

DOCUMENTI IAI

IL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE: DARE PRIORITÀ AI DIRITTI UMANI E AL DIRITTO INTERNAZIONALE

di Daniela Pioppi (IAI) e Nathalie Tocci (IUE)

Paper di background per il seminario dal titolo "La crisi in Medio oriente: strumenti e indirizzi per un'iniziativa italiana"
Roma, 18 dicembre 2006.

IL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE: DARE PRIORITÀ AI DIRITTI UMANI E AL DIRITTO INTERNAZIONALE

Daniela Pioppi (IAI) e Nathalie Tocci (IUE)

Si parla molto in questi mesi della necessità di dare nuovo slancio al processo diplomatico per una soluzione del conflitto israelo-palestinese. Dopo la guerra in Libano ed in vista della crescente violenza a Gaza, della frammentazione del sistema politico palestinese e del congelamento del piano di disimpegno israeliano, vari attori internazionali hanno espresso l'urgenza di riavviare un processo di pace in Medio Oriente. In particolare, la presenza Europea in Libano ha generato un nuovo dibattito sulle possibili iniziative diplomatiche di vari stati membri dell'UE, inclusa l'Italia, sulla questione israelo-palestinese.

Prima di discutere eventuali proposte a questo fine è però necessaria una riflessione più approfondita su: (1) la situazione determinatasi sul terreno negli anni di Oslo (1993-2000) e nei sei anni dall'interruzione del processo negoziale (2000-2006); (2) i problemi strutturali del processo di Oslo e della soluzione dei due stati; (3) la politica israeliana di disimpegno unilaterale post-Oslo.

È sulla base di un'analisi di questi tre fattori e dunque dell'evoluzione dei fatti sul terreno, che l'UE e l'Italia possono tentare di coniare una strategia mirata ad alterare gli incentivi delle parti verso una risoluzione sostenibile del conflitto.

1. La situazione sul terreno

1.1 Il territorio e la violazione del diritto umanitario:

L'area che dovrebbe costituire il futuro stato palestinese corrisponde al territorio occupato da Israele nella guerra del 1967, ossia la Cisgiordania, la Striscia di Gaza e Gerusalemme Est, eventualmente con qualche minore aggiustamento, negoziato ed accettato da entrambe le parti.

Dal 1967 in poi, ma soprattutto a partire dagli anni novanta (durante il processo di Oslo e negli anni successivi), Israele ha continuato ad espandere gli insediamenti nei territori occupati in violazione dell'articolo 49 della Quarta Convenzione di Ginevra. Gli insediamenti in Cisgiordania e nella zona della grande Gerusalemme contano oggi una popolazione di circa 425,000 coloni e comprendono ampie infrastrutture, strade di collegamento, zone industriali, ecc. che, non essendo accessibili alla popolazione palestinese, dividono i territori occupati in piccole porzioni di territorio non comunicanti fra loro. Gli insediamenti non sono piccoli 'outpost' di estremisti, ma vere e proprie città e villaggi pianificati da agenzie pubbliche e difficilmente evacuabili, se non ad un grande costo economico e politico per la dirigenza israeliana.

La costruzione della cosiddetta 'barriera di sicurezza' tra il 2002 ed oggi ha ulteriormente eroso e frammentato il territorio palestinese, limitando ancor di più la libertà di movimento della popolazione e isolando interi villaggi palestinesi. La barriera sta inoltre completando il processo di 'separazione' fra i due popoli cominciato con il processo di Oslo.

La costruzione della barriera o ‘muro dell’Apartheid’, come viene chiamato dai palestinesi, è considerata illegale dalla Corte Internazionale di Giustizia (Opinione del Luglio 2004) in quanto costruita all’interno di un territorio occupato (Cisgiordania e Gerusalemme Est) e viola i diritti fondamentali delle popolazione occupata intrappolata tra il muro e i confini del ‘67.

Oggi il territorio palestinese è diviso in 4 ‘cantoni’ (3 in Cisgiordania e 1 Gaza), internamente frammentati e non comunicanti fra loro, e continua ad essere eroso da nuovi insediamenti soprattutto nell’area della grande Gerusalemme. Inoltre, Israele ha vietato ai palestinesi l’accesso alla Valle del Giordano, che conta un terzo del territorio della Cisgiordania. Vedi mappe allegate.

1.2 L’Autorità Nazionale Palestinese:

L’Autorità Nazionale Palestinese (ANP) creata nel contesto di Oslo avrebbe dovuto costituire la base istituzionale del futuro stato palestinese. Il processo di Oslo prevedeva una graduale cessione di territorio e competenze (area A, B, C) dall’esercito israeliano all’ANP in attesa dei negoziati per uno status finale. Fino all’eventuale creazione di uno stato palestinese, Israele sarebbe (ed è) rimasta la potenza occupante in Cisgiordania e Gaza, ma avrebbe (ed ha) ‘delegato’ la maggior parte delle competenze civili all’ANP.

In realtà, a causa dei continui aggiustamenti territoriali, l’ANP si è trovata ad amministrare un territorio estremamente frammentato e un’economia totalmente dipendente dagli aiuti esterni, in gran parte europei (che fino al 2005 ammontavano a €500 milioni l’anno). Le condizioni di frammentarietà e mancata comunicazione con l’esterno hanno reso impossibile qualsiasi forma di economia e di governo realmente autonomi, efficaci e sostenibili.

Dal 2002, l’esercito israeliano si è nuovamente dispiegato nei territori ceduti all’ANP negli anni precedenti. Inoltre, le restrizioni della libertà di movimento e la distruzione sistematica delle infrastrutture dell’ANP nel corso delle operazioni militari israeliane hanno reso di fatto l’amministrazione palestinese un fatto solo formale.

A seguito delle sanzioni e dell’embargo internazionale seguito alla vittoria di Hamas di gennaio 2006, l’ANP ha in pratica smesso di funzionare. Con l’eccezione della presidenza e delle forze di sicurezza sotto il controllo della presidenza, tutti i ministeri e le agenzie dell’ANP sono chiusi.

1.3 La situazione umanitaria:

Le violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani causate dalle condizioni brevemente descritte nei paragrafi precedenti, hanno determinato un grave peggioramento delle condizioni di vita nei territori occupati. Nel corso della seconda intifada la disoccupazione nei territori occupati ha raggiunto il 40% e oltre l’80% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà.¹

La situazione si è ulteriormente e pericolosamente aggravata a causa della crisi degli ultimi mesi soprattutto nella Striscia di Gaza, ormai trasformata in una prigione a cielo aperto, dove i continui attacchi Israeliani hanno provocato un crescente numero di morti e la privazione di beni essenziali (cibo, acqua, elettricità). Come spesso ripetuto

¹ Dati della banca Mondiale del Aprile 2006.

dalla Banca Mondiale, gli oltre 1.4 milioni di abitanti a Gaza sono sull'orlo di un'irreversibile catastrofe umanitaria. Il peggioramento strutturale delle condizioni di vita nei Territori Occupati si può misurare non solo con gli anni di Oslo, ma anche con il periodo precedente all'avvio del processo diplomatico.

2. Il processo di Oslo e la soluzione dei due stati

Il problema principale del processo di Oslo è stata la mancanza di una mediazione internazionale efficace ed imparziale, fattore questo che ha contribuito allo squilibrio già esistente tra le due parti in conflitto: l'occupante e l'occupato. La debolezza e/o parzialità dell'amministrazione americana ha consentito al governo israeliano, l'attore nettamente superiore nel conflitto sia dal punto di vista militare che strategico, di imporre una politica espansionistica nei territori occupati palestinesi senza subire nessuna forma di condizionalità negativa.

Il risultato è stato un processo di pace con due principali caratteristiche.

(1) La prima è che alla parte debole (l'OLP) fu richiesto di fare concessioni fin dal principio (il riconoscimento dello Stato di Israele sui confini del 1948, la fine della resistenza violenta e la protezione di Israele) in cambio solo dell'inizio di un processo negoziale con passi ad interim la cui destinazione e i cui tempi rimanevano incerti.

(2) La seconda è la priorità assoluta assegnata dalla comunità internazionale al mantenimento del processo negoziale come fine in sé, a prescindere dagli sviluppi sul terreno. Non solo la comunità internazionale si è astenuta dal criticare le violazioni commesse durante il processo di Oslo per timore di ostacolarlo, ma spesso queste violazioni (per esempio l'autoritarismo della nascente ANP o la continua espansione degli insediamenti israeliani) sono state considerate implicitamente come un male necessario per mantenere vivo il processo stesso.

2.1 *La soluzione dei due stati e i diritti umani fondamentali*

Nonostante la continua espansione degli insediamenti israeliani nei Territori Occupati, alla fine degli anni novanta si consolida a livello internazionale il sostegno per la soluzione dei due stati (Consiglio Europeo a Berlino, Marzo 1999; Discorso di Bush, Giugno 2002).

La priorità data all'obiettivo dei due stati (v. Road Map, ecc.) ha determinato tre problemi fondamentali fra loro collegati che ci troviamo ad affrontare oggi:

(1) *La subordinazione dei diritti umani fondamentali e del diritto internazionale all'obiettivo politico dello stato palestinese.* Mentre, al contrario, solamente attraverso il rispetto dei diritti umani e soprattutto del diritto internazionale è possibile creare le condizioni necessarie per uno stato Palestinese sostenibile;

(2) *La graduale de-responsabilizzazione di Israele come potenza occupante attraverso la creazione di un'autorità palestinese (ANP).* Quest'ultima, sostenuta economicamente dalla comunità internazionale, è stata resa responsabile di garantire la sicurezza di

Israele e i servizi sociali fondamentali nei territori, ma ha sempre continuato ad operare in regime di occupazione;

(3) *La conseguente crescita del divario fra la realtà nei territori di continua occupazione, peggioramento delle condizioni di vita ed espansione degli insediamenti e il quadro diplomatico basato su una sostanziale 'parità' fra le due parti in conflitto e una man mano sempre più irrealistica soluzione dei due stati.*

3. La politica israeliana di disimpegno unilaterale e la questione demografica

Il fallimento dei negoziati per uno status finale nel 2000 e il deterioramento delle condizioni di vita nei Territori Occupati hanno innescato una spirale di violenza. Oltre all'accelerazione della costruzione degli insediamenti in Cisgiordania, la rioccupazione militare israeliana ha provocato un numero crescente di vittime e una serie di violazioni dei diritti umani fondamentali e del diritto umanitario attraverso l'uso sproporzionato della forza, omicidi mirati e l'imposizione di punizioni collettive (restrizioni sul movimento, distruzione delle infrastrutture, ecc). Durante il periodo 2002-2005 gruppi militanti palestinesi (soprattutto Hamas, ma anche la Jihad Islamica e il Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina) hanno a loro volta commesso crimini di guerra attraverso una serie di attentati suicidi. Gli attentati suicidi sono terminati dopo l'accordo intra-palestinese nel Marzo 2005 (la Dichiarazione del Cairo che prevedeva il cessate il fuoco Palestinese unilaterale, l'entrata di Hamas nell'OLP e la partecipazione di Hamas alle elezioni parlamentari Palestinesi).

Il contesto internazionale creato dalla 'guerra contro il terrore' dell'amministrazione Bush e l'opinione pubblica israeliana 'securizzata' hanno consentito al governo israeliano di portare avanti una politica di 'non-negoziato' con la contro parte palestinese e dunque di eliminare con un approccio unilaterale il processo politico avviato negli anni novanta e i suoi possibili sbocchi (resa dei territori occupati nel 1967, spartizione di Gerusalemme, ritorno dei rifugiati). La tesi sull'assenza di un partner palestinese è stata motivata da Israele in base all'ambiguità di Arafat (riguardo all'uso della violenza), l'impotenza di Abbas e le azioni di Hamas nel corso della seconda intifada.

In assenza di un processo negoziale, la politica unilaterale di disimpegno o convergenza avviata da Sharon e proseguita da Olmert fino alla guerra in Libano dell'estate 2006 mira al ritiro israeliano da alcune zone dei territori densamente popolate (come la striscia di Gaza e alcune zone della Cisgiordania), ma anche all'espansione degli insediamenti in Cisgiordania e Gerusalemme Est che, con la costruzione della cosiddetta 'barriera di sicurezza', sono destinati a razionalizzare la presenza israeliana sul territorio e a confinare i palestinesi in una parte minore dei Territori Occupati – creando dunque non uno stato, ma un simulacro istituzionale destinato a placare le preoccupazioni internazionali.

Come per il processo di Oslo, il fine dichiarato della politica di disimpegno è la de-responsabilizzazione del governo israeliano nei confronti della popolazione palestinese sotto occupazione e la definitiva 'separazione' dei due popoli.

La 'separazione' dei due popoli scongiura, infatti, il pericolo di una possibile futura annessione ad Israele di territori popolati da palestinesi. I palestinesi dei territori se uniti al 20% dei cittadini arabi di Israele, altererebbero in modo irrimediabile gli

equilibri demografici interni, ponendo fine allo stato a maggioranza ebraica e quindi al nazionalismo sionista su basi etnico-religiose.

Ancor più del processo di Oslo, le politiche unilaterali di Israele trascurano la protezione dei diritti umani e del diritto umanitario. In quanto tale, le iniziative del Quartetto di inserire il disimpegno israeliano nel quadro di un nuovo processo di pace (fase II della Roadmap) rischiano di legittimare le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale che esso comporta.

Inoltre, Israele ha usato il disimpegno da Gaza come movente per esimersi dai suoi obblighi di potenza occupante. Tuttavia, secondo il diritto internazionale, il ritiro unilaterale senza garanzie minime di sovranità non pone fine al regime di occupazione. La Striscia di Gaza, da cui esercito e coloni israeliani si sono ritirati nell'agosto del 2005, è ad oggi considerata dalla comunità internazionale territorio occupato.

4. Che fare?

4.1 In generale:

La diplomazia Europea nei confronti del conflitto israelo-palestinese è radicata storicamente su due pilastri: da un lato il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale, dall'altro il sostegno all'autodeterminazione dei due popoli (e dei due stati dal 1999 in poi). I fatti presentati sopra mostrano come sia in tempo di pace (o meglio processo di pace) sia in tempo di guerra, la diplomazia internazionale si è concentrata soprattutto sull'obiettivo dei due stati. Questo accadeva e accade in un contesto in cui non solo sul terreno aumentano le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale, ma queste violazioni rendono l'obiettivo stesso dei due stati sempre più remoto.

Nel 1980 con la Dichiarazione di Venezia, l'Europa è stata pioniera nel sostenere contemporaneamente il diritto di Israele a vivere in pace e sicurezza e il diritto all'autodeterminazione dei palestinesi. Oggi la priorità è invece quella di mettere in primo piano il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale. Questa è l'unica via per assicurarsi che, qualsiasi sia il punto d'arrivo costituzionale (1, 2 o più stati), esso sia sostenibile a lungo termine. Infine, spostare l'attenzione dall'obiettivo dei due stati a quello dei diritti umani/diritto internazionale contribuirebbe ad evitare due pericoli imminenti: da un lato un crescente divario tra la retorica diplomatica e i fatti sul terreno, dall'altro la legittimazione della crescente colonizzazione Israeliana in Cisgiordania e Gerusalemme Est.

Rimettere a fuoco i diritti umani e il diritto internazionale nel conflitto israelo-palestinese contribuirebbe ad una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori – interni ed esterni – coinvolti nel conflitto. In particolare:

- Responsabilizzerebbe Israele come potenza occupante attraverso la richiesta da parte della comunità internazionale (sia a parole sia nei fatti) del rispetto della 4^o Convenzione di Ginevra. Questo aiuterebbe a frenare la colonizzazione dei territori occupati e garantirebbe il rispetto dei diritti umani fondamentali dei palestinesi aumentando fiducia e comunicazione tra le parti in conflitto.
- Responsabilizzerebbe i militanti palestinesi a condurre la resistenza nei limiti del diritto internazionale. Responsabilizzerebbe inoltre l'ANP (nei limiti delle sue

competenze e le sue capacità) ad assicurarsi che gli attori palestinesi operino nel rispetto del diritto internazionale.

- Responsabilizzerebbe la comunità internazionale, ed in particolare gli stati terzi aderenti alle Convenzioni di Ginevra, a non sostenere ma a disincentivare le violazioni delle parti in conflitto

L'UE ha il vantaggio strutturale di godere di rapporti bilaterali intensi, ad ampio spettro e di lunga durata, sia con lo stato d'Israele sia con l'ANP. In quanto tale, l'UE è in grado di contribuire a reinserire il primato del diritto internazionale e dei diritti umani nel conflitto israelo-palestinese. Questo non porterebbe ad una rapida soluzione del conflitto, ma contribuirebbe alla creazione di uno stato di diritto, gettando dunque le basi per una risoluzione sostenibile in futuro.

4.2 Nello specifico:

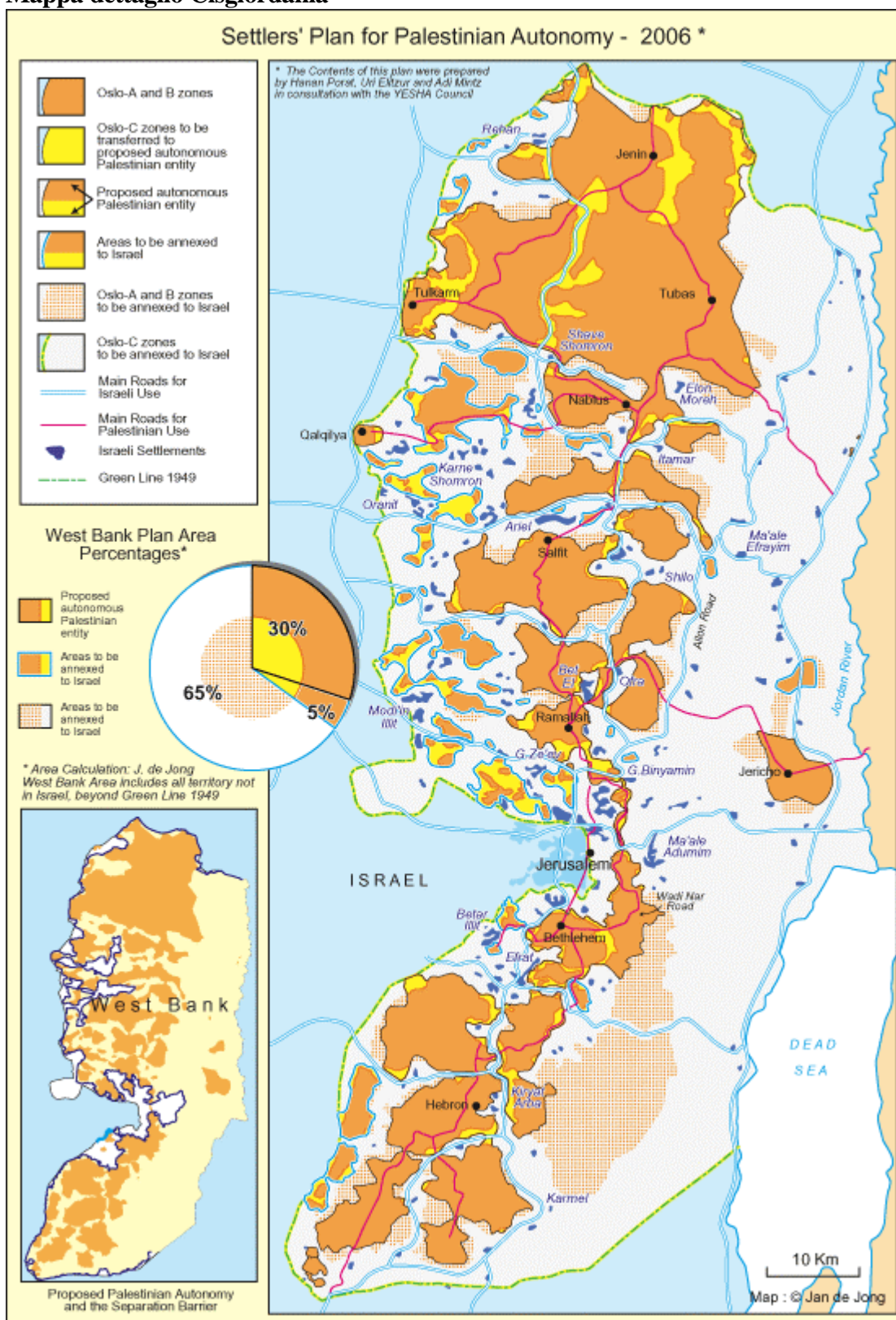
- Promuovere un nuovo orientamento delle priorità del Quartetto, eventualmente attraverso la promozione di una conferenza sui diritti umani e il diritto internazionale nel conflitto
- Promuovere una forza internazionale di osservatori a Gaza
- Stabilire all'interno dei rapporti contrattuali sia con Israele sia con l'OLP e l'ANP sottocommissioni per i diritti umani e il diritto internazionale per istaurare un dialogo specifico su questi aspetti del conflitto e della sua risoluzione.
- Elaborare la condizionalità nei confronti dell'ANP e di Hamas (necessaria anche per rimuovere Hamas dalla lista di organizzazioni terroristiche) focalizzata sulla priorità di mantenere la tregua e prevenire l'uso illegale della violenza (attacchi terroristici; attacchi contro civili). Usare la forza di osservatori a Gaza per monitorare che la condizionalità sia rispettata.
- Assicurarsi che i rapporti contrattuali con Israele (l'accordo di associazione, la partecipazione di Israele alla cooperazione scientifica Europea, la Politica Europea di Vicinato) rispettino il diritto internazionale ed il diritto comunitario.
- Evitare una politica di sostegno (attraverso l'accordo di associazione, la PEV, gli aiuti all'ANP, ecc) ad Israele in un contesto di crescenti violazioni. Come nei confronti dell'ANP, essere disposti ad usare forme di condizionalità negativa nel evento di continue violazioni Israeliane.

Mappa di Israele e Territori occupati nel 1967 e nel 2004



Fonte: *PLO Negotiations Affairs Department, Negotiation Support Unit*
<http://www.nad-plo.org/maps/wall/jpeg/killing.jpg>

Mappa dettaglio Cisgiordania



Fonte: *Foundation for Middle East Peace.*

http://www.fmep.org/maps/map_data/west_bank/settlers_plan_for_palestinian_authority.html