

La terra dei palestinesi. Un diritto inalienabile

di Monique Chemillier-Gendreau*

* Professore all'Università Paris-VII- Denis Diderot.

Sostenuta da Israele con l'appoggio del governo degli Stati Uniti e dei media, l'idea che i palestinesi avranno titoli sulla propria terra solo per volontà di Israele, ha condotto i negoziati in un vicolo cieco. La pace dipende ormai da un rovesciamento della problematica (1). In effetti, nessuna procedura ha finora privato i palestinesi del titolo inalienabile di proprietà sul proprio territorio. Non soltanto l'occupazione militare e la colonizzazione ebraica della Palestina sono illegali, ma anche Israele avrà legittimità soltanto se i palestinesi trasmetteranno solennemente un titolo di cui essi solo dispongono, anche se la violenza ha loro impedito finora di esercitarlo.

La questione deve quindi essere riveduta alla luce di un ragionamento dal duplice vincolo: applicazione dei criteri di diritto comune, poiché la questione palestinese non deve essere trattata con criteri eccezionali, e la valutazione di ogni tappa della situazione (in particolare quelle del 1919 e del 1947) in base alla giurisdizione vigente all'epoca e alle norme con carattere retroattivo, qualora esistano.

Per il popolo palestinese, la logica della decolonizzazione fu interrotta dalla dichiarazione Balfour del 2 novembre 1917, che vedeva con favore l'insediamento in Palestina di un focolare nazionale ebraico. Ma poiché il governo britannico non aveva sovranità su quel territorio, il suo atto non ebbe alcun valore ai sensi del diritto internazionale. Con quell'atto si incoraggiava solo il rafforzamento di una minoranza nazionale.

Il primo periodo davvero significativo è quando emerge il diritto dei popoli a disporre di se stessi sotto l'egida della Società delle Nazioni (Sdn). La regola stabilita allora per i popoli liberati dalla dominazione ottomana mirava a concedere loro, a termine, la sovranità. Il popolo presente in Palestina nel 1919 era composito, come la maggior parte dei popoli. Oggi questo popolo è rappresentato dall'Autorità palestinese.

Nel parere dato riguardo allo statuto del sud-ovest africano, la Corte internazionale di giustizia ha ricordato come il regime dei mandati non implicasse né cessione di territorio, né trasferimento di sovranità al mandatario (2). Il titolo restava potenzialmente nelle mani del popolo. L'esercizio ne era solo differito. Al tempo stesso, veniva garantito.

Malgrado l'ostilità dei nove decimi della popolazione palestinese al programma sionista, la Sdn integrava la dichiarazione Balfour nel testo del mandato sulla Palestina, affidato alla Gran Bretagna, aprendo così una contraddizione con il patto fondatore della Società delle Nazioni stessa. Ciononostante, non vi fu il trasferimento a un'altra entità del titolo appartenente al popolo palestinese.

L'istituzione del focolare nazionale per il popolo ebraico fu accompagnata dalla promessa di istituzioni di libero governo e di salvaguardia dei diritti civili e religiosi di tutti gli abitanti. Non ci fu la trasformazione dell'intera Palestina nel focolare nazionale ebraico.

Quest'ultimo restava "sotto il controllo dell'amministrazione mandataria". Non c'era quindi il germe di uno stato ebraico, e neppure di due stati, ma

soltanto disordine, poiché il libero governo poteva andare a vantaggio di una popolazione modificata fino al punto di ribaltarne la maggioranza. Di fatto, questo mandato che, applicato alla luce dei principi della Sdn, doveva promuovere i diritti del popolo palestinese, apriva la porta alla promozione degli interessi di un'altra collettività. Dal punto di vista del diritto, tuttavia, non risulta nulla in questo testo che annulli il titolo potenziale del popolo palestinese alla sovranità sulla propria terra. Il colonialismo europeo, rivestito delle virtù internazionali di un mandato, fu raddoppiato dal colonialismo sionista (3).

Argomenti contraddittori Da quel momento, l'emancipazione del popolo fu intralciata da un duplice ostacolo: la presenza del mandatario e l'emergere del focolare nazionale ebraico. E tuttavia questa emancipazione non fu annullata. Né la Sdn, né il governo britannico mandatario potevano costringere il popolo palestinese a rinunciare alla sua autodeterminazione. Le autorizzazioni all'immigrazione ebraica potevano avere effetto solo nel campo del diritto privato.

L'Assemblea generale delle Nazioni unite fu investita della questione nel 1947. Ciò che la Sdn e il mandatario britannico non avevano potuto compiere, privare i palestinesi del loro titolo potenziale di sovranità sul loro territorio, l'Assemblea generale delle Nazioni unite sarebbe stata in grado di farlo? E' generalmente ammesso che lo fece parzialmente con la risoluzione 181 del 29 novembre 1947, che "raccomanda" la divisione della Palestina in due stati, uno ebraico, l'altro arabo.

Argomenti contraddittori furono allora usati riguardo alla validità di questo testo, poiché alcuni stati contestarono la competenza in proposito dell'Assemblea generale. E' vero che essa "raccomanda", poiché non è abilitata a prendere una decisione, e ancora meno a renderla obbligatoria (4). In sostanza, l'Assemblea generale annuncia un piano di divisione. Ma i destinatari (il governo britannico e tutti gli stati) non hanno la competenza per metterlo in atto. Le Nazioni unite, non più della Sdn, non hanno competenza su alcun territorio. La loro azione deve garantire l'integrità territoriale degli stati già esistenti e il diritto dei popoli a disporre di loro stessi. Il governo mandatario non aveva competenze sulla sovranità, e neppure gli altri stati l'avevano.

La logica giuridica inciampa qui sull'assenza di accordo del popolo.

L'Assemblea generale poteva raccomandare a chi voleva un piano di divisione.

Ma il piano poteva essere convalidato solo dal vero titolare della sovranità. La raccomandazione non è priva di validità. Ciò che invece non è valido è il ragionamento attraverso il quale la si vorrebbe trasformare in una norma obiettiva, obbligatoria per tutti. Israele ha riconosciuto formalmente la raccomandazione, poiché rappresenta l'atto di nascita dello stato ma, riferendosi ai propri diritti storici e naturali su questa terra, ha cercato sempre il fondamento dei propri diritti altrove, tranne che nel testo del 1947, e in seguito ha mostrato in tutti i modi possibili la sua non-accettazione del piano di divisione. Gli stati arabi e il popolo palestinese lo respinsero violentemente, anche se oggi, avendo dovuto constatare le pretese espansive di Israele, l'invocano come base per i negoziati di pace. Quanto all'Assemblea generale, il suo atteggiamento è consistito nell'amputare il quadro territoriale del diritto all'autodeterminazione dei palestinesi. Questo aspetto l'ha collegata alla logica colonialista, tutt'altro che espulsa dalla carta delle Nazioni unite.

Così questa semplice raccomandazione, non coercitiva dal punto di vista delle categorie formali, coinvolgeva un oggetto che non cadeva espressamente nell'ambito di potere dell'Assemblea generale e neppure degli stati membri, e oltre a tutto era impregnata di una logica legata a un periodo coloniale ormai al tramonto.

A partire dal 1960, il colonialismo viene condannato, il diritto dei popoli a disporre di se stessi assume un valore normativo, così come la proibizione di modificare i territori dei popoli non ancora emancipati, prima della proclamazione della loro indipendenza. Si tratta di norme di diritto imperativo generale, categoria posta al di sopra di tutte le altre (convenzione di Vienna del 29 maggio 1969). Con la nozione di diritto imperativo generale (*jus cogens*) il diritto internazionale viene strutturato imponendo una gerarchia delle regole, designando norme a cui nessuna altra regola può derogare. "Se emerge una nuova norma imperativa del diritto internazionale, qualsiasi trattato esistente in conflitto con questa viene annullato e ha fine" (articolo 64 della Convenzione di Vienna).

Così, la nuova norma può avere valore retroattivo. Applicata al diritto dei popoli a disporre di se stessi e all'integrità del loro territorio nazionale, permette di annullare atti giuridici anteriori, poiché i principi appena proclamati non lasciano più sussistere un diritto che li contrasta. Applicati alla risoluzione 181, ne paralizzano gli effetti condizionati all'approvazione del popolo interessato. La stessa logica porta ad interrogarsi sulla validità dell'adesione di Israele alla Carta delle Nazioni Unite. Questa adesione è un trattato approvato senza prendere in considerazione il diritto del popolo palestinese. È entrato nel campo dell'articolo 64, a partire dal momento in cui (1960) il diritto dei popoli ha acquisito un valore imperativo.

Rifiutando le approssimazioni degli ultimi decenni, arriviamo così alla conclusione che, dal punto di vista del diritto internazionale, la validità della creazione d'Israele all'interno delle frontiere stabilite dalla risoluzione 181 dipende ancora dall'acquiescenza dei rappresentanti del popolo palestinese, detentori di un diritto inalienabile. Tuttavia, questi ultimi non dispongono di una libera determinazione illimitata. Il concetto di "effettività" obbliga a integrare giuridicamente le conseguenze di un certo numero di situazioni di fatto, tra cui figurano i cinquant'anni di storia di Israele. Ma soprattutto, una volta dati alcuni segni di acquiescenza, non è più possibile esprimere una volontà contraria ad essi. Di conseguenza, la competenza dei palestinesi dipende dalle posizioni prese, anch'esse unilateralmente, sulla risoluzione 181 (5).

Per il momento, nondimeno, la sovranità non è stata formalmente trasferita e nessun atto unilaterale di chicchessia può sostituire questo atto. Il trasferimento necessita di uno scambio di assenti, in un trattato siglato dal sigillo della buona fede. Il malessere profondo e percettibile della società israeliana svela l'intuizione di questo popolo che la sua origine, anche come stato, non è stata convalidata. Bisogna quindi insistere sulle condizioni di una chiarificazione rispetto al diritto internazionale e, rovesciando la problematica, ricordare ad Israele che è in una posizione di postulante. È la sola via d'uscita (quella cioè che corrisponde a rendere realmente certo il diritto internazionale) dalla spirale di fallimento nella quale affondano i negoziati di pace. Gli israeliani devono sacrificare l'orgoglio teocratico che li spinge a credere che quella terra sarebbe stata

data loro da Dio.

E' attraverso l'accettazione di questa normalizzazione che aiuteranno i palestinesi a fare barriera alla crescita al loro interno dell'estremismo e del fondamentalismo.

Note:

(1) La tesi qui sostenuta è stata oggetto di un'analisi più completa nella rivista *Confluences Méditerranée*, L'Harmattan, Parigi, N.26, estate 1998.

(2) Statuto internazionale del sud-ovest africano, Corte internazionale di giustizia, parere consultivo 2 luglio 1950, pp. 132 e 144.

(3) Maxime Rodinson, "Israel, fait colonial", *Les Temps modernes*, Parigi, 1967.

(4) Il carattere coercitivo delle risoluzioni dell'Assemblea generale è stato contestato, in particolare in occasione dei dibattiti sul nuovo ordine economico internazionale. Cfr.: Charles Rousseau, *Droit international public*, Sirey, 1970, p.435 e seguenti; per un'analisi delle diverse tesi esistenti, Nguyen Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit international public*, LGDJ, Parigi, 1994, p.361 e seguenti.

(5) Dichiarazione di Yasser Arafat al Parlamento europeo di Strasburgo del 13 settembre 1988 e paragrafo 7 della Dichiarazione d'indipendenza dello stato di Palestina, 15 novembre 1988.

<http://www.arabcomint.com/la%20terra%20dei%20palestinesi.htm>

da www.jerusalem-holy-land.org