dell'Assemblea Generale, la soluzione del problema palestinese è, infatti, la chiave di volta per disinnescare il pericoloso scivolamento verso un conflitto generale in Medio oriente; la costituzione di uno stato palestinese entro confini certi e riconosciuti dalla comunità internazionale, avrebbe l'effetto, inoltre, di isolare e ridurre alla ragione le frange più disperate del terrorismo fondamentalista e di contrastare il loro radicamento nei paesi arabi moderati, facilitando anche una soluzione democratica in Iraq, sottraendo a Saddam Hussein l'arma propagandistica della causa palestinese. Si dovrebbe agire, inoltre in accordo, alla Risoluzione 242 del 1967 nel quale si è

²¹² I Protocollo, articolo 1 (4): “Le situazioni indicate nel paragrafo precedente comprendono i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite”. Il Protocollo però non venne firmato da Israele.

affermato che il compimento dei principi della Carta richiedeva l'instaurarsi di una pace giusta e duratura in Medio Oriente, per mezzo del ritiro delle forze israeliane dai territori occupati e della cessazione di ogni dichiarazione di belligeranza, o di ogni stato di belligeranza, col rispetto e riconoscimento della sovranità e dell'indipendenza politica di ogni Stato della regione, al riparo da minacce o atti forza. Faciliterebbe il risolversi della crisi il garantire il diritto al ritorno dei Palestinesi fuggiti, e talvolta scacciati, durante i vari conflitti che hanno colpito la Palestina, diritto riconosciuto dalle Nazioni Unite in diverse risoluzioni. Il diritto al ritorno di una persona al suo paese natio è uno dei diritti umani fondamentali, essendo il corollario della libertà di movimento, principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto. La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, infatti, presenta il diritto di ogni individuo di lasciare e ritornare al suo paese come uno degli aspetti in cui si traduce la libertà di movimento, come si evince dall'articolo 13: *“ogni individuo ha il diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato, ed il diritto di lasciare qualsiasi Stato, incluso, il proprio, ed il diritto di ritornare nel proprio paese”*. Nel parere dato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1971 sulla questione della Namibia, si affermò che la Dichiarazione Universale era una codificazione del diritto fondamentale di uguaglianza dal quale derivavano tutti gli altri diritti umani, riconoscendole il valore di diritto internazionale consuetudinario. Comunque anche il Patto sui diritti civili e politici ribadisce quanto espresso dalla Dichiarazione all'articolo 12: *“Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”²¹³, ed è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio²¹⁴*. Israele riconosce il

²¹³ Patto sui diritti civili e politici, articolo 12, paragrafo 1.

²¹⁴ Ibidem, articolo 12, paragrafo 2.

diritto al ritorno solo agli ebrei come è dimostrato dalla *Legge del ritorno* del 1950, ed i soli modi per acquistare la nazionalità israeliana, secondo la Legge sulla Nazionalità israeliana, sono il ritorno, la residenza in Israele, la nascita e la naturalizzazione²¹⁵...

Una valida via di uscita sarebbe l'applicazione del diritto umanitario. La IV Convenzione di Ginevra del 1949 è il fondamento del diritto umanitario internazionale, il quale assicura una protezione minima ai civili durante le guerre o le occupazioni militari. La Convenzione proibisce, tra le altre cose, la costruzione di insediamenti su un territorio occupato (articolo 49), l'annessione unilaterale di un territorio (articolo 47), l'omicidio intenzionale di civili (articoli 146-147), le pene collettive (articolo 33), la tortura (articoli 31-32, 146-147), e la distruzione di proprietà senza valide ragioni militari (articoli 53, 146-147). La Convenzione richiede la responsabilità giuridica per coloro che commettono crimini di guerra, definiti come "gravi violazioni", ed elencati nell'articolo 147. La Convenzione tiene pienamente in conto le necessità militari ma non può essere violata per "ragioni di sicurezza". Secondo la Convenzione, la firma di altri accordi non può influire negativamente sulle protezioni accordate dalla Convenzione alla popolazione civile (articoli 7 e 47). Durante il processo di pace di Oslo, le violazioni israeliane e palestinesi alla Convenzione sono continuate: da settembre 2000, le violazioni israeliane alla Convenzione hanno ricevuto un'escalation senza precedenti.

Non solo Israele è giuridicamente vincolato al rispetto della Convenzione, ma tutte le Alte Parti contraenti sono obbligate, per l'articolo 1, a "rispettare e a far rispettare la [presente] Convenzione in ogni circostanza". Per gli obblighi dettati dall'articolo 1, e dato il costante rifiuto israeliano all'applicazione della Convenzione fin dal 1967, gli stati devono agire immediatamente per

²¹⁵ Si veda l'articolo 1 di "The Israeli Nationality Law".

assicurarsi che Israele applichi pienamente il diritto umanitario internazionale nei territori palestinesi. L'occupazione israeliana²¹⁶ ed il sistema degli insediamenti nei territori palestinesi occupati, è una forma di apartheid de facto, cioè la causa maggiore dell'instabilità nella regione. Siccome molte di queste politiche violano gli esistenti obblighi internazionali del governo israeliano, previsti dalla IV Convenzione di Ginevra, è chiaro che il rispetto del diritto umanitario internazionale rappresenta uno dei modi chiari, coerenti, ed effettivi per risolvere la questione israelo-palestinese. Imponendo ad Israele lo smantellamento degli insediamenti, l'astensione dagli attacchi ai civili, la fine delle politiche delle punizioni collettive, e l'assicurazione della responsabilità giuridica per i sospetti criminali di guerra, la comunità internazionale può creare le condizioni stabili in cui i palestinesi e gli israeliani possano risolvere notevoli questioni politiche e concludere una pace giusta, duratura e completa. Dall'altra parte, l'Autorità Nazionale Palestinese, deve combattere il terrorismo, qualificabile come crimine contro l'umanità, consistendo le forme del terrorismo palestinese una grave violazione dei diritti umani, "prevenendo e sopprimendo nei suoi territori, attraverso tutti gli strumenti di legge, la preparazione e il finanziamento di qualsiasi attacco terroristico, rifiutando rifugio a coloro che progettano, finanziano o commettono atti terroristici, assicurando la loro cattura, punizione o estradizione, scambiando informazioni in accordo con la normativa internazionale e nazionale e cooperando in ambito amministrativo e

²¹⁶ L'occupazione dei Territori, come spesso ripetuto è illegittimo, come ribadito da numerose risoluzioni dell'ONU. Anche gli insediamenti israeliani nei Territori sono illegali secondo il diritto umanitario internazionale. Costruiti principalmente su terreno espropriato ai palestinesi, gli insediamenti distruggono la continuità territoriale delle aree palestinesi. Nella Risoluzione 465 del 1980 il Consiglio di Sicurezza determinò che tutte le misure adottate da Israele per mutare il carattere fisico, la composizione demografica, la struttura istituzionale, lo status dei Territori Palestinesi Occupati dal 1967, compreso Gerusalemme, non avessero alcuna validità legale e che la politica e la pratica israeliana di trasferire parte della sua popolazione in quei territori costituivano una flagrante violazione della Quarta Convenzione di Ginevra sulla Protezione dei Civili in tempo di Guerra, come pure un serio ostacolo per raggiungere una pace giusta e duratura in Medio Oriente. Già nella Risoluzione 476 del 1979 il Consiglio di Sicurezza aveva sostenuto l'illegalità degli insediamenti.

giudiziario allo scopo di prevenire la commissione di atti terroristici” come richiesto dal Consiglio di Sicurezza agli Stati nella Risoluzione 1269 del 1999, ribadito anche nelle risoluzioni sul terrorismo successive.

Le Parti contraenti la Quarta Convenzione di Ginevra dovrebbero pressare gli altri Stati ad agire nello stesso modo. Quest’azione dovrebbe includere sanzioni come: la proibizione del trasferimento di armi ed equipaggiamento militare, la fine degli aiuti economici, la sospensione degli accordi firmati, un embargo commerciale (specialmente facendo rispettare le leggi già esistenti che bandiscono le importazioni dei prodotti degli insediamenti israeliani nei Territori Occupati), la riduzione o la rottura totale delle relazioni diplomatiche, e il biasimo per le politiche israeliane nei forum internazionali.

Avendo, infatti, più volte riconosciuto la potenziale minaccia, rappresentata da tale situazione, alla pace e alla sicurezza internazionale l’ONU dovrebbe intervenire, in modo più deciso, avendo ormai cercato di risolvere pacificamente la controversia, inutilmente, dovrebbe agire secondo quanto disposto dagli articoli 39, 41, 42: “il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l’impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure, che possono comprendere un’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche, e, se ritiene che tali misure siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

Seguendo, ancora, la tripartizione che risale all'Accordo di Londra del 1945 dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità, i crimina iuris gentium, suddivisi in crimini di guerra, crimini contro la pace, crimini contro l'umanità, si può affermare che l'Autorità Nazionale Palestinese e lo stato di Israele abbiano commesso crimini di guerra e crimini contro l'umanità negli ultimi sviluppi della loro crisi. In generale, il cuore dei crimina iuris gentium è costituito, proprio, dalle gravi violazioni dei diritti umani, le cosiddette gross violations, sia in tempo di pace che di guerra. In particolare Israele, avrebbe commesso anche crimini contro la pace, avendo occupato i Territori Palestinesi, prima nel 1967, e poi avendo rioccupato le città dei Territori occupati sotto la giurisdizione dell'Autorità Palestinese, con lo scoppio della seconda Intifada, in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta dell'ONU.

Sia l'Autorità Palestinese che lo stato di Israele hanno commesso delle violazioni di obblighi internazionali, commettendo illeciti internazionali, e secondo l'articolo 1 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato ogni atto internazionalmente illecito di uno Stato comporta la sua responsabilità internazionale. L'articolo 19 (3) (b) del Progetto include tra i crimini internazionali “una violazione grave di un obbligo internazionale di importanza essenziale per la salvaguardia del diritto all'autodeterminazione dei popoli”, pertanto, in linea teorica, la condotta israeliana, che ha de facto ostacolato l'autodeterminazione palestinese, potrebbe essere considerata come crimine internazionale²¹⁷, comportando “l'obbligo per ogni altro Stato di non riconoscere come legittima la situazione creata dal crimine, di non prestare aiuto od assistenza allo Stato che ha commesso il crimine nel mantenere la situazione così creata, e di cooperare con altri Stati nell'attuazione di misure tese ad eliminare le conseguenze del crimine”, come prescritto nell'articolo 53.

²¹⁷ L'articolo 19 (4) definisce, in negativo, i delitti internazionali come tutti gli atti internazionalmente illeciti che non sono crimini internazionali.

Risulterebbe, comunque, applicabile ad ambo le parti l'articolo 41 del Progetto, che richiede la cessazione del comportamento costituente l'atto internazionalmente illecito avente carattere continuato.

Infine è utile rammentare quanto suggerito da Coleen Powell, alla fine del 2001. Ai leader palestinesi il segretario di Stato chiese di “arrestare, perseguire e punire i responsabili di atti terroristici, non solo con parole e dichiarazioni, occorrendo risultati concreti ed eliminando ogni dubbio sull'accettazione della legittimità di Israele come stato ebraico”, agli Israeliani di “porre fine all'occupazione, frenare i lavori di espansione degli insediamenti e attenuare le restrizioni in vigore sulla vita dei palestinesi”.

Come riconobbe lo stesso Powell *“troppi giovani palestinesi sono cresciuti tra posti di blocco, raid e poca dignità”*, e, forse, la base da cui partire per attivare il processo di pace potrebbe essere proprio la corretta “educazione”, istruzione nelle scuole, nelle quali si deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, rafforzando il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, essendo queste il primo luogo, dopo il nucleo familiare, nel quale i fanciulli si formano e maturano, sviluppando la propria personalità²¹⁸. Il punto di partenza dovrebbe avere come oggetto proprio le nuove generazioni, sia quella israeliana che palestinese: presenta meno difficoltà influenzare, a priori, il processo di formazione di una mente giovane, scevra da condizionamenti esterni, che influenzare la mente e la mentalità di un adulto nella quale ormai sono radicate convinzioni e valori difficilmente “removibili”.

²¹⁸ L'articolo 26 (2) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, prescrive, infatti: “L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia, fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi ...”.

BIBLIOGRAFIA

Amnesty International Reports, London, AI 1996-2002.

Amnesty International, 54th UN Commission on Human Rights (1998), Statements and Press Releases. "ISRAEL AND THE OCCUPIED TERRITORIES, State assassinations and other unlawful killings 02/2001".

Barile, G. "Obligationes erga omnes e individui nel diritto internazionale umanitario". RDI, 1985.

Benvenisti, Eyal. The International Law of Occupation. Princeton, Princeton University Press, 1993, pag. 542-554.

Benvenisti, Eyal. "The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for future Settlement". The European Journal of International Law, volume IV 1993.

Beres, Louis Rene. "Why the Oslo Accords Should Be Abrogated by Israel". 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* pag. 267, n. 2 (1997).

Bottigliero, I. “Il rapporto della Commissione di esperti sul Ruanda e l’istituzione di un Tribunale Internazionale Penale”. CI 1994, p. 765.

Carella, G. *Il tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in PICONE (a cura di), “Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale”, 1995, pag. 484.

Cassese, Antonio. “The Israeli-PLO Agreement and Self-Determination”. *The European Journal of International Law*, volume IV, 1993, pag. 564-571.

Cassese, Antonio. *Self-determination of peoples, a legal reappraisal*. Cambridge University Press, A Grotius Publication, 1995.

Cassese, Antonio. “Wars of National Liberation and Humanitarian Law” in “*Etudes et essays en l’honneur de Pictet*”, Ginevra, 1984.

Conforti, Benedetto. *Diritto internazionale*. Napoli, Editoriale scientifica, 1997.

Giuliano M., Scovazzi T., Treves T. *Diritto internazionale, parte generale*. Giuffrè ed., 1991.

Greppi, E. “Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati: profili di una convergenza”. CI, 1996.

Guarino, Giancarlo. La questione della Palestina nel diritto internazionale. Torino, G. Giappichelli Editore, 1994.

Guarino, Giancarlo. Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale. Napoli, Jovene, 1984.

International Court of Justice, Reports 1986, 103.

Jones, John. "Toothless in Gaza. Was Israel's assassination of Salah Shehada a war crime and, if so, can any court try it?". The Guardian, 27 luglio 2002.

Judgement of the International Court of Justice, The American Journal of International Law, 1986, p. 799ss.

Malanczuk, Peter. "Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the Perspective of International Law". The European Journal of International Law, volume IV 1996.

Meron, T. Human rights and humanitarian norms as customary law. Clarendon Press, Oxford 1989.

Meron, T. "War crimes in Yugoslavia and the development of international law". The American Journal of International Law 1994, pag. 79.

Massoulié, Françoise. I conflitti del Medio Oriente. Firenze, Giunti Gruppo Editoriale, 2001.

Miller, Marjorie. "Palestinian Police Curb Protests Against Israelis", L.A. Times, 31 marzo 1997.

Morris, Benny. Vittime, storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001. Rizzoli, 2002.

ONU. La questione palestinese. British Government, The political history of Palestine, Memorandum to the United Nations Special Committee on Palestine, Jerusalem 1947, pag. 30.

ONU: La questione palestinese. Herzl, Theodore, "The complete diaries" (N.Y. Herzl Press, 1969) vol. I, pag. 88.

ONU. La questione palestinese. Official records of the General Assembly, Second Session, Supplement No. 11, document A/364, vol. II, pag. 28.

Quigley, John. "The Oslo Accords: more than Israel Deserves". 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* pag. 287 e 297, n. 2 (1997).

Ronzitti. Diritto internazionale dei conflitti armati. Torino, Giappicchelli, 2001.

Ruiz, G. Arangio. "Quarto Rapporto sulla Responsabilità degli Stati", Rapporti della Commissione di Diritto Internazionale UN doc. A/CN. 4/444.

Shehadeh, Raja. "Can the Declaration of Principles Bring About a < Just and Lasting Peace >?".
The European Journal of International Law, volume IV 1993, pag. 555-563.

Shehadeh, Raja. From occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian territories. School
of Oriental and Africans Studies, University of London, Kluwer Law International, 1997.

Stein, Yael. "Israeli Assassination Policy : extra-judicial executions". B'Tselem.

"Waters Resources of the Occupied Palestinian Territories", Rapporto delle Nazioni Unite del 1992
per la Commissione per l'Esercizio dei Diritti Inalienabili del Popolo Palestinese.

Watson, Geoffrey R. The Oslo Accords: International Law and Israeli-Palestinian Peace Agreements.
Oxford, New York, Oxford University Press, 2000.

Weiss, Jeffrey. "Terminating the Israel-PLO Declaration of Principles: Is It Legal Under
International Law?". 18 Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J. 109, 140 (1995).

Yehoshua, Abraham B. Diario di una Pace fredda: Israele, dalla strage di Hebron alla vittoria di
Netanyahu. Torino, G. Einaudi, 1996.