



MARCO LONGOBARDO\*

## LA RECENTE ADESIONE PALESTINESE ALLE CONVENZIONI DI DIRITTO UMANITARIO E AI PRINCIPALI TRATTATI A TUTELA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I requisiti per partecipare alle convenzioni multilaterali secondo il diritto internazionale. – 3. Il rapporto fra la capacità di contrarre e la qualifica di Stato nel diritto internazionale. – 4. Conseguenze della partecipazione palestinese alle convenzioni sul diritto internazionale umanitario e sulla tutela internazionale dei diritti umani. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. Premessa

Il 2 aprile 2014 l'amministrazione palestinese ha intrapreso un'azione importante e di grande valenza simbolica, presentando dichiarazione di adesione a numerose convenzioni di diritto umanitario e sui diritti umani, a nome dal governo del c.d. «Stato di Palestina»<sup>1</sup>.

Da pochissimo tempo, pertanto, la Palestina è divenuta parte alla Quarta Convenzione dell'Aja del 1907 (con Regolamenti annessi), alle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, al Primo protocollo addizionale del 1977, alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, ai Patti sui diritti civili e politici, sociali, economici e culturali delle Nazioni Unite del 1966, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979, alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti del 1984, alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (con annesso protocollo facoltativo del 2000 relativo alla protezione dei minori in tempo di conflitti armati, cui ha aderito il 7 aprile 2014) e alla Convenzione per i diritti delle persone affette da disabilità del 2006<sup>2</sup>, secondo le regole proprie di ciascuno strumento.

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia e dell'impresa, di diritto internazionale e del processo civile, curriculum di Diritto internazionale e dell'Unione Europea, Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Vedi S. POWER, *On Palestinian Accession to International Treaties*, in *Human Rights in Ireland*, www.humanrights.ie, April 9, 2014.

<sup>2</sup> La dichiarazione di adesione è stata avanzata anche riguardo ad altre convenzioni multilaterali. Si veda l'elencazione contenuta in State of Palestine/PLO, Negotiations Affairs Department, *Q&A: Palestine's Accession to International Treaties*, April 2, 2014.

Data l'importanza della partecipazione palestinese a questi trattati, appare necessario verificare se l'adesione è stata conforme alle regole di diritto internazionale in materia e quali conseguenze abbia sull'occupazione dei Territori Palestinesi da parte di Israele.

## 2. I requisiti per partecipare alle convenzioni multilaterali secondo il diritto internazionale

Come noto, la capacità di concludere accordi internazionali compete, oltre che agli Stati, anche a altri soggetti di diritto internazionale come le organizzazioni internazionali e i movimenti di liberazione nazionale<sup>3</sup>. La prassi in materia è abbastanza consistente e ha riguardato anche i trattati conclusi fra l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina e Israele, che pertanto costituiscono accordi giuridici vincolanti e disciplinati dal diritto dei trattati<sup>4</sup>.

Generalmente, proprio in considerazione del loro scopo, le convenzioni di diritto umanitario sono aperte all'adesione di tutti gli Stati. Ad esempio, l'art. 6 della Quarta Convenzione dell'Aja sulle leggi e i costumi di guerra del 1907 dispone che lo Stato – indicato nel testo come «Potenza» – che desidera diventare parte può inviare una dichiarazione in tal senso al governo dei Paesi Bassi, depositario della convenzione, attraverso canali diplomatici<sup>5</sup>. L'adesione alle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 è regolata in maniera simile e il governo che funge da depositario è quello svizzero<sup>6</sup>. Il Protocollo addizionale alle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1977 è aperto all'adesione di tutti gli Stati *che siano anche parti* alle Quattro Convenzioni di Ginevra, ponendo così un requisito ulteriore rispetto alla sola qualità di Stato<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Sulla capacità di contrarre vista nel suo insieme vedi, per tutti, A. PETERS, *Treaty Making Power*, in *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, www.mpepil.com. La soggettività internazionale, e la conseguente capacità di concludere accordi, è riconosciuta ai movimenti di liberazione nazionale che lottano per l'autodeterminazione e che siano rappresentanti legittimi di un popolo la cui autodeterminazione è negata; in argomento si vedano C. LAZARUS, *Le Statut International des Mouvements de Libération Nationale à l'Organisation des Nations Unies*, in *Ann. fr. droit int.*, 1974, p. 173 ss.; J. A. BARBERIS, *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*, in *Recueil des cours*, 1983, p. 145 ss., p. 239 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, p. 165 ss.

<sup>4</sup> Vedi E. BENVENISTI, *The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for Future Settlement*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1993, p. 542 ss., p. 544-545; F. MARCELLI, *Gli accordi fra Israele e OLP nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 430 ss., p. 464; P. MALANCZUK, *Some Basic Aspects of the Agreements between Israel and the PLO from the Perspective of International Law*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1996, p. 485 ss., p. 488 ss.; J. CRAWFORD, *Israel (1948-1949) and Palestine (1988-1999): Two Studies in the Creation of States*, in G. GOODWIN-GILL, S. TALMON (eds.), *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, 1999, p. 95 ss., p. 120-121; G. GUARINO, *The Palestine Liberation Organization and its Evolution as a National Liberation Movement*, in *Riv. coop. giur.*, 2008, p. 13 ss., p. 32 ss.

<sup>5</sup> Cfr. *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*, The Hague, October 18, 1907, art. 6: «Non-Signatory Powers may adhere to the present Convention. The Power which desires to adhere notifies in writing its intention to the Netherlands Government, forwarding to it the act of adhesion, which shall be deposited in the archives of the said Government. This Government shall at once transmit to all the other Powers a duly certified copy of the notification as well as of the act of adhesion, mentioning the date on which it received the notification».

<sup>6</sup> Cfr. *Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Geneva, August 12, 1949, art. 155. Simili previsioni si trovano anche nelle altre tre convenzioni.

<sup>7</sup> Cfr. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, June 8, 1977, art. 64.

Le principali convenzioni sui diritti umani adottate sotto l'egida delle Nazioni Unite non hanno regole di partecipazione uniformi. Alcune di esse sono aperte all'adesione di tutti gli Stati, senza richiedere ulteriori requisiti, mentre altre richiedono che gli Stati che vogliono divenirne parte siano anche membri di determinate organizzazioni internazionali. Seguono il primo modello la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>8</sup>, la Convenzione contro la tortura<sup>9</sup>, la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>10</sup> e il Protocollo relativo alla protezione dei minori in tempo di conflitto armato<sup>11</sup>. La Convenzione per i diritti delle persone affette da disabilità è anch'essa aperta all'adesione di tutti gli Stati, ma vi possono aderire anche organizzazioni internazionali regionali<sup>12</sup>.

In altre convenzioni valgono regole di partecipazione più complesse. Per quanto riguarda il Patto sui diritti civili e politici, il combinato disposto dei paragrafi I e III dell'art. 48 apre il trattato all'adesione di «[a]ny State Member of the United Nations or member of any of its specialized agencies, by any State Party to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State which has been invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the present Covenant»<sup>13</sup>. Disposizioni del tutto simili si rinvencono nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali<sup>14</sup> e nella Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale<sup>15</sup>. Per aderire a questi trattati non basta quindi essere uno Stato, ma è necessario anche che lo Stato sia parte ad almeno una delle principali organizzazioni universali.

Fatta questa veloce carrellata, occorre notare che le funzioni del depositario non sono ricoperte sempre dal medesimo soggetto: per le convenzioni di diritto umanitario, tale ruolo è svolto da uno Stato (Paesi Bassi per le Convenzioni dell'Aja del 1907, Svizzera per quelle di Ginevra del 1949), mentre i trattati a tutela dei diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite individuano come depositario il Segretario Generale dell'ONU<sup>16</sup>.

In conformità a quanto previsto da ciascuna convenzione, le dichiarazioni di adesione della Palestina sono state ricevute dagli Stati depositari e dal Segretario Generale

---

<sup>8</sup> Cfr. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, December 18, 1979, art. 25, par. IV.

<sup>9</sup> Cfr. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, New York, December 10, 1984, art. 26.

<sup>10</sup> Cfr. *Convention on the Rights of the Child*, New York, November 20, 1989, art. 48.

<sup>11</sup> Cfr. *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*, New York, May 25, 2000, art. 9, par. II.

<sup>12</sup> Cfr. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, December 13, 2006, art. 43.

<sup>13</sup> Così *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, December 16, 1966, art. 48, par. I.

<sup>14</sup> Cfr. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, December 16, 1966, art. 26.

<sup>15</sup> Cfr. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, New York, December 21, 1965, artt. 17, par. I e 18.

<sup>16</sup> Vedi *International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., art. 48, par. II; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit., art. 26, par. II; *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, cit., artt. 17 ss.; *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, cit., art. 25, par. II; *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., artt. 25 ss.; *Convention on the Rights of the Child*, cit., artt. 47 ss.; *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*, cit., art. 9, par. II; *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., art. 41.

Il ruolo di depositario del Segretario Generale è d'altra parte in linea con l'art. 76, par. I della *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, 23 May 1969, e oggi si calcola che il Segretario Generale delle Nazioni Unite sia depositario di più di 530 convenzioni multilaterali (cfr. A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*<sup>3</sup>, Cambridge, 2013, p. 287).

delle Nazioni Unite. Al momento i trattati sopramenzionati hanno iniziato ad esplicitare i loro effetti giuridici<sup>17</sup>, ma forse è necessario domandarsi se la Palestina aveva la possibilità di divenirne parte.

### 3. *Il rapporto fra la capacità di contrarre e la qualifica di Stato nel diritto internazionale*

Tradizionalmente si afferma che quando un trattato, inclusi gli statuti delle organizzazioni internazionali, usa la parola «Stato» senza altra indicazione bisogna fare riferimento al concetto di Stato proprio del diritto internazionale generale<sup>18</sup>. Per venire all'oggetto della nostra indagine, se la Palestina è uno Stato, allora può accedere ai trattati *de quibus*.

Tale assunto, che sul piano teorico troviamo del tutto condivisibile, si scontra con la constatazione che non vi è una definizione di cosa sia uno Stato nel diritto internazionale generale e che tentativi di ricostruirla partendo da basi convenzionali non sembrano essere corrispondenti alla prassi in materia<sup>19</sup>. La dottrina, come noto, è in particolare divisa fra la concezione realista dello Stato – secondo cui esso emergerebbe di fatto quale potere di governo effettivo e indipendente su un territorio definito e su una popolazione stabile – e quella legalista – per la quale uno Stato verrebbe ad esistere se, oltre ad avere certi requisiti fattuali, la sua formazione abbia rispettato criteri giuridici quali il divieto dell'uso della forza e il principio di autodeterminazione dei popoli<sup>20</sup>. Tale incertezza su cosa sia uno Stato si riflette anche sulla Palestina, la cui statualità è stata lungamente discussa soprattutto dopo che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2012 ha riconosciuto alla Palestina lo *status* di Stato non membro<sup>21</sup>.

Ora, non è nostra intenzione in questa sede soffermarci sul dibattuto problema della statualità della Palestina, atteso che il presente studio intende valutare soltanto la possibilità della Palestina di partecipare ad accordi di diritto internazionale umanitario e a tutela dei diritti dell'uomo a prescindere dalla verifica delle statualità palestinese ai sensi del diritto internazionale generale, e cioè alla luce delle sole condizioni poste dagli

<sup>17</sup> Le Quattro Convenzioni di Ginevra e il Primo protocollo addizionale sono entrate immediatamente in vigore. Tutte le convenzioni a tutela dei diritti umani sono entrate in vigore il 2 maggio 2014, tranne il Protocollo del 2000 relativo alla protezione dei fanciulli in tempo di guerra, entrato in vigore il 7 maggio 2014, e i due Patti sui diritti umani, entrati in vigore il 2 luglio 2014 (cfr. il comunicato stampa dell'Alto commissario ONU per i diritti umani del 2 maggio 2014, consultabile all'indirizzo web [unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/262AC5B8C25B364585257CCF006C010D](http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/262AC5B8C25B364585257CCF006C010D)). La IV Convenzione dell'Aja e i Regolamenti annessi sono in vigore per la Palestina dall'1 giugno 2014. Cfr. S. POWER, *On Palestinian Accession*, cit.

<sup>18</sup> Vedi ad esempio B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>9</sup>, Padova, 2012, p. 31.

<sup>19</sup> Il riferimento è qui alla Convenzione di Montevideo sui diritti e i doveri degli Stati, del 1933, in passato utilizzata quale «catalogo» dei requisiti degli elementi della statualità, secondo una visione oggi non più condivisa.

<sup>20</sup> Per la prima posizione si vedano, per tutti, R. QUADRI, *Stato (diritto internazionale)*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. XII, Torino, 1940, ora riprodotto in *Scritti giuridici*, Milano, 1988, vol. I, p. 189 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Torino, 2008. Supporta la tesi c.d. legalista ad esempio J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*<sup>2</sup>, Oxford, 2006. Una panoramica delle due posizioni, con ampia ulteriore bibliografia, può rinvenirsi in E. MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013, p. 14 ss.

<sup>21</sup> Cfr. UN Doc. A/RES/67/19, December 4, 2012 (138 voti a favore, 41 astensioni e 9 contrari).

strumenti in questione<sup>22</sup>. Quello che ci preme sottolineare è che la mancanza di criteri certi e condivisi in base ai quali qualificare un'entità come uno Stato trova riscontro in materia di partecipazione ai trattati multilaterali, laddove essi indicano i requisiti ulteriori necessari per aderire (ad esempio la partecipazione a determinate organizzazioni internazionali), utilizzando tali elementi come *prove* del fatto che un determinato ente sia uno Stato.

Quando un'entità la cui statualità è dubbia presenta una domanda di adesione a un trattato multilaterale, in assenza di specifiche previsioni in senso contrario all'interno dello stesso, lo Stato depositario non può prendere decisioni definitive riguardo alla richiesta di partecipazione, giacché i suoi compiti amministrativi sono di controllo formale e gli consentono solo di adottare determinazioni preliminari e provvisorie, che devono essere sottoposte immediatamente all'attenzione degli Stati parti della convenzione<sup>23</sup>.

Le cose sono leggermente diverse quando il ruolo di depositario è svolto dal Segretario Generale. Nonostante infatti le sue funzioni di depositario siano corrispondenti a quelle previste per gli Stati<sup>24</sup>, il Segretario Generale, in caso di dubbio sulla natura di Stato di un'entità che ha presentato un atto di adesione, deve verificare se il richiedente ha alcuni requisiti formali, dai quali desumere in via presuntiva la statualità dello stesso. In primo luogo, se l'entità richiedente è un membro delle Nazioni Unite o parte dello statuto della Corte internazionale di giustizia, il Segretario Generale deve considerarlo uno Stato, senza ulteriori verifiche<sup>25</sup>. Secondariamente, il Segretario Generale ha l'obbligo di vedere se il singolo trattato considera in via presuntiva essere Stati i membri di una delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, seguendo in pratica la definizione di Stato contenuta nell'art. 83 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (c. d. «formula di Vienna»)<sup>26</sup>. Da ultimo, se il trattato non si rifà alla formula di

<sup>22</sup> Come noto, la questione della statualità della Palestina vede la dottrina e gli Stati particolarmente divisi. Limitatamente ai lavori più recenti, si vedano E. DAVID, *Le statut étatique de la Palestine*, in *Dir. uomo*, 2009, p. 42 ss.; A. PELLET, *The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court*, in *Jour. Crim. Just.*, 2010, p. 981 ss.; J. QUIGLEY, *The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict*, New York, 2010; J. SALMON, *La qualité d'Etat de la Palestine*, in *Rev. belg. dr. int.*, 2012, p. 13 ss.; G. POISSONNIER, *La Palestine, État non-membre observateur de l'Organisation des Nations Unies*, in *Jour. dr. Int.*, 2013, p. 427 ss., p. 434 ss.; RONEN Y., *Recognition of the State of Palestine: Still Too Much Too Soon?*, in CHINKIN C., BAETENS F. (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility – Essays in Honour of James Crawford*, Cambridge, 2015 (forthcoming); M. LONGOBARDO, *Lo Stato di Palestina: emersione fattuale e autodeterminazione dei popoli prima e dopo il riconoscimento dello status di Stato non membro delle Nazioni Unite*, in M. DISTEFANO (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio* (in corso di pubblicazione).

<sup>23</sup> Vedi in argomento, ampiamente, S. ROSENNE, *The Depositary of International Treaties*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1967, p. 923 ss., p. 931-932; ID., *Bilateralism and Community Interest in the Codified Law of Treaties*, in W. FRIEDMANN, L. HENKIN, O. J. LISSITZYN (eds.), *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Philip J. Jessup*, New York / London, 1972, p. 202 ss., p. 222-223; H. TICHY, P. BITTNER, *Article 77*, in O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Berlin /Heidelberg, 2012, p. 1309 ss., p. 1317-1318. Per indicazioni della prassi relativa al diniego dei depositari di ricevere comunicazioni provenienti da soggetti giuridici da loro non riconosciuti come Stati, vedi A. AUST, *Modern Treaty Law*, cit., p. 285 ss.

<sup>24</sup> Vedi S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*<sup>2</sup>, Bologna, 2012, p. 282.

<sup>25</sup> Cfr. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, 1994, UN Doc. ST/LEG/7/Rev.1, par. 79 ss.

<sup>26</sup> Vedi *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, cit., par. 79-80. Vedi inoltre *Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., art. 83: «The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the categories mentioned in article 81»; Part. 81 a sua volta prevede che: «The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies or of the International



Vienna o essa non è applicabile all'entità che ha presentato atto di partecipazione, il Segretario Generale dovrà rivolgersi non agli Stati parti della convenzione, bensì all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per le determinazioni del caso<sup>27</sup>.

Ciò non vuol dire affatto che l'adesione a una di queste agenzie crei la statualità in base al diritto internazionale, ma piuttosto che, *limitatamente alla questione dell'adesione* a un trattato multilaterale depositato presso il Segretario Generale, l'essere membri delle Nazioni Unite o di un'agenzia specializzata pone una *presunzione* di statualità. È d'altronde oggi opinione comune che l'essere parte a trattati istitutivi di organizzazioni internazionali o altre convenzioni multilaterali, espressione di *ius contrabendi*, è una prova ed insieme un esercizio di poteri sovrani effettivi ed indipendenti<sup>28</sup>.

Ciò d'altronde non significa che esistano oggi due concezioni di statualità, una ai sensi del diritto internazionale generale e una ai fini dell'adesione alle convenzioni multilaterali patrociniate dall'ONU. Il concetto di Stato rimane unitario, ma è al momento così difficile da irreggimentare dentro una definizione specifica che i depositari nelle loro determinazioni preliminari relative alla ricezione di uno strumento di adesione hanno bisogno di indicatori affidabili circa la raggiunta statualità dell'ente richiedente. D'altra parte, il ricorso a simili criteri oggettivi evita imbarazzi e tentennamenti ai depositari, spesso posti davanti a richieste di accesso di entità la cui statualità è fortemente dibattuta nell'arena della politica internazionale<sup>29</sup>.

Tutto ciò vale anche in relazione alla Palestina. Accantonando l'annosa questione della sua statualità, per verificare se può accedere alle convenzioni multilaterali sui diritti umani basta constatare se è membro delle Nazioni Unite o di un'agenzia specializzata, e cioè se sussiste il requisito chiesto espressamente da alcuni trattati come i Patti del 1966 e dalla prassi del Segretario Generale nella qualità di depositario per i trattati privi di specificazione a riguardo.

La Palestina non è un membro delle Nazioni Unite. La sua domanda di ammissione, presentata nel 2011, non è stata nemmeno votata, ma è stata bloccata dal Comitato delle ammissioni del Consiglio di sicurezza. Il riconoscimento della qualifica di Stato non membro ottenuta dall'Assemblea Generale con la ris. 67/19 del 4 dicembre 2012 non è quindi di per sé sufficiente ai fini della sua partecipazione alle convenzioni multilaterali. Tuttavia, è stata ammessa all'UNESCO nel 2011<sup>30</sup>. L'UNESCO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite; ne discende che la Palestina è uno Stato ai sensi della formula di Vienna, potendo così accedere ai trattati multilaterali che la richiamano. Ciò non vuol dire, lo si ribadisce, che l'UNESCO abbia il potere di creare uno Stato o di

*Atomic Energy Agency or parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a party to the Conventions».*

<sup>27</sup> Cfr. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, cit., par. 81 ss. Per la prassi in materia, vedi A. HINOJAL-OYARBIDE, A. ROSENBOOM, *Managing the Process of Treaty Formation: Depositaries and Registration*, in D. B. HOLLIS (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford, 2012, p. 248 ss., p. 259 ss.

<sup>28</sup> Per l'affermazione secondo cui la partecipazione ad organizzazioni internazionali e a trattati multilaterali sia prova di statualità in capo a una certa entità, vedi A. GIOIA, *Kosovo's Statehood and the Role of Recognition*, in *It. YB. Int. Law*, 2008, p. 3 ss., p. 18-19; E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 292 ss.

<sup>29</sup> Cfr. J.-F. MARCHI, *Article 15, 1969 Vienna Convention*, in O. CORTEN, P. KLEIN (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2011, p. 308 ss., p. 321.

<sup>30</sup> Cfr. il comunicato stampa *General Conference Admits Palestine as UNESCO Member State*, October 31, 2011. Sulla vicenda, in generale, si vedano B. D. SCHAEFER, *What Palestinian Membership Means for UNESCO and the Rest of the United Nations*, in *Backgrounder*, 12 December 2011; P. PUSTORINO, *L'ammissione della Palestina all'UNESCO*, in *Com. int.*, 2011, p. 593 ss.; M. EVOLA, *Ammissione della Palestina alle organizzazioni internazionali e promozione del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2012, p. 176 ss.

certificare la natura di Stato di un soggetto internazionale, ma, in relazione alla prassi sull'adesione a trattati multilaterali, la partecipazione ad un'agenzia come l'UNESCO crea una presunzione a favore dell'ente ammesso.

Tale presunzione vale oggi anche per quei trattati che non fanno riferimento alla formula di Vienna e per i quali il Segretario Generale non la potrebbe prendere in considerazione, ma dovrebbe rifarsi all'opinione dell'Assemblea Generale in materia chiedendo, ove del caso, istruzioni. La prassi del Segretario Generale si è invece orientata nel senso che ogni atto di partecipazione di un'entità rientrante nella formula di Vienna non necessita indicazioni da parte dell'Assemblea Generale, pure in relazione a trattati che non si riferiscono espressamente alla partecipazione ad agenzie specializzate: ciò in quanto l'Assemblea Generale costantemente considera Stati i membri di quest'ultime<sup>31</sup>. Anche qualora si dubitasse della legittimità di tale prassi, comunque in relazione alla Palestina l'Assemblea Generale si è espressa nel senso di ritenerla uno Stato (benché non membro delle Nazioni Unite), con la risoluzione 67/19, precedente agli atti di adesione e rilevante per il Segretario Generale quale indirizzo dell'Assemblea Generale sulla statualità della Palestina. Ne consegue che correttamente il Segretario Generale non ha sollevato obiezioni anche relativamente a quei trattati che non si richiamano alla formula di Vienna.

Sembra inoltre che l'ammissione a un'agenzia specializzata come l'UNESCO abbia funzionato da presunzione anche per gli Stati depositari, e non solo con riferimento al Segretario Generale. Il governo svizzero, depositario delle IV Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei Protocolli addizionali, non ha infatti sollevato alcuna obiezione rispetto agli atti di adesione della Palestina, comportandosi in maniera diversa da quanto aveva fatto in passato. L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina aveva infatti presentato atto di adesione il 21 giugno 1989, ma il governo svizzero aveva dichiarato di non essere in grado di accoglierla senza una determinazione degli Stati parti circa la natura di Stato ai fini delle convenzioni dell'Organizzazione stessa<sup>32</sup>. All'epoca gli Stati parti non si erano espressi e la questione era rimasta irrisolta. Al contrario, dopo l'ammissione all'UNESCO, l'adesione alle Quattro Convenzioni di Ginevra e al Primo protocollo addizionale non ha comportato dubbi sulla ricevibilità da parte del governo svizzero<sup>33</sup>.

Ne discende che in forza dell'ammissione all'UNESCO la Palestina ha conseguito la possibilità di accedere alle convenzioni multilaterali a prescindere dalla faticosa prova, per noi comunque possibile, della sua natura di Stato ai sensi del diritto internazionale.

---

<sup>31</sup> Cfr. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, cit., par. 82-83. In dottrina vedi, in tal senso, F. HOFFMEISTER, *Article 15*, in O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit., p. 197 ss., p. 201-202; D. AKANDE, *Palestine as an UN Observer State: Does This Make Palestine a State?*, in *EJIL:Talk!*, December 3, 2012, [www.ejiltalk.org/palestine-as-a-un-observer-state-does-this-make-palestine-a-state/](http://www.ejiltalk.org/palestine-as-a-un-observer-state-does-this-make-palestine-a-state/); M. MANCINI, *Conseguenze giuridiche dell'attribuzione alla Palestina dello status di Stato osservatore presso le Nazioni Unite*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 100 ss., p. 110; J. VIDMAR, *Palestine and the Conceptual Problem of Implicit Statehood*, in *Chin. Jour. Int. Law*, 2013, p. 1 ss., p. 15-16.

<sup>32</sup> La nota del Ministero degli Esteri svizzero agli Stati parti delle Quattro Convenzioni di Ginevra è riprodotta in *Int. Rev. Red Cr.*, 1990, p. 64 ss. A commento vedi A. AUST, *Modern Law*, cit., p. 288.

<sup>33</sup> Parte della dottrina, ben prima delle domande di adesione, aveva ritenuto probabile che il governo svizzero non avrebbe sollevato alcun rilievo qualora la Palestina avesse rinnovato – come accaduto – l'atto di adesione alle Quattro Convenzioni di Ginevra, proprio a seguito dell'ammissione all'UNESCO. Così M. MANCINI, *Conseguenze giuridiche*, cit., p. 111.

#### 4. *Conseguenze della partecipazione palestinese alle convenzioni sul diritto internazionale umanitario e sulla tutela internazionale dei diritti umani*

Come noto Israele occupa i Territori Palestinesi (Striscia di Gaza, Cisgiordania e Gerusalemme Est) fin dal 1967. Le situazioni di occupazione bellica sono disciplinate specificamente dal diritto internazionale umanitario, ma vi si applicano anche le norme delle convenzioni sui diritti umani ratificate dalla Potenza occupante, come ha chiarito la Corte internazionale di giustizia nel noto parere sulla legalità della costruzione di un Muro in Palestina del 2004<sup>34</sup>.

Prima della recente adesione, gli obblighi di diritto umanitario e di protezione dei diritti umani non vincolavano l'amministrazione palestinese, che non era parte alle relative convenzioni. Essa era tenuta ad osservare solo le norme consuetudinarie corrispondenti o quegli obblighi pattizi che aveva assunto unilateralmente, attraverso apposite dichiarazioni<sup>35</sup>. Ciò aveva creato un vuoto di tutela dei palestinesi soggetti alle barbarie di altri palestinesi appartenenti a gruppi rivali, i quali non raramente si sono macchiati di efferatezze in contrasto con gli standard internazionali, come denunciato da numerose organizzazioni non governative e come testimoniato dalle recentissime violenze occorse nella Striscia di Gaza<sup>36</sup>.

Oggi, dopo l'adesione palestinese alle convenzioni di diritto internazionale sopramenzionate, il quadro in parte è mutato. L'Autorità Nazionale Palestinese (ANP), l'entità creata in seguito agli accordi di Oslo per permettere al popolo palestinese di partecipare all'amministrazione dei Territori Occupati<sup>37</sup>, è adesso obbligata in via diretta e principale a rispettare e far rispettare il diritto internazionale umanitario codificato in tali convenzioni<sup>38</sup>, le cui norme corrispondono largamente alle norme consuetudinarie in

<sup>34</sup> Cfr. ICJ, *Legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, July 9, 2004, par. 86 ss.

<sup>35</sup> Con riferimento ai trattati sui diritti umani, cfr. A. ANNONI, *Il divieto internazionale di tortura nei Territori Palestinesi Occupati*, in L. ZAGATO, S. PINTON (a cura di), *La tortura nel nuovo millennio. La reazione del diritto*, Padova, 2010, p. 75 ss., p. 83 ss. Riguardo alle convenzioni di diritto umanitario, cfr. M. PERTILE, *Le violazioni del diritto umanitario commesse da Hamas durante l'operazione Piombo fuso*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2009, p. 333, p. 338.

<sup>36</sup> Si vedano, ad esempio, Amnesty International, *Annual Report 2013: Palestinian Authority*; B'Tselem, *Death Penalty in the Palestinian Authority and Under Hamas Control*, October 16, 2013,; Human Rights Watch, *World Report 2013: Israel/Palestine*.

<sup>37</sup> L'art. 1 della *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, September 13, 1993, consultabile all'indirizzo web mfa.gov.il, affermava espressamente che fra gli obiettivi del processo negoziale in corso fra OLP e Israele vi era la creazione di una «Palestinian Interim Self-Government Authority», che poi ha assunto il nome di «Palestinian Authority» nei trattati successivi. Riguardo all'evoluzione della stessa vedi G. GUARINO, *Personalità giuridica di diritto internazionale: il caso dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. I, Napoli, 2004, p. 85 ss., p. 106 ss.; M. R. FISCHBACH, *Palestinian Authority*, in P. MATTAR (ed.), *Encyclopedia of the Palestinians*<sup>2</sup>, New York, 2005, p. 374 ss.

<sup>38</sup> Secondo gli accordi di Oslo, l'ANP è priva di rappresentanza internazionale e pertanto non può autonomamente concludere trattati. Tuttavia, gli accordi stipulati dall'OLP e ora dalla Palestina, secondo la terminologia prescelta dalle Nazioni Unite (cfr. A/RES/43/177, December 15 1988, par. 3; UN Doc. UN Doc. A/RES/67/19, cit., par. 2), devono considerarsi conclusi per conto dell'ANP e la vincolano nella sua attività interna. Vedi *Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*, Cairo, May 04, 1994, art. VI(2); *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, Washington D.C., September 28, 1995, art. IX(5) (entrambi consultabili all'indirizzo web mfa.gov.il). In argomento vedi ampiamente G. GUARINO, *The Palestine Liberation Organization*, cit., p. 26 ss.



materia<sup>39</sup>. L'adesione ai trattati sui diritti umani, invece, mette alla prova l'ANP quanto alla capacità di garantire il rispetto degli standard internazionali fissati da tali convenzioni; come è noto, queste non obbligano lo Stato soltanto ad astenersi dall'interferire con i diritti ivi garantiti, ma anche a proteggere gli individui e ad assicurare loro il godimento di tali diritti, attraverso misure positive funzionali alla loro realizzazione.

Spetterà pertanto all'Autorità Nazionale Palestinese dimostrarsi capace di offrire ai propri cittadini, e più in generale a tutti gli individui sottoposti alla sua giurisdizione, una tutela ampia e in linea con gli standard internazionali, compito per il quale l'apparato istituzionale palestinese sembra necessitare di alcune riforme<sup>40</sup>. Naturalmente, stante la partizione di responsabilità fra Autorità Nazionale Palestinese e Israele quale Potenza occupante, sancita a più riprese negli accordi di Oslo<sup>41</sup>, l'ANP è tenuta all'osservanza dei diritti *de quibus* solo nei limiti della propria giurisdizione, mentre nelle aree su cui Israele continua ad esercitare un controllo totale – ad esempio gli insediamenti – deve ritenersi responsabile del rispetto dei diritti umani il governo di Tel Aviv, come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere relativo alla costruzione del Muro<sup>42</sup>. L'osservanza dei trattati sui diritti umani costringerà inoltre l'Autorità Nazionale Palestinese a una vigilanza maggiore sui gruppi di guerriglieri che ancora oggi stazionano nei Territori Occupati, Striscia di Gaza compresa, lanciando attacchi contro i coloni israeliani o il territorio di Israele. Ferma l'illegittimità degli insediamenti per il diritto internazionale<sup>43</sup>, i trattati sui diritti umani obbligano l'Autorità Nazionale Palestinese ad impedire che dal

<sup>39</sup> Sulla corrispondenza a diritto consuetudinario delle norme convenzionali relative all'occupazione bellica si vedano, *ex plurimis*, A. MIGLIAZZA, *Occupazione Bellica*, in *Enc. giu.*, 1990, vol. XXI, p. 1 ss., p. 4; A. ROBERTS, *Prolonged Military Occupation: The Israeli-Occupied Territories Since 1967*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1990, p. 44 ss., p. 53-54; A. GATTINI, *Occupazione bellica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3889 ss., p. 3889.

<sup>40</sup> Uno studio, anteriore alla ratifica palestinese delle convenzioni sui diritti umani, ha sostenuto che l'amministrazione palestinese è al momento in grado di garantire adeguati standard di vita ai propri cittadini, con specifico riferimento ai diritti al cibo, all'alloggio e alla salute, benché tale tutela debba essere rafforzata attraverso interventi a livello istituzionale. Cfr. M. M. QAFISHEH, *The Ability of the Palestinian Legal System to Secure Adequate Standards of Living: Reform or the Failure of State Duty*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, p. 393 ss.

<sup>41</sup> Le funzioni dell'ANP non sono uguali in tutti i Territori Occupati, atteso che l'*Israeli-Palestinian Interim Agreement*, cit., art. XI prevede la partizione della Cisgiordania in tre zone: l'area A è affidata all'amministrazione civile dell'Autorità Nazionale Palestinese, cui è altresì demandato il compito di occuparsi dei problemi relativi al mantenimento dell'ordine pubblico; l'area B è soggetta all'amministrazione civile palestinese e a quella militare israeliana; l'area C, costituita da aree disabitate, basi militari, insediamenti israeliani e vie di comunicazione, è ancora sotto il controllo pressoché totale del governo di Tel Aviv. Israele ha rinunciato ad ogni ingerenza nell'amministrazione della Striscia di Gaza in forza del *Disengagement Plan*, June 6, 2004, art. 1; in precedenza, l'*Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*, cit., art. III, prevedeva che la Striscia di Gaza e l'area di Jericho fossero amministrate dall'ANP. Una partizione di responsabilità e compiti simile a quella presente in Cisgiordania si ritrova nel *Protocol Concerning the Redeployment in Hebron*, Jerusalem, January 17, 1997 art. 2, relativamente alla città di Hebron, divisa in due aree, di cui una sola amministrata dall'ANP.

<sup>42</sup> Vedi ICJ, *Legal consequences of the construction of a Wall*, cit., parr. 102 ss.

<sup>43</sup> Cfr. ICJ, *Legal consequences of the construction of a Wall*, cit., parr. 119 ss. Per un commento vedi, per tutti, J. SALMON, *Les colonies de peuplement israéliennes en territoire palestinien occupé au regard de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 9 juillet 2004*, in A. FISHER-LESCANO, H.-P. GASSER, T. MARAUHN, N. RONZITTI (Hrsg.), *Frieden in Freiheit – Peace in liberty – Paix en liberté. Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden, 2008, p. 285 ss.

territorio sotto la sua giurisdizione partano attacchi contro cittadini israeliani, coloni compresi<sup>44</sup>.

Infine, è palpabile l'attesa nella Comunità internazionale per il lavoro degli organi di monitoraggio del rispetto delle convenzioni sui diritti umani, che potrà portare alla luce le violazioni commesse nei Territori, in particolare da parte di Hamas, e, si spera, fungere da deterrente per violazioni future.

##### 5. Osservazioni conclusive

La recente adesione palestinese alle convenzioni di diritto umanitario e ai trattati a tutela dei diritti dell'uomo reca, a nostro avviso, una valenza fortemente simbolica. Oggi, nell'area della Palestina storica, non c'è più uno Stato che protegge i diritti della propria popolazione sul modello occidentale (Israele) e un insieme di gruppi terroristici o di guerriglia ad esso contrapposti. Oggi vi sono *due* Stati che si sono impegnati a proteggere i diritti umani e a condurre le ostilità nella maniera meno crudele possibile. La rinuncia palestinese alla distruzione d'Israele, già proclamata due decenni orsono<sup>45</sup>, trova oggi un compimento in questa nuova affermazione di fiducia nella legalità internazionale da parte palestinese. Da questo momento, Palestina e Israele sono parti agli stessi trattati di diritto umanitario e sui diritti umani, e ciò indica che, per i legittimi rappresentanti del popolo palestinese, la strategia del terrore è stata del tutto abbandonata a favore della legittimazione internazionale e del costante incedere del diritto<sup>46</sup>.

Dal canto suo, Israele ha subito protestato contro le domande di adesione palestinesi, asserendo che questo costituisce un colpo mortale ai negoziati. In realtà, la paura più grande a Tel Aviv è che la Palestina possa fare una nuova richiesta d'accesso allo statuto della Corte penale internazionale: allo stato attuale sarebbe difficile per il procuratore rifiutarla sulla base dell'assunto che lo statuto è aperto alla partecipazione dei soli Stati, come fece nel 2012, con una decisione alquanto discutibile<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Il rispetto dei diritti umani, è noto, prevede infatti anche un obbligo positivo di protezione e lo Stato deve vegliare affinché i privati sottoposti alla sua giurisdizione non commettano violazioni dei diritti garantiti dalle convenzioni in materia. Vedi in argomento B. CONFORTI, *Diritto internazionale*<sup>7</sup>, Napoli, 2006, p. 188.

<sup>45</sup> Il riferimento è alla lettera inviata dal *leader* dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina Arafat al primo ministro israeliano Rabin in occasione della conclusione della *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, September 13, 1993, consultabile all'indirizzo web mfa.gov.il.

<sup>46</sup> Vedi sul punto le pertinenti considerazioni di P. WECKEL, *Israël/Palestine: La «Guerre du Droit» n'aura pas lieu*, in *Sentinelle, la page hebdomadaire d'informations internationales*, 6 aprile 2014.

<sup>47</sup> Come noto, l'Autorità Nazionale Palestinese aveva presentato il 21 gennaio 2009 una dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale, sulla base dell'art. 12(3) dello Statuto della Corte (il testo della dichiarazione può essere consultato nel sito web della Corte, [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)). Tale dichiarazione veniva rifiutata molto tempo dopo, il 12 aprile 2012, allorché il Procuratore rilasciava un comunicato (reperibile all'indirizzo [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)) nel quale affermava di non potere valutare la dichiarazione palestinese, giacché incompetente a decidere se la Palestina era o no uno Stato, ma lasciando alla determinazione degli organi delle Nazioni Unite la questione. Alcune condivisibili critiche al ragionamento del Procuratore possono leggersi in E. CIMIOTTA, *Corte penale internazionale e accettazione della giurisdizione da parte della Palestina: incompetenza o subaltermità al Consiglio di sicurezza?*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2012, p. 685 ss.; W. SCHABAS, *The Prosecutor and Palestine: Deference to the Security Council*, in *Phd Studies in Human Rights*, April 8, 2012, [humanrightsdoctorate.blogspot.it/2012/04/prosecutor-and-palestine-deference-to.html](http://humanrightsdoctorate.blogspot.it/2012/04/prosecutor-and-palestine-deference-to.html).

A dieci anni esatti dal parere della Corte internazionale di giustizia sul Muro, che per la prima volta aveva autorevolmente affermato l'obbligo per Israele di rispettare i diritti umani nei Territori Occupati, tutta la Comunità internazionale ha di che rallegrarsi per l'ingresso della Palestina nel club di coloro i quali hanno a cuore il rispetto dei diritti della persona umana, nella speranza che tali adesioni siano seguite nei fatti da un'attuazione attenta e capillare degli obblighi internazionali liberamente assunti.