



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2017

1. LE RAGIONI DEL DIRITTO E DELLA POLITICA NELLA RISOLUZIONE 2334 (2016) DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SUGLI INSEDIAMENTI ISRAELIANI IN CISGIORDANIA

1. *Cenni introduttivi*

Il 23 dicembre 2016, al termine di estenuanti trattative diplomatiche non prive di colpi di scena, il Consiglio di sicurezza adottava la [risoluzione n. 2334 \(2016\)](#) volta a condannare la politica di occupazione dei territori palestinesi in Cisgiordania (in inglese *West Bank*) da parte di Israele. L'approvazione della delibera con 14 voti favorevoli e la sola astensione USA ([verbale](#) della riunione del 23 dicembre 2016, UN Document S/PV.7853) sembrava segnare un momento di discontinuità nella recente prassi consiliare che, nell'ultimo decennio, si era spesso distinta per l'incapacità del Consiglio di assumere posizioni nette rispetto alla questione israelo-palestinese.

Il testo giungeva all'esame dell'organo responsabile della pace internazionale dopo travagliate consultazioni politiche che vedevano il governo israeliano di Benjamin Netanyahu impegnato ad ostacolare l'adozione della risoluzione. In questo contesto vanno collocate le vicissitudini della delibera in commento, la cui bozza ([S/2016/1100](#)) presentata all'attenzione del Consiglio di sicurezza dall'Egitto, era stata improvvisamente e immotivatamente ritirata dal governo di Al-Sisi, facendo presagire possibili pressioni politiche sul Capo di Stato egiziano. La bozza di risoluzione veniva comunque raccolta da Senegal, Nuova Zelanda, Malesia e Venezuela che, in qualità di co-sponsor, la sottoponevano al voto dell'organo consiliare.

Il testo definitivo, adottato grazie alla contestata astensione degli Stati Uniti d'America di cui si dirà a breve, presenta profili di interesse sia da un punto di vista giuridico sia da un punto di vista politico. L'analisi che segue si propone dunque, attraverso un esame della prassi consiliare riferibile alla questione palestinese, di affrontare entrambi gli aspetti e di proporre, al termine di una breve disamina giuridica, alcune riflessioni sull'impatto politico-diplomatico della risoluzione nelle relazioni internazionali.

2. La risoluzione n. 2334 (2016): aspetti giuridici

Con riferimento al contenuto giuridico del dispositivo è bene premettere che la risoluzione, redatta grazie al lavoro congiunto di Egitto, Palestina e Lega Araba, rappresenta una ferma condanna della politica israeliana finalizzata a stabilire insediamenti nei territori palestinesi e più precisamente in Cisgiordania e nella zona Est di Gerusalemme. Ad uno sguardo anche superficiale della delibera in esame, si nota immediatamente come la sezione preambolare e quella dispositiva della delibera n. 2334 (2016) assumano ruoli distinti ma complementari nel denunciare le attività illecite poste in essere dal governo israeliano. In particolare, si vuole evidenziare come il breve preambolo, utile a circoscrivere il quadro giuridico di riferimento e a richiamare l'attenzione sulla normativa internazionale che disciplina le occupazioni territoriali, svolga il ruolo funzionale di premessa giuridica alla sezione dispositiva della risoluzione dove invece il Consiglio procede alla qualificazione sia delle violazioni poste in essere dalle autorità israeliane sia delle conseguenze giuridiche che ne derivano.

Relativamente al preambolo si osserva che dopo aver richiamato le risoluzioni pertinenti alla questione palestinese, tra cui assumono particolare rilevanza la [risoluzione n. 242 \(1967\)](#) e la [risoluzione n. 446 \(1979\)](#) (primo considerando), il Consiglio di sicurezza richiama i principi di diritto internazionale inerenti al caso di specie e nello specifico il principio di « . . . *inadmissibility of the acquisition of territory by force*» (secondo considerando). Nel considerando successivo, qualificando Israele quale «*occupying Power*», il Consiglio riafferma l'obbligo per le autorità israeliane di conformarsi scrupolosamente alle disposizioni contenute nella quarta Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in circostanze di conflitto armato (terzo considerando). A tale proposito, si rammenta che la Convenzione citata, nella sezione III e precisamente negli artt. 47 e ss., stabilisce obblighi e responsabilità delle potenze occupanti. Tra queste disposizioni appare particolarmente calzante al nostro caso l'art. 49 dove prima si afferma che «*Individual or mass forcible transfers, as well as deportations . . . from occupied territory . . . are prohibited*» e poi si sottolinea che «*The Occupying Power shall not deport or transfer parts of its own civilian population into the territory it occupies*».

Non meno rilevante è il passaggio contenuto nel medesimo considerando, dove l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale rimanda al parere della Corte internazionale di giustizia relativo alle [Legal consequences of the construction of a wall in the occupied palestinian territory](#) reso il 9 luglio 2004. Si ricorderà che il parere in oggetto, pur non rivestendo carattere vincolante, rappresentò una dura condanna della politica israeliana di colonizzazione dei territori palestinesi in cui l'organo giurisdizionale delle Nazioni Unite rintracciò violazioni non solo relative ai principi generali di diritto internazionale o al diritto umanitario ma anche rispetto alla normativa internazionale dei diritti umani. Nello specifico, la Corte rilevò come la costruzione del muro in territorio palestinese da parte di Israele «*severely impedes the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination, and is therefore a breach of Israel's obligation to respect that right*» (paragrafo centoventidue).

In ragione di quanto appena richiamato, nel quarto considerando, il Consiglio di sicurezza condanna, senza mezzi termini, «*all measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Palestinian Territory occupied since 1967, including East Jerusalem, including, inter*

alia, the construction and expansion of settlements, transfer of Israeli settlers, confiscation of land, demolition of homes and displacement of Palestinian civilians». Nell'intento del Consiglio, le attività israeliane non solo si pongono in contrasto con la normativa internazionale, ma rappresentano altresì un pericoloso ostacolo per il raggiungimento della soluzione auspicata dall'organo consiliare, la cosiddetta “*two State solution*” (quinto considerando) formalizzata nella [risoluzione n. 181 \(1947\)](#) dell'Assemblea generale.

I toni accusatori nei confronti della politica israeliana vengono solo temporaneamente attenuati nei considerando sette e otto dove il Consiglio, rivolgendosi qui alle autorità palestinesi, rammenta l'obbligo «*to maintain effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantling terrorist capabilities, including the confiscation of illegal weapons*».

La sezione preambolare si conclude con un'amara presa di coscienza del Consiglio di sicurezza che sottolinea come le circostanze di fatto in Cisgiordania «*are steadily eroding the two-State solution and entrenching a one-State reality*». Al fine di arrestare questo trend negativo si rende necessario «*to create the conditions for successful final status negotiations and for advancing the two-State solution through those negotiations and on the ground*» (decimo considerando).

Terminata la rassegna normativa funzionale all'individuazione delle attività illecite poste in essere da Israele, il Consiglio di sicurezza, nella parte dispositiva della delibera, procede alla qualificazione delle violazioni e ne ricorda nel dettaglio le conseguenze giuridiche sul piano internazionale.

Nel primo paragrafo l'organo consiliare definisce la politica israeliana degli insediamenti in Cisgiordania quale «*flagrant violation under international law and a major obstacle to the achievement of the two-State solution and a just, lasting and comprehensive peace*». Le occupazioni dei territori palestinesi da parte di Israele costituiscono dunque un fatto illecito e pertanto le conseguenze che ne derivano non devono essere riconosciute (primo paragrafo). In tal senso, il Consiglio di sicurezza non solo sottolinea che «*it will not recognize any changes to the 4 June 1967 lines, including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties through negotiations*» (terzo paragrafo), ma si rivolge anche agli Stati membri e chiede loro «*to distinguish, in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967*» (paragrafo quinto).

Inoltre, il Consiglio di sicurezza rinnova la richiesta alle autorità israeliane di cessare le attività illecite di occupazione territoriale, in particolare «*all settlement activities in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem*» e di conformarsi agli obblighi internazionali previsti a riguardo (secondo paragrafo). La cessazione dell'illecito, seguendo la logica della risoluzione, assume rilevanza non solo da un punto di vista prettamente giuridico (violazione dell'obbligo internazionale - ripristino della situazione *ex ante*), ma anche in una prospettiva più squisitamente politico - diplomatica in quanto consentirebbe un'inversione di tendenza e aprirebbe di nuovo spazio alle trattative diplomatiche (paragrafo quattro).

In ultimo, sembra assumere rilevanza, ma limitatamente in un'ottica di equilibrio della condanna politica, l'appello “senza destinatario”, «*for immediate steps to prevent all acts of violence against civilians, including acts of terror*» (paragrafo sei). Riferendosi velatamente alle attività terroristiche palestinesi, nel passaggio in questione, il Consiglio manca di riferirsi esplicitamente alle autorità dello Stato palestinese prestando il fianco alle critiche di parzialità sollevate dalla rappresentante statunitense in seno al Consiglio di sicurezza Ms. Power ([verbale](#) della riunione del 23 dicembre 2016, UN Document S/PV.7853). I paragrafi successivi del dispositivo non

sembrano rivestire particolare rilevanza giuridica e si collocano tra i generici e consueti appelli del Consiglio di sicurezza volti al rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario (paragrafo sette) e alla ripresa dei negoziati (paragrafo otto).

Al termine di questa breve esegesi giuridica della risoluzione 2334 (2016), risulta evidente come il Consiglio di sicurezza, pur riscontrando violazioni del diritto internazionale di notevole entità, eviti, con dovuta prudenza, di qualificare le azioni illecite poste in essere da Israele quali minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. La mancata collocazione delle attività illecite israeliane all'interno delle fattispecie previste nell'art. 39 della Carta ONU va ricercata, secondo il parere di chi scrive, non tanto nell'assenza di elementi giuridici sufficienti che pure erano ravvisabili nella circostanza specifica, quanto piuttosto nelle ragioni di natura politica che verranno approfondite nel paragrafo che segue.

3. *L'impatto della risoluzione n. 2334 (2016) nelle relazioni politiche internazionali*

Un osservatore attento della vita di relazione internazionale non mancherebbe di notare come l'adozione della risoluzione n. 2334 (2016) si collochi in una congiuntura politica del tutto particolare. Proprio nel contesto politico vanno dunque ricercate le ragioni dell'astensione statunitense nonché le circostanze che hanno consentito, all'interno del Consiglio di sicurezza, il raggiungimento di una intesa idonea ad adottare la delibera.

Al momento dell'approvazione della risoluzione è bene ricordare che le elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America del novembre 2016 avevano appena sancito la sconfitta del candidato democratico Hilary Clinton in favore di quello repubblicano Donald Trump. Il Presidente allora in carica Barack Obama era dunque in procinto di lasciare il posto al Presidente eletto, il Tycoon, che nel corso della campagna elettorale non aveva fatto mistero della sua vicinanza alle posizioni israeliane.

In tale cornice politica internazionale devono inquadrarsi anche le relazioni bilaterali tra Israele e USA che durante la Presidenza Obama non sempre sono state idilliache. Al contrario, i motivi di frizione non sono mancati come ad esempio in riferimento al noto discorso del Cairo, tenuto il 4 giugno 2009, in cui, a pochi mesi dal suo insediamento, il Presidente Obama aveva dichiarato che *«The United States does not accept the legitimacy of continued Israeli settlements. This construction violates previous agreements and undermines efforts to achieve peace. It is time for these settlements to stop»* suscitando il disappunto delle autorità israeliane. L'avversione di Obama nei confronti della politica di occupazione della Cisgiordania da parte di Israele, chiara dunque fin dagli esordi, è stata costantemente confermata nel corso degli anni. Pur garantendo in due occasioni l'impunità all'amico israeliano attraverso l'esercizio del potere di veto (in tal senso, si vedano [verbale](#) della riunione del 18 febbraio 2011, UN Document S/PV. 6484 con riferimento alla [bozza di risoluzione n. S/2011/24](#) e [verbale](#) della riunione del 30 dicembre 2014, UN Document S/PV. 7354 con riferimento alla [bozza di risoluzione n. S/2014/916](#)) l'amministrazione democratica, attraverso il suo portavoce all'ONU, non ha mai dimenticato di ricordare l'illegalità degli insediamenti israeliani nella West Bank. In tale senso, già nella riunione del Consiglio di sicurezza del 15 ottobre 2012, il rappresentante statunitense Pressman affermava: *«we do not accept the legitimacy of continued Israeli settlement activity. We continue to oppose any*

efforts to legalize outposts» ([verbale](#) della riunione del 15 ottobre 2012, UN Document S/PV. 6847).

Ad un'analisi della prassi consiliare, le dichiarazioni statunitensi volte a condannare e delegittimare la politica israeliana di occupazione non sembrano affatto esempi rari. Al contrario, affermazioni di questo tenore sono rintracciabili in molteplici riunioni consiliari tra cui si ricordano, a titolo meramente esemplificativo, le seguenti: [verbale](#) della riunione del 23 gennaio 2013, UN Document S/PV. 6906; [verbale](#) della riunione del 21 ottobre 2014, UN Document S/PV. 7281; [verbale](#) della riunione del 22 ottobre 2015, UN Document S/PV. 7540; [verbale](#) della riunione del 16 dicembre 2016, UN Document S/PV. 7839. In tali circostanze, il rappresentante statunitense si è dichiarato profondamente preoccupato delle iniziative israeliane atte «*to advance a project to construct more than 1,000 housing units in East Jerusalem*» per poi sentenziare: «*We urge all parties to refrain from provocative actions, including settlement activity by Israeli authorities. . .The United States views settlement activity as illegitimate*» ([verbale](#) della riunione del 29 ottobre 2014, UN Document S/PV. 7291). Le considerazioni riportate nelle righe che precedono ci conducono a sostenere che l'astensione USA nella sessione di voto del 23 dicembre 2016 con riferimento alla questione palestinese non solo fosse stata ampiamente annunciata ma si configurasse piuttosto come doveroso atto di coerenza politica. Non è possibile neanche considerare l'adozione della risoluzione n. 2334 attraverso l'astensione statunitense come un elemento di assoluta novità. A ben vedere, infatti, è possibile rintracciare nella prassi consiliare dell'ultimo decennio un caso del tutto simile a quello oggi in commento. Ci si riferisce alla [risoluzione n. 1860 \(2009\)](#) in cui l'organo consiliare condannava la politica di occupazione israeliana nella striscia di Gaza e contestualmente chiedeva «*the full withdrawal of Israeli forces from Gaza*». Anche in quella occasione l'astensione USA che consentì l'adozione della risoluzione arrivò esattamente l'8 gennaio 2009, ossia al termine del secondo mandato della presidenza repubblicana di George W. Bush e 12 giorni prima dell'insediamento di Obama.

Ora che abbiamo ricordato la nota avversione dell'Amministrazione democratica di Obama nei confronti della politica israeliana degli insediamenti e che siamo in possesso di tutti gli elementi necessari per riconsiderare il carattere di sorpresa e discontinuità spesso conferito alla risoluzione in commento, possiamo passare ad analizzare le conseguenze di natura giuridica e politica che, a seguito dell'approvazione del dispositivo, potrebbero determinarsi sia nella questione palestinese in sé per sé sia nelle relazioni internazionali.

Guardando all'impatto della risoluzione sulla crisi israelo-palestinese, non ci sembra azzardato sostenere che il dispositivo in commento non contenga in sé elementi sufficienti per determinare una svolta nella gestione del conflitto. Pur configurandosi quale decisa condanna della politica israeliana in Cisgiordania, non compaiono nel testo della delibera misure giuridiche sufficienti per garantire un adeguamento della posizione israeliana ai termini della risoluzione. Il Consiglio, pur condannando con decisione la politica di Israele, manca di qualificare le violazioni poste in essere dal governo di Tel Aviv ai sensi dell'art. 39 e del Capitolo VII della Carta. Alla durezza della condanna "giuridica" corrisponde in maniera speculare la prudenza "politica" finalizzata ad evitare la collocazione delle violazioni israeliane all'interno delle fattispecie previste nell'art. 39 della Carta. La configurazione dell'occupazione israeliana quale minaccia alla pace, infatti, avrebbe innescato, con molta probabilità, il veto

statunitense determinando il rigetto del progetto di delibera. La scarsa efficacia sostanziale della risoluzione è dimostrata nei fatti dagli eventi verificatisi in seno al parlamento israeliano (Knesset) il 6 febbraio 2017. In aperto contrasto con le disposizioni contenute nella delibera in commento il Knesset adottava la legge n. 5777-2017 con cui regolarizzava e conferiva legittimità a circa 4.000 alloggi israeliani costruiti in Cisgiordania.

Con riferimento ai rapporti bilaterali USA-Israele, la delibera in esame non sembra aver provocato particolari fratture. Se in un primo momento l'astensione statunitense, determinante per l'approvazione del testo, sembrava suscettibile di mettere in discussione i rapporti bilaterali tra Stati Uniti e Israele, l'insediamento di Donald Trump alla Casa bianca ha piuttosto rinforzato le relazioni con l'alleato di sempre, allontanando gli spettri di qualsiasi crisi diplomatica. A conferma di questa ritrovata sintonia è sufficiente ricordare l'incontro tra il Presidente statunitense e Benjamin Netanyahu avvenuto il 15 febbraio scorso alla Casa Bianca. In quell'occasione [Donald Trump ha addirittura messo in discussione la cosiddetta "two States solution"](#) da sempre auspicata dalla Comunità internazionale e in primo luogo dagli Stati Uniti. In una prospettiva di rafforzamento dei rapporti tra Israele e Stati Uniti può essere interpretata anche la nomina ad ambasciatore USA nello Stato israeliano di David Friedman. Il nuovo responsabile dei rapporti con Israele sarebbe, infatti, uno dei più convinti sostenitori del trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme che sancirebbe di fatto non solo l'approvazione della politica israeliana nella West Bank ma decreterebbe anche l'affossamento delle pretese palestinesi sulla zona Est di Gerusalemme.

Anche dal punto di vista delle relazioni internazionali la risoluzione 2334 sembra aver inciso poco sulla situazione di fatto. Le uniche conseguenze apprezzabili sono riferibili alla reazione israeliana all'indomani dell'approvazione della risoluzione. Ci si riferisce in modo particolare alle misure politiche annunciate dal Premier Netanyahu (consultabili sul sito ufficiale del Ministero degli esteri israeliano al seguente link <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/Israel-responds-to-UNSC-resolution.aspx>). Qui il Primo ministro annuncia una serie di *step* diplomatici contro gli Stati rei di aver sponsorizzato la risoluzione 2334 (2016) in seno al Consiglio e nello specifico: *«instructed Israel's ambassadors in New Zealand and Senegal to immediately return to Israel for consultations; ordered the cancellation of the planned visit to Israel of the Senegalese foreign minister in three weeks; instructed the Foreign Ministry to cancel all aid programs to Senegal; ordered the cancellation of visits in Israel of the non-resident ambassadors of Senegal and New Zealand»*. Le misure diplomatiche adottate dal Premier israeliano nei confronti di Senegal e Nuova Zelanda, che pure sono legittime, costituiscono una mera dimostrazione di forza e rigidità fine a se stessa da cui certo Israele non trarrà alcun giovamento nella futura vita di relazione internazionale.

In conclusione, ci sembra di poter sostenere che, nonostante la ferma condanna degli insediamenti israeliani in Cisgiordania contenuta nella risoluzione 2334 (2016), gli effetti sostanziali determinati nel panorama internazionale dall'adozione del testo in esame non siano proporzionati né all'eccessiva risonanza mediatica riservata all'atto né tantomeno alla controproducente reazione di Tel Aviv.

LUIGI ZUCCARI