

Il conflitto a Gaza tra violenza, parole e paradossi

di Paolo Bargiacchi

1. *L'apparente paradosso di valutare le condotte di Israele* – Un Editoriale non permette di affrontare in modo adeguato le molteplici questioni che rendono lo storico, se non atavico, conflitto israelo-palestinese uno dei più importanti, complessi e politicizzati nelle relazioni internazionali. Limitandoci ad alcuni aspetti specifici, dunque, evidenzieremo due ragioni, una politica e l'altra giuridica, che rendendo apparentemente più legittimato l'uso della forza precostituiscono in termini generali le premesse per ricorrervi poi con più frequenza. Con riguardo al conflitto iniziato il 7 ottobre 2023, invece, rifletteremo sull'efferatezza della violenza, non solo armata ma anche verbale, delle parti belligeranti e sulle conseguenze, anche significative, che le parole, quasi più delle armi, potrebbero produrre nella politica e nel diritto internazionale. Infine, rileveremo una serie di paradossi, reali e apparenti, che tali riflessioni sollevano fino a quello conclusivo che potrebbe condizionare una reale prospettiva di pace sostenibile all'uscita di scena dei protagonisti principali del conflitto, Hamas e il governo Netanyahu.

Prima di entrare nel merito, è opportuna una precisazione per così dire 'metodologica'.

Israele considera paradossale il vaglio al quale la sua reazione militare è sottoposta nonostante l'abominevole attacco di Hamas del 7 ottobre dato che ciò, di fatto, porrebbe le due parti sullo stesso piano in modo inaccettabile. Tale asserzione è confutabile e, anzi, è vero l'esatto contrario: proprio sindacando le condotte anche di Israele si evita di equipararlo a una entità che ha ideologizzato la violenza quale mezzo e obiettivo della propria azione politica.

In termini giuridici, la confutazione di un tale paradosso, solo apparente, si fonda sulla natura integrale e assoluta degli obblighi di diritto internazionale umanitario per le parti belligeranti. La gravità delle violazioni commesse da una parte, o da un gruppo terroristico, a danno dei civili dell'altra parte non esonera mai e per nessuna ragione quest'ultima dall'obbligo di continuare a rispettare le norme che tutelano i civili altrui. Il principio, intuitivo anche per i profani del diritto e finalizzato a evitare la strage vendicativa degli innocenti, è indiscutibile e inderogabile nel diritto internazionale contemporaneo: qualunque efferatezza di Hamas non legittima Israele a compiere atti altrettanto efferati. In termini politici, la confutazione del paradosso nasce dal fatto che ideologie, strategie politiche e azioni come quella del 7 ottobre pongono Hamas ai margini di quella Comunità internazionale di cui invece Israele è parte integrante poiché ne condivide quel minimo comun denominatore, dato dal rispetto dei diritti

umani, della democrazia e della *rule of law* («minimo» a causa delle interpretazioni divergenti e variegata che ciascuno Stato o gruppo di Stati *like-minded* attribuisce al contenuto concreto di ciascuna nozione), che suggella l'aspirazione a un ordine sociale non governato dalla legge della giungla e del taglione. Le aspettative della Comunità verso Israele sono dunque diverse, cioè più elevate di quelle riposte in Hamas, perché a monte è diversa la rispettiva identità 'esistenziale'. Se così non fosse, allora sì che le due parti verrebbero poste sullo stesso piano e il poliziotto finirebbe per essere valutato come il criminale, l'apparato dello Stato come l'organizzazione terroristica, l'agredito come l'aggressore, il resistente come l'occupante, e via dicendo.

Proprio il fatto che Israele è uno Stato democratico e di diritto giustifica dunque lo scrutinio della Comunità internazionale sulle sue azioni e, in particolare, quello del più ristretto gruppo degli Stati occidentali perché, quando un suo membro, per fronteggiare le minacce securitarie, limita o comprime eccessivamente i principi identitari del comune contesto socioculturale, è lecito per gli altri membri di quel gruppo scrutinarlo anche per testare la capacità di resilienza di quella comune identità dinanzi alle minacce securitarie. Ciò sembra confermato dal fatto che le recenti critiche nei confronti delle condotte militari e politiche di Israele non arrivano, scontatamente, solo dai Paesi arabi ma anche da Francia, Stati Uniti, Svezia, Paesi Bassi e Sud Africa.

II

2. *La radicalizzazione della politica contemporanea quale presupposto del ricorso più frequente alla forza* – Un diffuso stupore pervade l'opinione pubblica e la politica internazionale per l'efferata violenza dell'attacco di Hamas del 7 ottobre e della risposta militare di Israele. Lo stupore aumenta se ci si domanda, incontrando altri paradossi, come tanta violenza possa liberarsi in un sistema retto dal solido e proibitivo impianto giuridico post-bellico sull'uso della forza – in termini relativi, oggi il ricorso alla forza è quasi più frequente rispetto al periodo prebellico in cui la rete giuridica di contenimento della violenza armata era più sfilacciata e lacunosa di quella attuale – oppure come Stati democratici e occidentali possano ricorrere in modo così sistematico e intenso alla forza per contrastare chi la violenza ha fanaticamente ideologizzato. Osservando le relazioni internazionali degli ultimi 25 anni, lo stupore non dovrebbe però essere una novità a meno di non essere rimasti impassibili, a suo tempo, dinanzi all'11 settembre, all'utilizzo di prove false contro l'Iraq nel 2003, al ritorno al potere dei Talebani nel 2021 (previo accordo di pace con gli Stati Uniti e... buona pace delle donne afgane) o all'aggressione russa del 2022 nel cuore dell'Europa. E poiché lo stupore è l'effetto di eventi inattesi perché sorprendenti, non vi è neanche nulla di cui stupirsi dinanzi agli incidenti o ai conflitti armati del mondo contemporaneo perché esiste una generale e presupposta ragione politica che preconstituisce, insieme a quella indicata nel § 4, le condizioni 'culturali' che inducono alcuni protagonisti delle relazioni internazionali a ricorrere in modo più frequente e intenso alla forza, rivendicando altresì l'apparente legittimazione a farlo.

Tale ragione risiede in quella ricerca antagonista di un nuovo equilibrio globale che da un quarto di secolo caratterizza il sistema internazionale. Ogni riflessione sull'uso contemporaneo della forza, incluso

il conflitto tra Hamas e Israele, al netto delle contingenze specifiche di ogni situazione, non può non considerare anche questa variabile che ha innescato, dopo la fine del bipolarismo tra Stati Uniti e URSS, una transizione sistemica ancora in pieno divenire.

Per l'Occidente il nuovo punto di equilibrio dovrà fondarsi sulla diffusione globale dei propri valori, considerati universali (democrazia, diritti umani, *rule of law*, libero mercato, etc.), e su un futuro dunque sostanzialmente omogeneo (le disposizioni del Trattato UE sulla politica estera e la Strategia globale dell'Alto Rappresentante del 2016 sono la cartina al tornasole di questa visione); per altri Stati, culture e regioni (Russia, Cina, Africa, Sud-est asiatico, etc.), invece, il nuovo equilibrio richiederà un multipolarismo che riconosca e tuteli i valori e le visioni di ciascun polo. L'esistenza di visioni antagoniste sui futuri assetti strutturali e valoriali del mondo, e il tentativo di ciascun polo di modellarli sui propri valori e necessità, precostituisce una generale situazione di tensione che radicalizza le dinamiche politiche e genera frizioni (Occidente contro Russia, democrazie contro autocrazie, etc.) che, lungo le linee di faglia, si liberano anche mediante la forza il cui impiego diventa dunque più probabile. Il fatto poi che il confronto riguardi non solo i divergenti interessi politico-economici ma anche gli altrettanto divergenti valori identitari riduce i margini di trattativa – sui valori o perché universali o perché culturalmente caratterizzanti non si transige in linea di principio – e contribuisce ulteriormente a radicalizzare la politica internazionale che, non a caso, da tempo vive in una atmosfera mefitica alla quale i protagonisti, inclusi alcuni Stati occidentali e democratici, sembrano essersi acclimatati senza particolari affanni e, di conseguenza, estremizzano visioni, obiettivi, condotte e persino il linguaggio.

3. *La radicalizzazione del linguaggio e una diversa idea di pace nel mondo contemporaneo* – Alcuni significativi esempi testimoniano nelle relazioni internazionali contemporanee la radicalizzazione anche del linguaggio politico. Ad es., il termine «eradicazione», riferito all'estirpamento dal territorio dove si annida dell'attore non-statale minaccioso per la sicurezza e *leitmotiv* della campagna militare israeliana contro Hamas, è ormai entrato nel linguaggio politico-diplomatico con la risoluzione 2249 (2015) del Consiglio di sicurezza che autorizzò gli Stati «to take all necessary measures (...) to eradicate the safe have [ISIL has] established over significant parts of Iraq and Syria». E ancora, tra gli obiettivi dell'aggressione russa vi è quello di «denazificare» l'Ucraina, finalità tanto ambigua e oscura nel significato quanto pericolosamente generica al pari della vittoria del Bene sul Male, impersonificati rispettivamente dagli Stati Uniti e dall'*Axis of Evil* (Corea del Nord, Iran e Iraq) nel discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Bush del 2002, da Israele e dall'Iran nel discorso del Primo ministro Netanyahu del 30 dicembre 2023 e dall'Iran e dal 'Grande Satana' statunitense nei discorsi degli ayatollah dal 1979 in poi.

Anche le parole sono dunque importanti nel generale processo di radicalizzazione della politica internazionale e nelle specifiche dinamiche del conflitto in corso a Gaza. Le parole sono quelle della politica, fuori e dentro l'ONU, che disegnano tattiche e strategie delle Potenze interessate, demarcano *red lines*, fissano valori e obiettivi e tracciano, in buona o mala

fede, sottili distinzioni tra un ‘cessate-il-fuoco’ e una ‘pausa’ umanitaria che appaiono incomprensibili, se non ciniche e indifferenti, agli ‘uomini di buona volontà’ ma sono invece ricche di significati e conseguenze nel grande gioco della politica e del diritto internazionale. Le parole sono anche quelle di Hamas, inaccettabili e senza logica e futuro nel pretendere di cancellare Israele dalla mappa geografica, e quelle dure e intransigenti di Israele che svelano gli obiettivi della campagna militare – far sì che questo conflitto sia anche l’ultimo contro Hamas annientandone la struttura politica, istituzionale e militare e demilitarizzando la Striscia – e della visione politica – deradicalizzare «the whole of Palestinian society» (*Benjamin Netanyahu: Our Three Prerequisites for Peace*, Wall Street Journal, 25 dicembre 2023), se non addirittura, secondo un *concept paper* governativo trapelato sulla stampa (*Leaked document fuels concern Israel plans to push Palestinian from Gaza into Egypt*, CBC News, 1 novembre 2023), ricollocare i Palestinesi dalla Striscia di Gaza nella penisola egiziana del Sinai.

La visione del governo Netanyahu sul futuro della questione palestinese, che passa anche per il rifiuto della *two-State solution*, si incastona coerentemente nel quadro radicalizzato della politica contemporanea a conferma che vi trovano spazio, perlomeno entro certi limiti, anche quegli Stati che, a differenza di certi attori non-statali o *rogue States*, non fondano certo la propria azione politica sul fondamentalismo e che proprio per questo, essendo i ‘canarini nella miniera’ che attestano la tenuta di certi valori del sistema internazionale, determinano più indicativamente il complessivo grado di radicalizzazione delle relazioni internazionali.

Lo stesso concetto di pace fondato sulla necessità di un compromesso tra le parti nemiche sembra ridefinirsi in un contesto così radicalizzato. Nei due più recenti e importanti conflitti – Ucraina e Striscia di Gaza – tutti gli Stati belligeranti hanno fissato condizioni di pace che, di fatto, svuotano di significato la possibilità di un compromesso di pace e traducono invece i propri obiettivi unilaterali da imporre a qualunque costo: così per la Russia la pace presuppone la previa denazificazione della società ucraina; per l’Ucraina il previo abbandono di tutti i territori sotto controllo della Russia; e per Israele l’annientamento di Hamas, la demilitarizzazione di Gaza e la deradicalizzazione dell’intera società palestinese. Nella politica radicalizzata del terzo millennio la pace sembra dunque esigere il previo annientamento politico, militare e culturale del nemico e finisce per coincidere con i *desiderata* unilaterali di chi quella pace vuole imporre dopo aver vinto a ogni costo la guerra.

4. *La modern law of self-defense quale presupposto giuridico del ricorso più frequente alla forza* – La generale e presupposta ragione politica indicata nel § 2 aumenta la probabilità che gli Stati utilizzino la forza per raggiungere i propri obiettivi (nel calcolo probabilistico non computiamo le condotte di quegli attori non-statali, come Hamas, che ignorano o rifiutano *a priori* l’attuale assetto internazionale fondato sul divieto di usare la forza e sull’obbligo di risolvere pacificamente le controversie). A ordinamento giuridico invariato, però, questa ‘necessità’ politica non risolve anche il problema di legittimare giuridicamente l’uso della forza. Da circa un secolo, infatti, il diritto internazionale ha un impianto che, limitando incisivamente il ricorso alla forza (*jus ad bellum*) e l’esercizio della violenza nei conflitti

armati (*jus in bello*) e tutelando ampiamente i diritti umani, intesse una fitta rete in cui il ricorso alla forza è l'eccezione, l'umanizzazione dei conflitti armati – in particolare, la protezione assoluta dei civili – costituisce la regola e la centralità della persona, in tempo di pace e di guerra, rappresenta la normalità.

Costituendo questi limiti un ostacolo per quegli Stati che difendono e promuovono assertivamente i propri valori e la propria sicurezza *in the wider world*, alcuni di essi da tempo interpretano estensivamente quei concetti più strettamente correlati all'uso della forza (sicurezza e, soprattutto, legittima difesa) per dilatarne l'ambito applicativo e recuperare così nuovi e più ampi margini di legittimità. In altre parole, la politica radicalizzata del terzo millennio necessita di un sistema giuridico diverso in cui le maglie di quella rete proibitiva dell'uso della forza siano meno strette rispetto al passato. La prassi di questi Stati, significativa ma non ancora decisiva, si orienta proprio in questa direzione e il combinato disposto di siffatte dilatazioni interpretative restringe il perimetro applicativo del divieto di usare la forza e dell'obbligo di risolvere pacificamente le controversie (art. 2, par. 3-4, Carta ONU) e ridimensiona il multilateralismo del sistema ONU a favore della gestione unilaterale delle crisi e dei conflitti armati in nome della legittima difesa.

La dilatazione interpretativa del tradizionale concetto di legittima difesa, al fine di applicarla agli attori non-statali (la *modern law of self-defense* invocata, tra gli altri, da Australia, Regno Unito e Stati Uniti), è il maggior volano di questa tendenza evolutiva. Non potendo qui esaminare in dettaglio la reinterpretazione dei gangli vitali del concetto tradizionale (nozioni di attacco «armato» e di attacco «imminente», legame tra attore non-statale e Stato ospite), rinviando a un nostro saggio pubblicato in due parti (*Alcune riflessioni sulla legittima difesa nel diritto internazionale*, in *La Comunità internazionale*, fasc. 3/2023 e fasc. 1/2024) e ci soffermiamo solo sul concetto di «imminenza» poiché più rilevante nel dibattito sulla legittimità della difesa israeliana nel conflitto in corso.

Parametrata per lungo tempo a rigidi indicatori temporali (è imminente solo l'attacco che sta per essere effettivamente sferrato) e respinti i tentativi di dilatarla a ritroso per considerare imminenti anche minacce future o ipotetiche (distruzione britannica del vapore *Caroline* dei ribelli canadesi in territorio statunitense, 1837; operazione *Babilonia* israeliana contro un reattore nucleare iracheno in costruzione, 1981) e legittimare la difesa preventiva (*pre-emptive*), dopo l'11 settembre l'imminenza non è più valutata solo temporalmente. Utilizzando la logica dell'accumulazione degli eventi (*pin-prick theory*) che soppesa gravità e imminenza delle situazioni non in base alla singola circostanza ma all'insieme degli eventi che ricadono in un orizzonte spazio-temporale delimitato unilateralmente dallo Stato che si difende, anche un pericolo o una minaccia futura o ipotetica finiscono per essere considerati «imminenti» (non è imminente solo ciò che sta per accadere effettivamente ma ogni situazione da cui potrebbe scaturire prima o poi un attacco).

L'elemento temporale, una volta dirimente, non è più essenziale ed è affiancato da altri parametri, spesso valutati in termini di probabilità e ragionevolezza, che riconfigurano come imminente anche ciò che, da un punto di vista temporale, non lo sarebbe mai. Il concetto di imminenza si

dilata a dismisura perché diventa ‘esistenziale’, cioè situazionale, e la risposta difensiva armata diventa sempre legittima (per il Ministro della difesa israeliano eliminare Hamas è una necessità difensiva «esistenziale»). La dilatazione è così ampia che la legittima difesa diventa un ‘ombrello giuridico’ sotto al quale gli Stati si riparano per giustificare, almeno sulla carta, qualunque uso della forza e, sebbene la *modern law of self-defense* sia concepita per difendersi dagli attori non-statali, è talvolta invocata anche nei rapporti interstatali. Le comunicazioni al Consiglio di sicurezza previste dall’art. 51 della Carta confermano come sia ormai questa la giustificazione dominante addotta dagli Stati: dal 2001 in poi la legittima difesa è stata invocata più spesso che nei primi 55 anni di vita della Carta e tra il 2003 e il 2021 su 44 comunicazioni quelle relative alla difesa da attori non-statali furono 32.

Vero è che già prima dell’11 settembre alcuni Stati avevano interpretato estensivamente la legittima difesa (Regno Unito, incidente di Forte Harib, 1964; Israele, operazioni *Babilonia* e *Wooden Leg*, 1985 contro l’OLP in Tunisia; Stati Uniti, operazione *El Dorado Canyon*, 1986 contro la Libia) e dunque la *modern law of self-defense* non può dirsi figlia solo di quell’attentato terroristico, ma se in passato tali ‘fughe in avanti’ erano più il frutto della necessità di giustificare in qualche modo singoli incidenti armati, dopo l’11 settembre tali interpretazioni si sono fondate su elaborazioni sistemiche (come la ‘dottrina Bush’ e la ‘dottrina Bethlehem’) finalizzate proprio a ridefinire certi parametri, applicati fino a quel momento restrittivamente per evitare che l’eccezionale uso difensivo della forza divenisse la regola, allo scopo di recuperare nuovi e più ampi margini di legittimità giuridica.

Inoltre, fino all’11 settembre il sistema aveva sostanzialmente tenuto nella misura in cui nei dibattiti in Consiglio di sicurezza, come quelli sulle operazioni israeliane negli anni Ottanta, emergeva una diffusa e ferma opposizione a interpretazioni così estensive. In seguito, invece, la moderna legittima difesa ha cominciato a fare proseliti. L’assertiva postura difensiva statunitense, inizialmente isolata, inizia a essere propria anche di altri Stati (Australia, Belgio, Francia, Germania, Norvegia e Regno Unito per l’uso della forza in Siria contro l’ISIS; Iran e Turchia per le incursioni in Iraq contro gruppi armati e terroristici) ed è invocata per eliminare anche singoli individui (l’uccisione del Generale Soleimani fu giustificata ai sensi dell’art. 51) o difendersi da minacce e attacchi meno gravi e/o ben diversi rispetto all’11 settembre. Sebbene la prassi non abbia ancora quei caratteri di sufficiente uniformità, diffusione e rappresentatività per attestare l’evoluzione della norma e molti Stati si oppongano con fermezza, è indubbio che una parte degli Stati voglia questa evoluzione e, di conseguenza, un suo futuro consolidamento nel diritto internazionale non può escludersi *a priori*.

5. *La legittimità della difesa israeliana da Hamas nei dibattiti in Consiglio di sicurezza* – Le due premesse indicate sono necessarie per comprendere le dinamiche del conflitto in corso tra Hamas e Israele. Rispetto al passato Israele non intende solo mitigare la minaccia securitaria di Hamas ma eradicarla del tutto. La risposta armata successiva al 7 ottobre, di una durezza e intensità mai vista (secondo i dati di Euro-Med Human Rights Monitor, al 4 gennaio 2024 sarebbero state uccise nella Striscia di Gaza oltre

30.000 persone, di cui 12.000 bambini, e circa 2 milioni sarebbero sfollate), è tarata in funzione di tale obiettivo ed è considerata legittima difesa proprio in forza del dilatato concetto ‘esistenziale’ che parametrata la valutazione di legittimità alla ‘Luna’ (l’obiettivo finale di eradicare una minaccia esistenziale) e non al ‘dito’ (i singoli atti necessari per raggiungere l’obiettivo finale). Considerando la propria azione legittima in quanto difensiva, Israele si oppone a qualunque richiesta di moderazione e accusa di parzialità e connivenza con Hamas chiunque lo faccia, incluso il Segretario generale dell’ONU e l’UNRWA (*UN Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East*).

Considerata la controversa ammissibilità di una legittima difesa così dilatata, la possibilità di invocarla per giustificare la risposta militare è stato il primo elemento di contrasto in Consiglio di sicurezza. Il veto statunitense e l’astensione britannica del 18 ottobre 2023 sulla bozza di risoluzione presentata dal Brasile (S/2023/773: 12 voti favorevoli e astensione russa per la mancata richiesta di un *ceasefire* umanitario) furono motivati anche per il mancato richiamo del diritto israeliano di legittima difesa dagli attacchi terroristici ex art. 51, sebbene fossero state accolte le altre richieste angloamericane di modifica del testo (condanna esplicita del «terrorist attack by Hamas» e previsione di «humanitarian pauses» e non di un *ceasefire*). Di contro, i veti russo e cinese del 25 ottobre sulla bozza di risoluzione degli Stati Uniti (S/2023/792: 10 voti favorevoli, contrari gli Emirati Arabi Uniti, astenuti Brasile e Mozambico) furono giustificati anche per avere la bozza «riaffermato» (termine che implica già l’esistenza di una norma) il diritto «inherent» (la parola usata dall’art. 51) di tutti gli Stati alla legittima difesa individuale e collettiva dagli attacchi terroristici. Anche il secondo veto statunitense dell’8 dicembre sulla bozza di risoluzione degli Emirati Arabi Uniti (S/2023/970: 13 voti favorevoli e astensione britannica) fu motivato, *inter alia*, perché il testo «failed to acknowledge that Israel has the right to defend itself against terrorism (...) This is a right to which all states are entitled (...) we would all expect this Council to reaffirm our right to protect our citizens» (US Mission to the UN, *Explanation of Vote on a United Arab Emirates-Drafted UN Security Council Resolution on the Situation in the Middle East*, 8 dicembre 2023, p. 2).

Tali contrapposizioni rivelano le irrisolte complessità giuridiche del tentativo di alcuni Stati di modernizzare la legittima difesa. Per Stati Uniti e Israele l’attacco del 7 ottobre attiva il diritto di legittima difesa (gli Stati hanno il diritto «to defend themselves against the threat to peace and security posed by acts of terrorism»: UN Security Council, 9453rd meeting, 25 ottobre 2023, S/PV.9453, intervento statunitense, p. 2) e la risposta militare, valutata in base alla logica dell’accumulazione degli eventi e considerando Hamas come una minaccia esistenziale sempre imminente, resta sempre difensiva e mai offensiva, oltre che proporzionata e necessaria. Per molti Stati, però, tali interpretazioni estensive, inclusa l’applicabilità della legittima difesa prevista dall’art. 51 agli attacchi terroristici, sono molto problematiche in termini politici e giuridici dato che potrebbero giustificare qualunque azione militare israeliana a Gaza. Il fatto che nell’ultima bozza della risoluzione gli stessi Stati Uniti, pur continuando a richiamare la legittima difesa, eliminarono l’espresso riferimento all’art. 51 confermerebbe l’incertezza sull’applicabilità della Carta a questi casi (anche

alla luce del parere del 2004 sulla *Costruzione di un muro nei Territori Palestinesi Occupati* in cui la Corte internazionale di giustizia ne sancì l'inapplicabilità, perlomeno ai sensi dell'art. 51, «in the case of an occupying Power, which is what Israel is with regard to the Palestinian territory»: così la Russia in Consiglio prima del voto del 25 ottobre, S/PV.9453, p. 3) e il tentativo di far leva sulla preesistente norma consuetudinaria, asseritamente meno restrittiva in tema di uso difensivo della forza. Al di là del merito specifico di questioni così complesse, si confermano in ogni caso le notevoli ambiguità sull'esatto contenuto della nozione sia in generale che nel conflitto in atto (M. Milanovic, *Does Israel Have the Right to Defend Itself?*, in *ejiltalk.org*, 14 novembre 2023).

Nelle due risoluzioni finora adottate dal Consiglio di sicurezza (risoluzione 2712 del 15 novembre 2023: 12 voti favorevoli e astensione russa, statunitense e britannica; risoluzione 2720 del 22 dicembre 2023: 13 voti favorevoli e astensione russa e statunitense) non vi sono riferimenti alla legittima difesa.

Le ragioni della scelta statunitense di non utilizzare ancora il veto nonostante il silenzio sulla legittima difesa possono essere diverse. Dinanzi all'ennesimo tentativo del Consiglio di sicurezza di adottare una risoluzione umanitaria, il prezzo politico di un altro veto sarebbe forse stato troppo alto. Inoltre, la risoluzione 2720, pur non menzionando e condannando espressamente Hamas, prefigura comunque un futuro senza laddove ribadisce, nel § 12, la «vision of the two-State solution where two democratic States, Israel and Palestine, live side by side in peace within secure and recognized borders» e sottolinea «the importance of unifying the Gaza Strip with the West Bank under the Palestinian Authority». Infine, dopo oltre due mesi di operazioni militari, certi obiettivi erano stati comunque sufficientemente raggiunti da Israele affinché quella legittima difesa così... offensiva costituisse ormai un *fait accompli* rispetto al quale non era più necessario investire credibilità e risorse politiche per inserirla a ogni costo nella risoluzione.

Neanche nelle due risoluzioni adottate finora dall'Assemblea generale nel corso della ripristinata 10^a sessione speciale di emergenza (quella del 27 ottobre – 120 voti favorevoli, 14 contrari e 45 astensioni tra cui quella italiana – e quella del 12 dicembre – 153 voti favorevoli, 10 contrari – Stati Uniti, Israele, Austria, Cechia, Guatemala, Liberia, Micronesia, Nauru, Papua Nuova Guinea e Paraguay – e 23 astensioni tra cui quella italiana), sulla *Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations*, si fa menzione del diritto di legittima difesa.

6. *La condanna di Hamas per l'attacco del 7 ottobre nei dibattiti in seno all'ONU* – Un altro tema molto divisivo nei dibattiti in Consiglio di sicurezza e in Assemblea generale ha riguardato la condanna esplicita di Hamas per l'attacco del 7 ottobre e la qualificazione di tale attacco come «terroristico». Gli Stati occidentali, guidati da Stati Uniti e Regno Unito, hanno sempre chiesto che le risoluzioni nominassero esplicitamente Hamas, condannando l'attacco come terroristico, e non menzionassero Israele per evitare che la responsabilità della crisi umanitaria a Gaza venisse attribuita a Israele piuttosto che ad Hamas e che le legittime aspirazioni del popolo palestinese fossero associate o confuse con gli obiettivi politici di Hamas (UN Security

Council, 9439th meeting, 16 ottobre 2023, S/PV.9439, intervento statunitense, pp. 3-4). Gli altri Stati hanno sempre respinto tali richieste ritenendo che l'unico scopo delle risoluzioni dovesse essere umanitario, cioè funzionale ad affrontare la crisi nella Striscia, e che qualunque menzione, qualificazione o condanna di Hamas avrebbe inutilmente politicizzato il dibattito, diviso gli Stati e ritardato la soluzione dell'emergenza umanitaria.

La bozza di risoluzione del Consiglio di sicurezza, presentata dalla Russia il 16 ottobre 2023 e non adottata (S/2023/772: favorevoli Cina, Russia, Gabon, Mozambico e Emirati Arabi Uniti; contrari Regno Unito, Stati Uniti, Giappone e Francia; astenuti Albania, Brasile, Ecuador, Ghana, Malta e Svizzera), prevedeva, proprio per salvaguardare il carattere «purely humanitarian» del testo senza alimentare le «selfish aspirations [and] narrow political goals (...) of the bloc of Western delegations», una «forte condanna» generale di «all violence and hostilities directed against civilians and all acts of terrorism» e la condanna specifica dell'attacco del 7 ottobre e delle «deaths of Israeli civilians, as well as the deaths of civilians in the Gaza Strip» (UN Security Council, 9439th meeting, S/PV.9439, intervento russo, pp. 2-3). Alcuni voti contrari e astensioni (Stati Uniti, Regno Unito, Malta, Ecuador, Albania e Francia) furono anche dovuti alla mancata condanna di Hamas e dei suoi attacchi «terroristici» mentre il Giappone lamentò come la Russia non avesse di fatto negoziato la bozza mettendola subito 'in blu' e la Svizzera il mancato riferimento all'obbligo di rispettare il diritto internazionale umanitario in ogni situazione.

In uno dei tanti paradossi di questa vicenda, anche la bozza presentata dal Brasile il 18 ottobre 2023, sebbene nella parte operativa nominasse Hamas e «unequivocally rejects and condemns the heinous attacks» del 7 ottobre (non qualificandoli però come terroristici) e nella parte preambolare riaffermasse che «any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed», incontrò il veto statunitense e l'astensione britannica per l'omesso richiamo al diritto di legittima difesa, consentendo alla Russia di votare a favore, nonostante la politicizzazione del testo dovuta al *naming and blaming* di Hamas, e allo stesso tempo di accusare gli Stati Uniti di bloccare gli sforzi del Consiglio per affrontare la crisi umanitaria. E ancora, in un gioco delle parti senza fine, la bozza statunitense del 25 ottobre si focalizzava lungamente sul terrorismo e sugli atti e obiettivi terroristici di Hamas («the heinous attacks» del 7 ottobre erano qui qualificati come «terrorist»), ricollegandovi il diritto di legittima difesa israeliano, e incontrava sia il veto russo – perché il testo era «full of politicized, inappropriate and extremely dubious provisions» e anche i riferimenti umanitari, definiti «haphazard», implicavano di fatto «a licence from the Security Council for Israel to [conducting its ground offensive]» – sia il veto cinese perché «seriously unbalanced and confuses right and wrong» nel non prevedere «in clear and unambiguous language» un immediato *ceasefire* umanitario e nell'introdurre «a new narrative on the Palestinian-Israeli issue, ignoring the fact that the Palestinian territories have been occupied for a long time (...) and selectively avoids referring to the root causes of the current humanitarian crisis» (UN Security Council, 9453rd meeting, 25 ottobre 2023, S/PV.9453, intervento russo e cinese, p. 3 e pp. 4-5).

Le due risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza non hanno accolto le istanze occidentali, accantonate, almeno provvisoriamente, dagli stessi proponenti alla luce della gravità e dell'urgenza della crisi umanitaria. Condivisibile o meno che sia la distinzione tra testi «purely humanitarian» e politicizzati, le risoluzioni possono quindi considerarsi «umanitarie». La risoluzione 2712 (2023), in cui la parola «terrorismo» non compare mai, richiama senza nominarle tutte le parti belligeranti al rispetto del diritto internazionale umanitario. Nella parte preambolare l'unico riferimento indiretto ad Hamas sta nel riaffermare il divieto di presa di ostaggi mentre nella parte operativa Hamas è espressamente «[called] for the immediate and unconditional release of all hostages». Simile nell'impostazione e nel linguaggio anche la risoluzione 2720 (2023) in cui la parola «terrorismo» ancora una volta non compare: il preambolo ribadisce, senza nominare Hamas, la richiesta di liberare immediatamente e senza condizioni gli ostaggi e riafferma l'obbligo di «all parties to conflicts» di rispettare il diritto internazionale umanitario; la parte operativa si rivolge genericamente a tutte le parti e nel chiedere il rilascio di tutti gli ostaggi questa volta non menziona espressamente Hamas.

Simili dinamiche hanno animato il dibattito sulle due risoluzioni dell'Assemblea generale. Gli emendamenti del Canada alla prima risoluzione e degli Stati Uniti alla seconda, finalizzati a condannare espressamente «the terrorist attack by Hamas», furono respinti non avendo raggiunto la maggioranza di 114 voti, ossia dei 2/3 degli Stati presenti e votanti (emendamento canadese: 88 favorevoli inclusa l'Italia; 55 contrari; 23 astenuti; emendamento statunitense: 84 favorevoli inclusa l'Italia; 62 contrari; 25 astenuti). Anche l'emendamento austriaco alla seconda risoluzione che ricollegava espressamente Hamas alla presa di ostaggi fu respinto (maggioranza 113: 89 favorevoli tra cui l'Italia; 61 contrari; 20 astenuti). In Assemblea il confronto tra gli Stati occidentali e tutti gli altri si è maggiormente politicizzato rispetto a quello in Consiglio. Ad es., il Pakistan ha accusato il Canada di voler cancellare (*whitewash*), nominando Hamas, le atrocità di Israele contro la popolazione e di non essere «fair and equitable and just» nell'omettere ogni riferimento a Israele («name both or name neither»). Il Canada, dal canto suo, ha ribadito come l'emendamento non mirasse a cancellare nulla ma solo a nominare «what has to be named» poiché «facts are facts» (UN Meetings Coverage, *General Assembly Adopts Resolution Calling for Immediate, Sustained Humanitarian Truce Leading to Cessation of Hostilities between Israel, Hamas, 27 ottobre 2023, GA/12548*; UN News, *UN General Assembly adopts Gaza resolution calling for immediate and sustained 'humanitarian truce'*, 26 ottobre 2023).

Oltre alle tattiche politiche, dietro a queste contrapposizioni vi è però di più.

In astratto tutti gli Stati membri dell'ONU condividono e devono rispettare e promuovere i principi, i fini e gli obiettivi della Carta, inclusa la protezione dei civili in guerra, la condanna del terrorismo, la democrazia e i diritti umani (al netto delle diverse interpretazioni e applicazioni di questi ultimi due concetti in funzione del contesto socioculturale di riferimento). Solo tra gli Stati occidentali, però, le nozioni di democrazia e diritti umani hanno un contenuto e una portata talmente vasti, articolati e connaturati alla loro stessa identità da assurgere a presupposti valoriali dell'azione politico-

giuridica internazionale. I principi della politica estera dell'UE riassumono perfettamente tale approccio tanto che paragonammo l'UE a un «Presidente Wilson del terzo millennio, nella misura in cui [fa] proprio il *liberal idealism* fondato sul *right to democratic governance* e sulla costruzione di un *new world order* di sistemi politici democratici e modelli economici neoliberalisti» (*La strategia globale dell'Unione europea per la democrazia*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Bari, 2017, p. 509).

Data questa premessa si comprende perché, anche in una risoluzione di carattere umanitario, diventi comunque fondamentale per gli Stati occidentali condannare gli attacchi di Hamas e qualificarli come terroristici. Le divisioni e distinzioni in Assemblea generale o in Consiglio di sicurezza, capaci di impedire, ritardare o frammentare il consenso sulle risoluzioni, possono apparire sterili o strumentali agli interessi di parte ma rivelano invece una profonda contrapposizione non tanto sui valori in sé (come detto, tutti gli Stati in astratto li riconoscono) ma sulla rilevanza e priorità logico-etica che questi devono assumere nel dibattito politico e giuridico su Gaza. Per gli Stati occidentali la posta in gioco è dunque più alta di quanto possa sembrare a prima vista perché è legata alla difesa di valori intransigibili.

Dinanzi a tale *impasse*, in cui le contrapposte logiche politiche, tutte coerenti dalla loro prospettiva, scivolano nel paradosso dell'uovo e della gallina (qui tragicamente convertito nel dilemma di chi, quando e perché abbia determinato la questione israelo-palestinese o, in decenni di violenza, abbia di volta in volta attaccato per primo), solo il rispetto rigoroso di un diritto assoluto e indifferente a presupposti e giustificazioni politiche, qual è quello internazionale umanitario, farebbe giustizia di tutte queste logiche garantendo protezione certa – indipendentemente da chi abbia iniziato per primo, abbia innescato o continuato il conflitto nel modo più brutale, abbia attaccato o si sia difeso – a quelle persone che si trovano nel posto più sbagliato al momento più sbagliato e per questo muoiono. Ma non è questo il tempo, perlomeno a Gaza, del diritto internazionale umanitario.

7. *Differenze rilevanti tra la reazione statunitense dopo l'11 settembre e quella israeliana dopo il 7 ottobre* – La violenza del conflitto in corso a Gaza, strumentale a conseguire gli obiettivi radicali che ciascun belligerante si è prefissato (la cancellazione di Israele per Hamas e l'eradicazione di Hamas e la demilitarizzazione della Striscia per Israele), si manifesta anche nel linguaggio utilizzato. Hamas, con il suo fanatismo oltranzista che non ha alcun *locus standi* nel diritto e nella politica internazionale, nega lo stesso diritto di Israele di esistere perché non avrebbe «*place on our land*» e minaccia «*again and again*» attacchi come quello del 7 ottobre (*Hamas official vows to repeat Israel attacks 'again and again' until it's destroyed*, New York Post, 1° novembre 2023). Israele, con toni ultimativi e intransigenti, sostiene, nell'ordine, la legittimità della propria difesa, la parzialità e connivenza con Hamas di chiunque ne dubiti o chieda il rispetto delle esigenze umanitarie della popolazione di Gaza e la necessità di favorire la 'migrazione volontaria' dei Palestinesi da Gaza (e, forse, anche dalla *West Bank*), così rigettando anche la *two-State solution*.

Con riguardo alla legittimità dell'azione militare in risposta all'attacco del 7 ottobre, va evidenziato che la dura reazione di Israele è comprensibile e può essere oggetto di solidarietà, come lo fu quella statunitense dopo l'11

settembre, solo fino a quando non inizi a ignorare, come anche fecero in modo sistematico poi gli Stati Uniti, quei principi basilari di umanità che segnano il confine tra la legittima difesa conosciuta e garantita dal diritto internazionale e una legge del taglione applicata asimmetricamente e indiscriminatamente. L'istintivo paragone tra la reazione difensiva israeliana e quella statunitense dopo l'11 settembre, tra l'altro, non regge a un più attento scrutinio in ragione delle numerose differenze di contesto politico e di contenuto giuridico.

Al netto dei fondati dubbi di ammissibilità generale della *modern law of self-defence*, la reinterpretazione giuridica che gli Stati Uniti fecero di questa nozione fu il frutto di uno studio articolato e sistematico sugli elementi fondamentali dell'istituto finalizzato a innovare radicalmente l'ordinamento vigente e, allo stesso tempo, convincere la Comunità internazionale della fondatezza politica e giuridica di una difesa così dilatata nel contesto della *global war on terror*. A tal riguardo furono scritti fiumi di parole che accesero il dibattito politico e accademico a livello globale e che, nonostante i molti detrattori, hanno fatto anche proseliti. La postura di Israele appare invece più generica, drastica e autoreferenziale quasi che, dinanzi all'ostilità del mondo arabo e alla minaccia esistenziale di Hamas, il diritto di difendersi in modo così duro e indiscriminato non richieda giustificazioni più articolate e convincenti e sia «naturale» nel senso trascendentale del termine.

Anche i fatti e il contesto politico di riferimento distinguono la posizione in cui si trova oggi Israele da quella degli Stati Uniti dopo l'11 settembre. Nella macabra classifica degli abomini, la tragedia dell'11 settembre fu, anche nella spettacolarizzazione mediatica, più scioccante per l'opinione pubblica e la politica internazionale. Ciò facilitò l'accettazione o comunque la comprensione di una reazione che, nella semplificazione mediatica anche agevolata dalla narrativa governativa, fu etichettata come una *global war on terror* contro il nemico pubblico per antonomasia in quel momento e un *rogue State* chiaramente colluso. Una reazione, tra l'altro, spesso attuata (e che continua ad attuarsi) *lento pede* dietro le quinte del palcoscenico mondiale in luoghi remoti e dimenticati (come il confine tra Afghanistan e Pakistan) o nell'ambito di altri conflitti (come in Somalia e nello Yemen) o nel territorio di Stati (come il Pakistan, teatro di una lunga e sanguinosa campagna militare condotta con i droni) la cui voce non è mai così forte da essere udita o amplificata dai *mainstream media*.

La reazione di Israele, che si attua sotto i riflettori e non dietro le quinte di quel palcoscenico mondiale per certi versi così abilmente calcato dagli Stati Uniti nella loro *global war on terror*, si rivolge invece contro una entità come Hamas la cui qualificazione politico-giuridica è complessa e controversa, si innesta come l'ennesimo episodio di un conflitto storico tra i più importanti, noti e politicizzati, che ha luogo in una delle regioni più instabili e complesse, e si incrocia con il diritto di autodeterminazione del popolo palestinese.

Dinanzi a così tante variabili e differenze, la narrativa terroristica su Hamas e sull'attacco del 7 ottobre non scioglie tutte le complessità del contesto e, a oggi, non sembra garantire a Israele, come a suo tempo e nella fase almeno iniziale della reazione garantì agli Stati Uniti, quella sufficiente legittimazione politica e giuridica internazionale che Israele rivendica invece con forza. Anzi, e ancora paradossalmente, la combinazione di tali variabili e

differenze, di cui Israele non sembra tener conto o preoccuparsi adeguatamente, potrebbe avere l'effetto di allontanarlo dagli stessi alleati occidentali, come dimostrerebbero alcuni recenti segnali sui quali torneremo. Non a caso, dunque, il 'cattivo maestro' di legittima difesa di un tempo diventa oggi, per le più disparate ragioni, il 'saggio consigliere'. L'intensa pressione degli Stati Uniti su Israele, esercitata anche con le missioni del Segretario di Stato Blinken e di altri alti funzionari dell'Amministrazione Biden, cerca infatti di mitigare almeno la durezza della risposta difensiva armata e garantire il rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario a tutela della popolazione. Del resto, gli Stati Uniti sanno bene che, superati certi limiti come accadde a loro nel gestire Guantanamo, ciò «hinders relations with key allies and partners» (una delle ragioni per cui l'Amministrazione Obama tentò di chiudere Guantanamo: *Plan for Closing the Guantanamo Bay Detention Facility*, 23 febbraio 2016, p. 1). Il timore statunitense di un isolamento di Israele (o, *rectius*, del governo Netanyahu) da quel mondo occidentale di cui fa parte appare dunque concreto.

8. *Le critiche di Israele all'operato del Segretario generale e del personale delle Nazioni Unite* – I duri toni di Israele sono indirizzati anche a chi ritiene quanto meno eccessivo l'esercizio del diritto di legittima difesa e/o invoca in ogni caso il rispetto del diritto internazionale umanitario. Gli strali di Israele, oltre che ovviamente contro i Paesi arabi, si sono diretti contro il complessivo sistema dell'ONU, dai principali organi, incluso il Segretario generale, alle agenzie e al personale che a Gaza svolge compiti umanitari.

Dopo l'adozione a ottobre 2023 della prima risoluzione dell'Assemblea generale che, senza nominare Hamas, domandava una «immediate, durable and sustained humanitarian truce leading to a cessation of hostilities» (non avendo gli Stati Uniti il veto, il linguaggio umanitario dell'Assemblea è più netto di quello del Consiglio di sicurezza che non è andato oltre la richiesta, nella prima risoluzione, di «urgent and extended humanitarian pauses and corridors (...) for a sufficient number of days to enable (...) the full, rapid, safe, and unhindered humanitarian access» e, nella seconda, di «allow, facilitate and enable the immediate, safe and unhindered delivery of humanitarian assistance (...) and [to call] for urgent steps (...) to create the conditions for a sustainable cessation of hostilities»), il Rappresentante permanente di Israele all'ONU ha parlato di un «day that will go down in infamy», di un «dark day for the UN and mankind» che dimostra come la «ipocrisia» dell'ONU non abbia «even one ounce of legitimacy» e sia «committed to ensuring further atrocity» (UN News, *UN General Assembly adopts Gaza resolution calling for immediate and sustained 'humanitarian truce'*, 26 ottobre 2023).

Anche il Segretario generale è stato duramente criticato e il Ministro degli Affari esteri israeliano si è rifiutato di incontrarlo perché «there is no place for a balanced approach [quello cioè mostrato dal Segretario nell'affrontare la crisi] Hamas must be erased off the face of the planet!» (così un post del Ministro del 24 ottobre 2023 pubblicato su X). Anche l'utilizzo a dicembre 2023 dell'art. 99 della Carta da parte del Segretario, che gli consente di portare all'attenzione del Consiglio di sicurezza «any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace

and security», ha scatenato l'ira politica di Israele. Utilizzato raramente in passato, perlomeno in modo esplicito e formale come nella lettera del 6 dicembre del Segretario al Consiglio che inizia con «I am writing under Article 99» (Hammarskjöld e Waldheim lo invocarono due volte, Thant e Perez de Cuellar una), l'art. 99 ha permesso al Segretario di sollecitare gli Stati membri del Consiglio «to press to aver a humanitarian catastrophe» considerato che le «current conditions are making it impossible for meaningful humanitarian operations to be conducted (...) there is no effective protection of civilians [and] nowhere is safe in Gaza». In questo caso, tra l'altro, si rileva una singolarità procedurale dato che la Carta fa riferimento a questioni che possano «minacciare» la pace e la sicurezza mentre Guterres ha richiamato l'attenzione del Consiglio su un «matter which, in my opinion, may aggravate existing threats to (...) peace and security» (*Letter dated 6 December 2023 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2023/962, pp. 1-2). La riunione del Consiglio a seguito della lettera del Segretario ex art. 99 si concluse poi con il veto statunitense sulla bozza di risoluzione degli Emirati Arabi Uniti, motivato *inter alia* per il fatto che la previsione di un «immediate humanitarian ceasefire» (gli Stati Uniti chiedevano solo «humanitarian pauses») era «not only unrealistic but dangerous» poiché «it would simply leave Hamas in place, able to regroup and repeat what it did on October 7» (US Mission to the UN, *Explanation of Vote*, cit., 8 dicembre, pp. 1-2).

Anche nei confronti del personale ONU presente nell'area i toni israeliani, seguiti tra l'altro dai fatti, sono stati duri. A dicembre 2023, ad es., le autorità israeliane hanno comunicato il mancato rinnovo del visto a Lynn Hastings, *Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator* per i Territori Palestinesi Occupati, poiché «has lost the trust and confidence of Israel authorities and is no longer in a position to fulfil her responsibilities effectively with the relevant Israeli officials» a causa del suo «silence [sul massacro del 7 ottobre] all the more stunning, and profoundly offensive, given Ms. Hastings' willingness to regularly and irresponsibly direct criticism at Israel» (così la lettera indirizzata all'ONU dal *Deputy Director General* del Ministero degli Affari esteri il cui contenuto è stato riportato da *Voice of America*). Lo stesso Ministro degli Affari esteri, in un post su X del 26 ottobre, aveva definito la Hastings parziale, non obiettiva e portatrice di una «dangerous rhetoric [that] endangers innocent Israeli and Palestinian civilians». In un'altra occasione, e in un post pubblicato su X il giorno di Natale, lo stesso Ministro ha qualificato la condotta dell'ONU dopo il 7 ottobre come «ipocrita» e «disgrace to the organization and the international community», accusando il Segretario generale di aver legittimato i crimini internazionali commessi da Hamas, lo *Human Rights Commissioner* di aver pubblicato «unsubstantiated blood libels» e l'agenzia *UN Women* di aver ignorato per due mesi «the acts of rape committed against Israeli women» e altresì preannunciando l'interruzione dei rapporti «with those who cooperate with the Hamas terrorist organization's propaganda».

Al di là dei toni e ferma restando la comprensibile irritazione di Israele nei confronti di tutti quegli Stati in Assemblea generale e in Consiglio di sicurezza che trascorsi oltre tre mesi dal 7 ottobre non hanno voluto spendere una parola di condanna per Hamas, sono però inaccettabili le accuse di parzialità e connivenza rivolte all'ONU e ai suoi funzionari dato che questi

perseguono fini umanitari e lavorano per alleviare le condizioni della popolazione nella Striscia.

9. *Il rigetto israeliano della two-State solution per il futuro post-bellico* – Israele ha manifestato l'intenzione di non accettare per il futuro la *two-State solution* dato che sta valutando la possibilità di ricollocare altrove (ad es., nel Sinai egiziano) i Palestinesi di Gaza. Quale che sia il linguaggio utilizzato da Israele (ricollocazione, migrazione volontaria, etc.) e la corretta definizione ai sensi del diritto internazionale (trasferimento forzato, deportazione, pulizia etnica, etc.), il piano, la cui legittimità giuridica è incerta e molto discutibile, trova già qualche sponda nella società israeliana (Roskin, un accademico geologo e geografo israeliano, ha rimarcato le «promising characteristics» del Sinai considerato «one of the most suitable places on Earth to provide the people of Gaza with hope and a peaceful future», *Why moving to the Sinai peninsula is the solution for Gaza's Palestinians*, Jerusalem Post, 27 dicembre 2023) e, soprattutto, sembra seriamente considerato dal governo Netanyahu il quale, secondo quanto riportato il 26 dicembre da *Israel Hayom*, durante una riunione del partito *Likud* avrebbe confermato di essere al lavoro per individuare Stati disponibili ad «assorbire» la «volontaria migrazione» dei Palestinesi, facendo anche leva su una intervista alla ABC news di Nikki Haley, già Rappresentante permanente statunitense all'ONU e candidata repubblicana per la nomination alle elezioni del 2024 (i Palestinesi «should go to pro-Hamas countries – Qatar, Iran, Turkey (...) send them there»).

È prematuro affermare che il governo Netanyahu abbia già scelto questa soluzione – la cui fattibilità dipende tra l'altro da molteplici variabili ancora incognite, tra cui la reazione degli alleati occidentali che a oggi è di netta chiusura – ma sembra che, al di là di questa opzione, Israele non intenda comunque accettare la *two-State solution*, perlomeno a giudicare dal piano sul futuro della Striscia presentato al *War Cabinet* dal Ministro della difesa Yoav Gallant il 4 gennaio 2024. Nelle dichiarazioni alla stampa, infatti, il Ministro ha precisato che « *Hamas will no longer rule Gaza, and Israel will not be civilly responsible for Gaza, and there will be no Israeli civilian presence in the Gaza Strip*». L'amministrazione della Striscia sarà affidata a un sistema di comitati locali composti da Palestinesi la cui nomina dovrà però essere approvata da Israele che «*will maintain its freedom of military action in the Gaza Strip without limits*» (*The day after: Gallant presents plan for post-Hamas Gaza*, *Israel Hayom*, 5 gennaio 2024).

Al di là della fattibilità dei vari piani israeliani, il rigetto della *two-State solution* sembra essere il vero punto di possibile collisione tra Israele e gli Stati occidentali che la considerano come l'unica prospettiva possibile di pace per il futuro. L'Amministrazione statunitense è chiara in tal senso e non sembra ammettere le alternative progettate da Israele: per il Presidente Biden «*a two-State solution is the only way to guarantee the long-term security of both the Israeli and the Palestinian people*» tanto quanto per il Segretario Blinken questa è «*the only way to ensure lasting security for a Jewish and democratic Israel, the only way to ensure that the Palestinians achieve their legitimate aspirations for a state of their own*» (dichiarazioni di Robert Wood, *Alternative Representative for Special Political Affairs* della Rappresentanza permanente degli Stati Uniti all'ONU, *Explanation of Vote*,

cit., 8 dicembre). Le linee-guida statunitensi sul futuro di Gaza sono dunque chiare e sono state ribadite, ancora il 3 gennaio 2024, dal portavoce del Dipartimento di Stato, Matthew Miller, nel suo *Press briefing* giornaliero: «a Gaza that is under Palestinian governance but in a Gaza that cannot exist as a launching pad for terrorists' attacks against the innocent civilians of Israel». Nello stesso incontro, poi, il portavoce ha definito «inflammatory», «irresponsable» e «in direct contradiction of the policy of the Government of Israel that has been repeatedly articulated to us, including by the prime minister himself», le dichiarazioni «retoriche» dei Ministri israeliani delle Finanze, Bezalel Smotrich, e della Sicurezza nazionale, Itamar Ben Gvir, che invitavano i Palestinesi a «emigrare» da Gaza per poterla poi Israele occupare e reinsediare la propria popolazione. Riprendendo le parole del Segretario di Stato, il portavoce ha ribadito, come già il giorno prima in uno specifico *statement* di «rigetto» di tali dichiarazioni, che «there must be no forced resettlement of Palestinians from Gaza, that Gaza is Palestinian land and should remain so» (US Department of State, *Department Press Briefing*, 3 gennaio 2024). Non è facile comprendere se le smentite del governo israeliano sul fatto che simili dichiarazioni non riflettono la *policy* ufficiale siano la dovuta e sincera risposta a uscite estemporanee e non autorizzate dei suoi Ministri più intransigenti (ma diventerebbero allora contraddittorie le dichiarazioni riportate dalla stampa di Netanyahu sui contatti in corso con altri Stati per «assorbire» i Palestinesi di Gaza) oppure costituiscano una ritirata strategica, in attesa di tempi migliori, dinanzi alla ferma opposizione statunitense.

La contrarietà al piano di ricollocamento dei Palestinesi non è però solo quella degli Stati Uniti.

Anche il Ministro degli Affari esteri svedese ha dichiarato che la «deportation of Palestinians from Gaza would be against international law» (*Billström: Deportation från Gaza skulle strida mot folkrätten*, Dagens Nyheter, 3 gennaio 2024) e nello stesso senso si è espresso il Ministro degli affari esteri dei Paesi Bassi che, dopo aver definito «irresponsabili» le dichiarazioni dei due Ministri e respinto qualunque ipotesi di «Palestinian displacement from Gaza or reduction of Palestinian territory», ha ribadito il sostegno per la *two-State solution* (si veda il post pubblicato dal *Dutch Ministry of Foreign Affairs* su X il 3 gennaio 2024).

La Francia ha assunto una posizione anche più netta criticando Israele non solo per il piano di 'ricollocamento' ma anche per la complessiva gestione del conflitto. Con riguardo alle dichiarazioni dei due Ministri israeliani, in un comunicato del 3 gennaio 2024 la Francia ha espresso la propria «condanna», chiedendo a Israele di astenersi da simili «déclarations provocatrices, qui sont irresponsables et alimentent les tensions», ha ricordato che il trasferimento forzato di popolazione è una grave violazione delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dello Statuto della Corte penale internazionale (evocando così anche profili di responsabilità penale personale nel diritto internazionale) e, rimarcando decisamente che «il ne revient pas au gouvernement israélien de décider où les Palestiniens doivent vivre sur leurs terres», ha manifestato forte sostegno alla *two-State solution*. Anche sulla «broad and massive military operation on the Gaza strip» che provoca inevitabilmente un numero di vittime civili «too high» e «unacceptable» dato che «two-thirds are children, women and elderly», la Francia ha assunto una

netta posizione di condanna. In una intervista, Nicolas de Rivière, Rappresentante permanente all'ONU, oltre a criticare le operazioni militari a Gaza, ha ribadito che la *two-State solution*   inevitabile e che le legittime aspirazioni del popolo palestinese alla statualit  sono un fatto incontrovertibile da realizzare dopo la fine del conflitto (*Calling a Cat a Cat: Palestine's Aspiration to Statehood Is a Fact, France Says*, PassBlue, 2 gennaio 2024).

Ci  che per  dovrebbe maggiormente preoccupare Israele per il futuro, oltre alle critiche di alcuni importanti alleati occidentali,   la posizione chiara e unitaria ribadita, per l'ennesima volta, dall'Assemblea generale e, soprattutto, dal Consiglio di sicurezza sulla *two-State solution* come unica prospettiva futura.

A tal riguardo la risoluzione 1720 (2023) del Consiglio ci sembra di grande rilevanza nella misura in cui invia un forte monito sia ad Hamas che a Israele (o, forse, pi  al governo Netanyahu) sul futuro dei Territori Palestinesi Occupati. Nel preambolo, infatti, la risoluzione rimarca (*stress*) che la Striscia di Gaza «constitutes an integral part of the territory occupied in 1967» e reitera «the vision of the two-State solution, with the Gaza Strip as part of the Palestinian State», mettendo cos  una pietra tombale su ogni piano di Israele che non contempi una Striscia indipendente e integrata nel futuro Stato di Palestina. Nella parte operativa, poi, il § 12 ribadisce questi principi e l'*unwavering commitment* del Consiglio alla «two-State solution where two democratic States, Israel and Palestine, live side by side in peace within secure and recognized borders (...) and in this regard stresses the importance of unifying the Gaza Strip with the West Bank under the Palestinian Authority». Torneremo sul § 12 nel paragrafo conclusivo di questo Editoriale ma, da subito, evidenziamo come il quadro politico internazionale sul futuro di Gaza e dei rapporti tra Israele e la Palestina sia pi  articolato e sfaccettato di quanto sembri a prima vista e, sebbene i legami e il sostegno occidentale ed europeo a Israele non siano certo in discussione dal punto di vista generale, ci  non significa anche che su aspetti specifici e non di poco conto alcune divergenze possano esistere e avere conseguenze politiche anche rilevanti all'interno del blocco degli Stati occidentali.

10. *Il ricorso del Sud Africa alla Corte internazionale di giustizia sulla presunta violazione della Convenzione sul genocidio del 1948 da parte di Israele* – I toni ultimativi e intransigenti di Israele non hanno solo provocato tensioni e dissapori con l'ONU e alcuni storici alleati, forse aprendo qualche incrinatura nel muro occidentale di incondizionato sostegno e solidariet , ma hanno anche prodotto una conseguenza a dir poco significativa sul piano giudiziale. Il 29 dicembre 2023, infatti, il Sud Africa ha presentato un ricorso alla Corte internazionale di giustizia lamentando la violazione della *Convenzione sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio* del 1948 da parte di Israele i cui atti e omissioni, governativi e militari, sarebbero «genocidal in character because they are intended to bring about the destruction of a substantial part of the Palestinian national, racial and ethnical group, that being the part of the Palestinian group in the Gaza Strip. The acts in question include killing (...) causing them serious bodily and mental harm and inflicting on them conditions of life calculated to bring about their physical destruction» (*Application instituting proceedings*, § 1, p. 1).

Il procedimento è nelle fasi iniziali (le udienze sulle *provisional measures* chieste dal Sud Africa per garantire la più ampia protezione possibile ai Palestinesi di Gaza avranno luogo l'11 e 12 gennaio 2024 e Israele, pur contestando *in toto* le accuse, ha preannunciato che si costituirà in giudizio) e non è possibile prefigurarne l'esito. Dimostrare l'esistenza di un genocidio è questione fattuale e giuridica molto complessa perché, oltre a provare l'esistenza delle condotte indicate dall'art. II della Convenzione, è necessario anche dimostrare che quelle condotte sono state realizzate con l'intento specifico (*specific intent, dolus specialis*) di distruggere in tutto o in parte un determinato gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso: il che, dal punto di vista fattuale e probatorio, è particolarmente complesso.

Il ricorso del Sud Africa sulla presunta violazione della Convenzione sul genocidio non è una novità assoluta dato che la violazione della Convenzione è già all'esame della Corte per il ricorso presentato a febbraio 2022 dall'Ucraina contro la Russia (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*) e per quello presentato a novembre 2019 dal Gambia contro Myanmar (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*). Questi tre procedimenti evidenziano due aspetti di particolare interesse per la Comunità internazionale: la legittimazione processuale attiva fondata sulla violazione di obblighi *erga omnes* e la possibilità che la violazione della Convenzione derivi anche da condotte verbali, scritte o orali, e non solo materiali.

Con riguardo al primo aspetto, il Gambia e il Sud Africa, a differenza dell'Ucraina, non agiscono in giudizio per condotte genocidarie dello Stato convenuto sul loro territorio e/o contro la loro popolazione (il Gambia accusa Myanmar di genocidio nei confronti dei Rohingya, un gruppo etnico di religione islamica che vive nella parte settentrionale di Myanmar) e fondano la legittimazione processuale sulla violazione degli obblighi *erga omnes* che scaturiscono dal divieto inderogabile di commettere genocidio. Gli obblighi *erga omnes*, che scaturiscono da norme consuetudinarie, e quelli *erga omnes partes*, che scaturiscono da norme convenzionali (dinanzi alla Corte gli Stati hanno invocato la violazione del divieto di genocidio consuetudinario e convenzionale), sono dovuti dal singolo Stato, rispettivamente, nei confronti dell'intera Comunità internazionale o di un gruppo di Stati (qui i 153 Stati parte alla Convenzione sul genocidio) e, data l'importanza dei valori che proteggono, sono esigibili collettivamente. Qualunque Stato della Comunità internazionale o del gruppo ha dunque un interesse giuridicamente qualificato in sé e per sé al loro rispetto e, in caso di violazione, può *inter alia* convenire in giudizio lo Stato presunto autore dell'illecito. L'obiezione di Myanmar sulla mancanza di un *legal interest* del Gambia a proporre il ricorso per un genocidio avvenuto altrove e non contro Gambiani fu respinta dalla Corte nella sentenza sulle obiezioni preliminari di luglio 2022 che riconobbe tale *interest* nel rispetto in sé della Convenzione.

Con riguardo al secondo aspetto, il Sud Africa (in parte) e l'Ucraina (primariamente) ritrovano la violazione della Convenzione nelle condotte verbali dei due Stati convenuti. L'Ucraina contesta alla Russia di averla falsamente accusata di atti genocidari nelle regioni di Luhansk e Doneck e, usando questa falsa premessa, di aver prima riconosciuto come indipendenti le due autoproclamate Repubbliche e poi avviato la *special military operation*

con il preteso fine di prevenire e punire gli asseriti atti di genocidio. Il Sud Africa, pur fondando principalmente il ricorso sulle condotte materiali del governo e dell'esercito israeliano, contesta anche la mancata prevenzione del genocidio e il mancato perseguimento di chi, nella politica e nella società israeliana, ha direttamente e pubblicamente incitato a commettere genocidio contro i Palestinesi.

La sezione D del ricorso sudafricano (§§ 101-107, pp. 59-67), rubricata *Expressions of Genocidal Intent against the Palestinian People by Israeli State Officials and Others*, contiene un lungo elenco di dichiarazioni – rese alla stampa, in televisione e in contesti istituzionali dal Primo ministro, dal Presidente, da diversi Ministri, da membri dell'Esercito, da deputati della Knesset e da appartenenti alla società civile israeliana – che dimostrerebbero l'intento specifico «to commit and persist in committing genocidal acts» e l'omissione «to prevent them». Spetterà alla Corte decidere se anche le dichiarazioni riportate dal Sud Africa provino lo specifico intento genocidario e integrino quel «clear direct and public incitement to genocide, which has gone unchecked and unpunished by the Israeli authorities» (*Application*, cit., § 107), nonostante l'art. III, lett. c, della Convenzione del 1948 lo contempli espressamente tra gli atti genocidari da perseguire e punire in attuazione del generale obbligo di prevenzione del genocidio stabilito dall'art. I.

Il procedimento dinanzi alla Corte può essere un *game changer* per molti aspetti.

È positivo il coinvolgimento della Corte nella misura in cui sposta lo scontro politico all'interno di un'aula di tribunale, e dunque sul piano più oggettivo dell'interpretazione e applicazione del diritto internazionale, contribuisce a chiarire ulteriormente i limiti e il contenuto della nozione di genocidio e dei correlati obblighi gravanti su tutti gli Stati e consente a Israele di difendersi da una accusa così grave.

In sede cautelare la Corte, come già accaduto nel procedimento tra Ucraina e Russia, potrebbe ordinare la sospensione delle operazioni militari. Secondo una dichiarazione di Netanyahu riportata dal portale israeliano *ynet.co.il*, «the Israeli effort now [dinanzi alla Corte] is aimed at thwarting an interim order that could force Israel to bring about a ceasefire in Gaza». Qualora l'ordinanza (obbligatoria) cautelare della Corte disponesse la sospensione delle operazioni militari e qualora Israele la ignorasse (come ha fatto la Russia), il Sud Africa potrebbe ricorrere al Consiglio di sicurezza che, ai sensi dell'art. 94, par. 2, della Carta avrebbe «la facoltà, ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione».

Al di là del possibile intervento del Consiglio, e al netto del probabile veto statunitense, il punto diverrebbe qui più politico che giuridico. Un procedimento per genocidio, e una ordinanza cautelare fondata *prima facie* sulla sussistenza di un *fumus boni iuris*, sono variabili che neanche Israele o gli Stati Uniti possono ignorare e che, comunque, comportano un prezzo politicamente alto da pagare, anche alla luce del fatto che molti Stati, anche occidentali, potrebbero sostenere l'operato e le decisioni della Corte (durante una conferenza stampa Nicolas de Rivière, ambasciatore francese all'ONU, ha dichiarato che la Francia «is a strong supporter of the International Court of Justice. We will see what they decide (...) we will make sure we support

the outcome of the decision»). A tal ultimo riguardo, ad es., sarà interessante vedere quali e quanti Stati riterranno di intervenire nel procedimento tra Sud Africa e Israele. Considerato che nel procedimento tra Ucraina e Russia sono intervenuti, *ad adiuvandum* dell'Ucraina, trentadue Stati, tutti occidentali e quasi tutti europei, la scelta di questi Stati di intervenire o meno anche in questo procedimento, *ad adiuvandum* di Israele o del Sud Africa, potrebbe essere una indicazione politicamente rilevante, anche alla luce dell'accusa di *double standard* sulla questione israelo-palestinese mossa, a torto o a ragione, da molti Stati nei confronti di quelli occidentali.

Infine, dato che l'obbligo di prevenire il genocidio grava su tutti gli Stati parte alla Convenzione (non a caso il Sud Africa ha chiesto alla Corte di indicare quali «reasonable measures within their power» debba adottare per prevenire il genocidio non solo il convenuto israeliano ma anche il ricorrente sudafricano), lo sviluppo del procedimento e le decisioni della Corte (ordinanza sulle misure cautelari, sentenza su eventuali obiezioni preliminari di Israele, sentenza finale sul merito) potrebbero anche influire sulle posizioni degli Stati nella misura in cui certe loro condotte non risultassero conformi all'obbligo di prevenire e punire il genocidio.

Ogni ulteriore riflessione è prematura atteso lo stato iniziale del procedimento, la complessità della questione giuridica e la delicatezza di quella politica ma il ricorso sudafricano resta comunque un *game changer* sia sul piano politico che giuridico. L'autorevolezza della Corte è indiscutibile e le sue decisioni vincolanti potrebbero incidere sullo sviluppo della crisi più di quanto, fino a oggi, hanno fatto le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale e le forti, e talvolta sterili, contrapposizioni tra gli Stati all'interno dell'ONU.

11. *Conclusioni* – Per numero di vittime civili, intensità e portata della violenza, il conflitto iniziato il 7 ottobre segna forse il momento più tragico dell'intera questione israelo-palestinese. Non è prevedibile se, come e quando il conflitto terminerà e tantomeno quale futuro aspetta Israele e i Palestinesi, a cominciare da quelli di Gaza. Vi sono però alcuni elementi che potrebbero indirizzare il corso degli eventi post-bellici e prefigurare finalmente un futuro di pace nonostante o forse proprio in ragione dell'attuale immane tragedia umanitaria.

L'abominevole attacco sferrato da Hamas il 7 ottobre non ha intaccato la giustezza della causa palestinese e la legittima aspirazione di quel popolo alla piena autodeterminazione ma ha compromesso irrimediabilmente la pretesa di Hamas di rappresentarne la voce ed esserne il portatore delle istanze politiche. Sferrando l'attacco è come se Hamas si fosse autoescluso da ogni futura dinamica politica rafforzando paradossalmente la stessa causa palestinese anche e soprattutto fuori dal mondo arabo. In altre parole, il 7 ottobre potrebbe segnare la fine di Hamas come soggetto politico, legittimato e legittimabile, segnando un'importante vittoria politica per Israele.

Allo stesso tempo la reazione militare israeliana, pur fondata sulla giusta causa dell'attacco subito, ha superato per intensità, portata e obiettivi alcuni limiti fissati dal diritto e dalla politica internazionale a tutela di un basilare senso di umanità nei confronti degli innocenti e potrebbe isolare o comunque creare alcune distanze tra Israele e gli Stati, inclusi quelli

occidentali, che hanno sempre riconosciuto il suo diritto a esistere e vivere in pace e in sicurezza. In altri termini, la condotta delle operazioni militari non sempre conforme al diritto internazionale umanitario, l'idea di ricollocare altrove i Palestinesi di Gaza, il rifiuto della *two-State solution*, le dure accuse all'ONU e al Segretario generale e una serie di dichiarazioni che, genocidarie o meno, sono comunque considerate «irresponsabili», «infiammatorie» e «inaccettabili» da alleati storici di Israele come Francia e Stati Uniti hanno indebolito la posizione internazionale del governo Netanyahu, dandone una immagine per certi versi violenta e scomposta. Nell'ennesimo paradosso, ancora tragico, di questa vicenda, anche la postura assertiva del governo israeliano ha rafforzato la causa palestinese come forse non era mai accaduto in precedenza.

La risoluzione 1720 (2023) del Consiglio di sicurezza, nel ribadire la *two-State solution* come unica opzione per il futuro e una Striscia di Gaza sotto il controllo dell'Autorità palestinese, segna una sconfitta sia per il governo Netanyahu che per Hamas e, forse, indirizza anche il loro destino politico dopo il termine del conflitto. La pace «sostenibile» invocata da più parti, e dallo stesso Consiglio, passa per due Stati democratici che vivano fianco a fianco in pace e in reciproca sicurezza. Pur nell'ambiguità del concetto sul piano del diritto e della politica internazionale, e ferme restando le interpretazioni più disparate che ogni protagonista di quella politica può e vuole attribuirgli, l'idea di «Stato democratico» richiamata dalla risoluzione 1720 (2023) certamente esclude Hamas dal novero dei possibili partecipanti e costruttori di un futuro di pace sostenibile ma, forse, esclude anche ogni governo di Israele che con la sua intransigenza e assertività rifiuti o ritardi *sine die* una soluzione definitiva della questione basata sui principi individuati dalla Comunità internazionale come fondativi del futuro assetto regionale. La debolezza sul piano interno del governo Netanyahu, dimostrata già prima del 7 ottobre 2023 dalle manifestazioni di protesta (anche) contro la riforma giudiziaria (recentemente annullata in parte dalla Corte suprema di Israele), potrebbe favorire un simile scenario così come l'eventuale accertamento da parte della Corte internazionale di giustizia della violazione della Convenzione sul genocidio del 1948 potrebbe rappresentare un'altra variabile molto rilevante.

La Storia non è *magistra vitae*, perlomeno con riguardo alle tragedie che nulla insegnano mai ai posteri. Servirono Hiroshima e Nagasaki per porre fine alla guerra nel Pacifico ma servì anche il genocidio di Srebrenica per porre termine al conflitto nella ex-Jugoslavia. Se anche questa catastrofe umanitaria iniziata il 7 ottobre dovesse un giorno portare alla pace definitiva tra Palestinesi e Israeliani, la Comunità internazionale non potrà ignorare l'ultimo tragico paradosso di essere dovuta passare sopra i corpi di *tutte* le vittime innocenti di questo conflitto prima di sedersi a ragionare, negoziare e trovare un accordo giusto, sostenibile e accettabile per tutti.

Paolo Bargiacchi
Dipartimento di Scienze Economiche e Giuridiche
Università degli Studi di Enna "Kore"
paolo.bargiacchi@unikore.it

