



Quali prospettive per una operazione di pace dell'ONU a Gaza?

Ivan Ingravallo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

L'orrore per gli eventi in corso nella Striscia di Gaza, caratterizzati da notevoli e ripetute violazioni di numerose e fondamentali regole di diritto internazionale, pone anche la questione delle prospettive per quel martoriato territorio una volta che, si spera il prima possibile, avrà termine l'intervento militare israeliano, seguito al feroce e ingiustificabile attacco terroristico condotto da Hamas il 7 ottobre 2023 e al rapimento di numerose persone.

Le due principali ipotesi che possiamo immaginare per la Striscia di Gaza sono il ritorno dell'occupazione israeliana, che ha già occupato quel territorio dal 1967 al 1994, con gli ultimi insediamenti smantellati nel 2005, oppure il ristabilimento del controllo da parte dell'Autorità nazionale palestinese (ANP), guidata da Abu Mazen e da Fatah. Dopo la vittoria ottenuta da Hamas nelle elezioni del 2006 e a seguito di scontri violenti tra Hamas e Fatah, nel 2007 l'ANP fu estromessa dall'amministrazione di quest'area.

La prima ipotesi sarebbe giuridicamente insostenibile, perché rappresenterebbe, da parte di Israele, una ulteriore grave violazione del diritto all'autodeterminazione dei palestinesi. La seconda risulta invece legittima, ma di difficile e immediata realizzazione, soprattutto perché al momento l'ANP non sembra in grado di riprendere ad amministrare la Striscia di Gaza, specie al termine di un intervento militare così distruttivo, che richiederà notevoli risorse per la ricostruzione delle infrastrutture e del tessuto urbano e produttivo, risorse su cui l'ANP non sembra poter contare, anche considerate le ripetute accuse di corruzione avanzate nei confronti della sua *leadership*, che ne indeboliscono la credibilità.

È in tale contesto che inizia a farsi strada, tra gli Stati e gli osservatori, l'idea di una operazione multinazionale *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, istituita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'esercizio della sua «responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» ai sensi dell'art. 24, par. 1, della Carta ONU. Si tratterebbe di una operazione di pace chiamata ad agire nel rispetto dei tre criteri che caratterizzano il modello sviluppatosi nella prassi dell'Organizzazione: il consenso del sovrano territoriale, l'imparzialità, l'uso della forza in legittima difesa. In entrambi i casi resta sullo sfondo e in prospettiva la soluzione di consolidare lo Stato palestinese, considerato che la creazione dei due Stati era nel 1947 – risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 181 (II) del 29 ottobre 1947 –, è oggi e continuerà a essere in futuro l'unica in grado di portare a soluzione questa duratura controversia, caratterizzata da una pluridecennale spirale di odio e violenza.

A seconda del mandato deciso dal Consiglio di sicurezza, potrebbe trattarsi di una operazione *per* la Striscia di Gaza, di *peacekeeping* “classico”, realizzata affidando ai contingenti multinazionali compiti di interposizione sul confine tra la Striscia di Gaza e

Israele. Essa sarebbe incaricata, quale “forza cuscinetto” tra le parti confliggenti, di vigilare affinché non abbiano a ripetersi episodi di violenza da ambo i lati. Oppure potrebbe essere istituita una operazione, più ambiziosa, di amministrazione diretta *nella* Striscia di Gaza, affidando per un certo periodo di tempo all’ONU il compito di svolgere, attraverso il proprio personale civile e quello, civile e militare, messo a disposizione dai suoi Stati membri, funzioni di governo di questo territorio, volto alla ricostruzione post-bellica e al ripristino delle condizioni per il ritorno dell’autorità nelle mani dell’ANP. Nella seconda metà degli anni ’90 questa seconda opzione è stata sperimentata dal Consiglio di sicurezza in relazione ad altri territori: Slavonia Orientale (UNTAES), Kosovo (UNMIK) e Timor Est (UNTAET).

Occorrono tre presupposti affinché una di queste ipotesi si realizzi. Anzitutto, il consenso del sovrano territoriale al dispiegamento dell’operazione di pace. Ciò pone il problema di individuare chi è legittimato a fornire tale consenso, considerato che Israele è qualificabile come potenza occupante nella Striscia di Gaza e che l’ANP è il legittimo responsabile, ma non è in grado di esercitarvi una effettiva autorità di governo. L’opzione preferibile sarebbe in ogni caso quella di ottenere il consenso di entrambe le parti, anche separatamente. Né Israele, né l’ANP possono essere obbligati a fornire il loro consenso, ma l’auspicio è che ciò avvenga, quale indispensabile primo passo verso la realizzazione di una condizione di convivenza che riguardi non solo la Striscia di Gaza, ma anche la Cisgiordania e avvii a soluzione l’endemica questione dei territori palestinesi occupati.

Occorre, in secondo luogo, una risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza a sostegno dell’istituzione di una operazione *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza, approvata con la maggioranza di almeno nove membri e senza il voto contrario da parte di uno dei cinque membri permanenti. È ben nota la difficoltà per il Consiglio di sicurezza di deliberare sulla questione palestinese e, a seguito dell’attacco del 7 ottobre e della reazione israeliana, questa cronica difficoltà si è tradotta in impossibilità di deliberare (v., da ultimo, la riunione del 25 ottobre 2023, in cui non si è riusciti ad approvare alcuna risoluzione sulla crisi umanitaria a Gaza). Ma è altresì innegabile che l’entità della violenza realizzatasi in questa occasione richiede al Consiglio, specie ai suoi membri permanenti, una maggiore assunzione di responsabilità nell’adempiere al ruolo che la Carta ONU affida loro ed evitare il concreto rischio che il conflitto in corso possa crescere ulteriormente di intensità e allargarsi, coinvolgendo altri attori regionali.

In terzo luogo, entrambe le operazioni ipotizzate richiedono, per essere effettivamente realizzate, la disponibilità di Stati membri dell’ONU e/o di organizzazioni regionali a fornire i contingenti militari e, se del caso, il personale civile necessario. Occorrerebbe coinvolgere specialmente gli Stati aventi maggiore esperienza nella partecipazione ad operazioni di pace e che assicurino, quindi, di svolgere al meglio il mandato deciso dal Consiglio di sicurezza. Attualmente sono due le operazioni dispiegate in quest’area: l’UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), creata nel 1978 e il cui mandato è stato a più riprese rinnovato e ampliato, è collocata nel sud del Libano, al confine con Israele e coinvolge oltre 10mila unità di personale (i principali contributori sono Indonesia, India, Italia, Ghana e Nepal); la assai più piccola UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), la prima operazione di *peacekeeping*, istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 50 del 29 maggio 1948 nel contesto di uno

dei primi conflitti tra Israele e gli Stati arabi, è collocata a Gerusalemme e conta meno di 400 effettivi (i principali contributori sono Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e Norvegia).

L'istituzione e il dispiegamento di un'operazione di pace *per* la Striscia di Gaza o *nella* Striscia di Gaza dovrebbe anche coinvolgere organizzazioni regionali come la Lega Araba o la stessa Unione europea, che da tempo ha dispiegato in questo territorio, al confine con l'Egitto, una piccola operazione, la missione di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah), incaricata di «assicurare una presenza come parte terza al valico di Rafah al fine di contribuire, in coordinamento con gli sforzi dell'Unione per la costruzione istituzionale, all'apertura del valico stesso e rafforzare la fiducia tra il governo di Israele e l'Autorità Palestinese» (così l'art. 2 dell'azione comune 2005/88/PESC, del Consiglio, del 25 novembre 2005, che l'ha istituita e che è stata più volte prorogata). Sarebbe un modo di contribuire fattivamente al ripristino e al mantenimento della pace e alla ricostruzione della Striscia di Gaza, obiettivi che, oggi più che mai, vanno perseguiti in buona fede e con il massimo impegno da tutta la comunità internazionale.

Novembre 2023