

# CAMMINARE DOMANDANDO

## se no si sbaglia strada

un ciclo di incontri  
per pensare, capire, porre domande  
perché l'Università sia luogo di confronto  
e di conoscenza critica

Giancarlo Guarino

“Palestina: stato o colonia?  
La questione palestinese dal punto di vista  
del diritto internazionale”

**n. 3**

Trascrizione della conferenza tenuta il 13 dicembre 2001 nel complesso universitario di Monte Sant'Angelo, della Università “Federico II” di Napoli.



Ho la consapevolezza di rivolgermi ad un pubblico in gran parte non esperto di diritto; credo, infatti, che pochi dei presenti ne sappiano di diritto, mentre invece io faccio il giurista e quindi dovrò occuparmi del tema dal punto di vista di un giurista, di un tecnico cioè, e non di un politico.

E quindi devo subito precisare una cosa, riguardo al discorso che cercherò di fare, il più rapidamente possibile e spero non troppo confusamente, per trattare una questione che è ormai più che secolare: da un lato cercherò di renderlo il più breve e il più sintetico possibile, ma dall'altro dovrò fornire delle indicazioni circa i parametri, gli strumenti logici e terminologici dei quali io mi servo, allo scopo di rendermi comprensibile, ma al tempo stesso di preservare un certo livello di «scientificità» al discorso che intendo fare.

Scientifico, dunque, e pertanto, per quanto ciò sia possibile, scevro dall'influenza delle proprie convinzioni politiche, etiche, religiose, ecc.

E allora facciamo subito una breve premessa per vedere di capire che tipo di terminologia uso. Forse è utile per evitare di parlare in maniera astrusa, cosa che cercherò certamente di evitare, e di mettervi di fronte a termini che possono esservi poco familiari, ma tenuto conto che un minimo di terminologia tecnica sarà inevitabile.

Il diritto è una cosa tanto semplice quanto complicata, però assomiglia molto alla fisica. Il diritto studia leggi: come la mela, che cade in testa a Newton, cade invariabilmente in testa a Newton e tutti i fisici dicono che questa è una legge, la legge della gravitazione universale, non c'è santi, la mela cade e cade sulla testa di chi ci sta sotto, questo è un dato di fatto. Qualcuno direbbe: ma chi ci sta sotto ne ha già prese 20 di mele in testa, gli fa male, non è giusto che gli continui a cadere la mela in testa. Non sarà giusto, ma intanto la mela gli cade in testa. Io studio leggi assai simili a quelle: le leggi (che, per la verità io dovrei chiamare "norme", ma non voglio complicare il discorso), cioè, sono strumenti imperativi, rispetto ai quali io cerco di capire quello che è lecito e quello che non è lecito, non più di tanto. La legge non posso mutarla, non diversamente da come possa farlo un fisico con la legge della gravitazione universale. E quindi, a un giurista una sola cosa non si può chiedere, una sola parola un giurista non pronuncerà mai, ed è la parola "giusto" o "ingiusto"; "giusto" o "ingiusto" non è cosa che mi tocchi, che mi riguardi; non che non m'interessa, semplicemente non mi riguarda. Perché una legge è una legge, si applica e basta, poi se non è giusta o se deve essere cambiata, non tocca a me, giurista, di cambiarla, tocca ai politici, tocca ai moralisti, tocca ai preti, tocca al Padreterno, tocca a chi volete voi, ma comunque non tocca a me. Perché il giurista è quello che le legge, le leggi, le interpreta e quindi ne trae le conseguenze del caso. E questo è il primo punto, che andava chiarito.

Secondo punto. Io ora cercherò di spiegare certe cose in due o tre minuti, mentre nel mio corso universitario impiego due o tre mesi a farlo e quindi mi scuserete se non saranno analitiche e precise come dovrebbero. Ma cercherò di spiegare questo secondo punto con un esempio.

L'esempio che mi viene in mente per farvi capire di che cosa sto parlando, per far capire come "funziona" il diritto, è, visto che mi siede accanto, il prof. Clarizia... il quale la mattina, quando si alza, lo sapete, si avvolge in una bellissima vestaglia damascata, scende, perché ha una casa a più piani, suppongo, scende nella sala da pranzo, si siede al tavolo della prima colazione e il suo maggiordomo gli versa da una chicchera d'argento la cioccolata bollente in una tazza di finissima porcellana, che lui prende con una mano e comincia a sorseggiare, come è ovvio che si faccia con la cioccolata bollente, se no si raffredda. E con l'altra mano, siccome il prof. Clarizia è un uomo molto civile, fa una cosa che dovrebbe fare tutte le mattine, poi non so se lo fa tutte le mattine, ma mi auguro per lui che lo faccia: con l'altra mano, dunque... sfoglia la gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, perché? Perché sulla gazzetta ufficiale c'è scritto quello che il giorno precedente il Parlamento ha deciso di imporgli di fare e che dunque gli tocca di dover rispettare. E

quindi, sempre per restare all'esempio, sorseggiando la cioccolata il prof. Clarizia scopre che dall'indomani è vietato fare la colazione la mattina con la cioccolata. Ecco, questo è un caso classico a cui mi riferivo poco fa, questo accade perché, facciamo un'ipotesi, per carità, faccio dei nomi a caso, perché il Presidente del Consiglio, Berlusconi, il giorno prima si è venduto tutte le sue piantagioni di cacao, ha comprato invece delle piantagioni molto estese di caffè e quindi decide di imporre agli italiani di bere il caffè la mattina e non più la cioccolata: la motivazione politica può essere quella o un'altra, ma la **norma** dice che non si può più bere cioccolata. E allora che fa il prof. Clarizia? Dice al maggiordomo, che gli sta versando la cioccolata: da domani mi devi dare il caffè. L'indomani il maggiordomo, perché anche i maggiordomi sono degli uomini, se lo dimentica e gli versa di nuovo la cioccolata. Che succede allora? Succede che arriva la polizia, la guardia di finanza...Lo arrestano (oddio non credo che si arrivi a tanto, ma non si sa mai!), lo processano e lo mettono in galera.

Ebbene, adesso usciamo dallo scherzo e mettiamo questa cosa in termini più seri. Perché tutto questo succede? Perché tutti noi siamo membri di quello che si chiama comunemente uno stato di diritto, cioè di un sistema organizzato, in cui noi sappiamo chi ha il potere di fare le leggi e chi ha il potere di eseguire le leggi: il Parlamento fa le leggi, il Governo le esegue, la Polizia è un organo del Governo, quindi esegue per conto del Governo. E inoltre noi sappiamo anche chi deve decidere se le leggi sono state applicate bene o male, chi ha ragione e chi ha torto, chi deve andare in galera, chi no. Perché in ogni società civile, qualunque società civile, composta di tre persone o di 35 miliardi di persone, in ogni società civile si esprimono tre poteri, si possono identificare e riconoscere tre poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale.

Questi tre poteri in genere negli stati di diritto sono gestiti da tre organi diversi, il Parlamento, il Governo e la Magistratura. Questi tre poteri possono essere distinti e separati, come nel nostro sistema dove sono rigidamente separati, non possono interferire l'uno nell'altro; oppure possono essere in qualche modo messi in condizione di interferire tra di loro, può darsi che questo succeda, non c'è nulla di male, tutto sta a sapere quali sono le regole e le garanzie, perché le regole sono note e sono scritte e appunto il prof. Clarizia la mattina sfoglia la gazzetta ufficiale e scopre quali sono le regole che deve applicare.

Questo è il funzionamento di ogni società civile, con un aggettivo, "organizzata", organizzata in uno stato. Uno stato funziona così in genere, ma non solo uno stato, anche il club del bridge, anche il circolo del tennis funziona così; magari è meno evidente la divisione dei poteri, è meno evidente il potere legislativo di questo o di quello, ma di fatto ogni società inevitabilmente funziona così, magari con un regime assembleare, o magari con un altro sistema, ma comunque il potere legislativo è distinto o distinguibile dal potere esecutivo, ecc.. Certo, se un giurista avesse ascoltato queste parole, proporrebbe di togliermi la cattedra: è il prezzo da pagare alla necessità della sintesi e della semplificazione.

Ma facciamo un altro piccolo passo avanti. La società internazionale, che non a caso noi internazionalisti non chiamiamo società ma comunità, proprio per sottolineare il fatto che non è proprio una società molto bene organizzata, la comunità internazionale, dunque, che cosa ha di particolare? Ha una cosa molto importante di particolare, e cioè che i soggetti, i membri, i cittadini di questa comunità sono gli stati, o almeno per lo più sono gli stati; e gli stati hanno un problema, o meglio hanno una caratteristica, hanno un requisito, lo hanno perché lo vogliono avere, non perché glielo ha dato il Padreterno, lo hanno perché lo vogliono e se lo vogliono tenere: sono sovrani. Sovrani vuol dire che al di sopra di uno stato – ripeto perché oggi, 2001, gli stati vogliono che le cose vadano così – al di sopra di uno stato non può esistere nulla, o più precisamente nessun altro stato, o nessun organismo creato sia pure dagli stessi stati, può comandare legittimamente, può imporre legittimamente un certo comportamento agli stati.

L'unico modo per ottenere che gli stati si comportino in una certa maniera predeterminata è, o che gli stati si mettano d'accordo, cioè facciano un trattato: si mettono d'accordo tra di loro e

decidono di comportarsi in un certo modo, nei loro rapporti reciproci, ma solo nei loro rapporti reciproci. Oppure, e questa è una cosa un po' più complicata, oppure può succedere che ci siano dei comportamenti che agli stati sono richiesti perché per abitudine, per consuetudine, per necessità, per una serie di motivi infiniti, ma comunque non per l'imposizione da parte di qualcuno o di qualcosa nei confronti degli stati, certi comportamenti sono ritenuti e quindi sono dovuti come comportamenti obbligatori. Sono cioè delle norme, delle leggi, che però valgono per tutti, per tutti gli stati. Questa è la differenza fondamentale rispetto ad una norma fatta dagli stati attraverso un trattato: quelle (le norme generali, cioè, frutto di consuetudine ecc.) valgono per tutti, per gli stati attuali e per quelli futuri. Se nasce uno nuovo stato, non è certamente obbligato a rispettare un trattato che è stato stipulato tra tutti quanti gli altri; lui non ha partecipato alla sua stipulazione e quindi lui non lo deve applicare; ma uno stato nuovo che nasce, le norme generali, le norme non scritte, perché non sono scritte ovviamente (se fossero scritte sarebbero dei trattati), quelle norme lì le deve applicare.

Questa è la comunità internazionale, questo è l'ordine giuridico della comunità internazionale. Come vedete, è un ordine giuridico estremamente complesso da analizzare, ma ciò non vuol dire che manchi, in questa società, il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale. Questi tre poteri ci sono, solo che i soggetti, gli stati, sono al tempo stesso cittadini, sudditi, giudici, esecutori delle leggi, necessariamente, perché la società, come si suol dire, con termine orrendo, è una società orizzontale, in cui i soggetti, gli stati, sono sovrani e quindi sono tutti uguali, per definizione; non accettano, non accetterebbero mai di essere considerati diversi. Ragione per la quale San Marino e gli Stati Uniti sono (formalmente) uguali: sono sovrani e quindi sono uguali. Poi, naturalmente è chiaro, gli Stati Uniti sono più forti di San Marino, sono più ricchi di San Marino, possono imporre a San Marino qualcosa, ma di fatto non di diritto. Questo succede anche in una società civile. Se io vado a litigare con Agnelli è sicuro che perdo, non c'è dubbio, perché Agnelli è più forte di me, ha gli avvocati migliori, ha un sacco di soldi, ha modo per vincere, ma ciò non vuol dire che io non sia "uguale", dal punto di vista giuridico, ad Agnelli.

La legge, come si dice, è uguale per tutti. E la legge è uguale per tutti anche nel diritto internazionale, solo che nel diritto internazionale la legge è un po' più difficile da accertare e certe volte, diciamo pure, è una norma – per me, giurista, il termine legge non è un termine molto efficace – che va accertata momento per momento, va costruita momento per momento, perché, siccome molto spesso non è nemmeno scritta, è frutto di un'evoluzione continua, giornaliera, minuto per minuto. L'unica cosa che noi sappiamo è che esistono delle norme generali e che queste norme generali vanno rispettate. Qualora queste norme generali non vengano rispettate si commette un illecito. Qualora si commetta un illecito questo illecito può essere sottoposto a sanzione. Ma, ripeto, non esistono gli organi né per fare le leggi né per eseguire le leggi, né per risolvere le controversie, non esistono organi dotati del potere per farlo.

Questo è l'ambito nel quale io mi devo muovere, ve l'ho sintetizzato parecchio, l'ambito nel quale io vi devo raccontare la vicenda della Palestina. Avendo questi punti di riferimento, forse può risultare più chiaro perché certe cose si svolgono secondo certe strade anziché certe altre che sembrerebbero più logiche o più semplici.

La questione della Palestina sorge, anche se non in maniera "formale", già alla fine dell'800, perciò ho detto che è una questione più che secolare. Sorge quando un noto studioso, un noto scienziato ebreo tedesco, Theodor Herzl, elabora quella che poi sarà la teoria del Sionismo; vale a dire l'idea secondo la quale (anche qui sintetizzo molto) gli ebrei sono un popolo, un popolo senza terra, che, per sfuggire alle persecuzioni, ai problemi, alle difficoltà del vivere sparpagliato in tutto il mondo e, spesso, non esattamente gradito in tutto il mondo (vi ricordo soltanto i pogrom in Russia, ecc.), deve avere uno stato, uno stato suo. Gli ebrei sono un popolo, devono avere uno stato, tutti i popoli – o almeno, aggiungerei io, quasi tutti i popoli – hanno uno stato, perché gli ebrei non devono averlo? Il problema è che gli ebrei non hanno un territorio sul quale stare o nel quale trasferirsi, non c'è un territorio ebraico alla fine dell'800. Bisogna, cioè, trovare un territorio adatto,

tant'è vero che addirittura nei primissimi anni di vita del sionismo ci si comincia a domandare: dove possiamo costituire uno stato? Ci si guarda intorno, addirittura si ipotizza l'America latina, cioè non c'è immediatamente il riferimento alla Palestina, non si pensa subito alla Palestina. Poi, naturalmente è istintivo, è abbastanza logico, si comincia a pensare alla Palestina; la quale Palestina, siamo già agli inizi del '900, è un territorio sotto amministrazione coloniale dell'Impero ottomano, la Sublime Porta. Allora, in quell'epoca, in Palestina c'è una popolazione mista, ci sono anche gli ebrei, non moltissimi ma ci sono; ci sono ebrei, ci sono arabi, mussulmani, ci sono cristiani, ce ne sono moltissimi di cristiani, cattolici e non, perché la Palestina, come sapete, è il cuore di tante religioni e di tanta storia.

Si comincia, dunque, a ipotizzare la possibilità di vivere in Palestina e di costituire in Palestina uno stato e, pian piano, si costituiscono dei piccoli nuclei di ebrei che cominciano a vivere in quel territorio, senza particolari problemi, perché vanno lì, ci si trasferiscono, vivono senza eccessivi problemi.

Nel 1917, nel pieno della Prima Guerra mondiale, per una serie di motivi, che sono abbastanza intuitivi, il ministro degli esteri inglese, Lord Balfour, è rimasto famoso se non altro per questo, scrive al barone di Rotschild, che è il proprietario, o il comproprietario, di una delle più grandi banche dell'epoca, oltre che essere ebreo (quindi questo vi spiega il perché della lettera, che trovate in allegato [1]). Gli scrive dunque che, a guerra finita, il Governo di Sua Maestà britannica – che è sicuro di vincere la guerra, ormai, e che è altresì sicuro che avrà sotto la propria dominazione, coloniale, il territorio della Palestina, tra l'altro – guarderà con favore o addirittura stimolerà la formazione in Palestina di una cosa un po' misteriosa; perché Lord Balfour la chiama “National Home”, in francese è stato tradotto “Foyer National”, in italiano si è cercato di tradurlo “Focolare Nazionale”. Non è che sia molto chiaro cos'è un *focolare nazionale*. Si capisce, però, che cosa si vuole dire in realtà; vi facciamo costruire qualcosa di simile ad uno stato, forse uno stato, però non lo si dice esplicitamente. Sta di fatto che l'effetto di questa dichiarazione è uno ed è molto semplice: finita la Guerra mondiale, la Gran Bretagna prende appunto la dominazione sul territorio della Palestina e comincia a favorire l'immigrazione degli ebrei in Palestina, immigrazione questa volta relativamente massiccia. Sia chiaro, massiccia sempre entro certi limiti, si parla di centinaia di migliaia di persone a fronte di una popolazione complessiva di poco più di 2 o 3 milioni di persone.

Ma fa anche di più: il territorio della Palestina nel 1920-21 non è quello dell'attuale Palestina più Israele, ma è la Palestina (più Israele) più la Giordania, in effetti la Palestina è sempre stata storicamente la Palestina più la Giordania attuale.

E qui c'è un primo particolare – da giurista lo devo sottolineare – uno dei principi fondamentali nel diritto internazionale, anche nel periodo coloniale, anche nel periodo dell'acquisizione delle colonie, e questo è un caso, uno dei principi fondamentali è che lo stato che acquisisce un territorio sotto dominazione coloniale non deve modificarne i confini, i confini che ha trovato; e comunque, – questo, in realtà, succederà più tardi, perché il principio di autodeterminazione, come lo conosciamo oggi, non è ancora nato nel diritto internazionale degli anni venti – quando questo territorio dovesse diventare indipendente, deve diventarlo nei “confini ereditati dal colonialismo” (si dice oggi in linguaggio moderno). In altre parole, un territorio non può essere diviso, spezzettato, per comodità di chi lo occupa, deve essere lasciato unitario. E nel momento in cui deve diventare indipendente, deve diventare indipendente così com'è. Ma la Gran Bretagna si avvale della possibilità, invece, che è prevista in casi eccezionali, di dividere il territorio della Palestina in due parti, su autorizzazione dell'appena nata Società delle Nazioni – come sapete essa è nata subito dopo la Prima Guerra mondiale: nel trattato di Versailles è prevista la costituzione della Società delle Nazioni. Dunque, la Gran Bretagna divide la Palestina. La Giordania, che in quel momento e per un lungo periodo di tempo ancora si chiamerà Transgiordania, diventerà (ma in questo momento, all'inizio degli anni venti, è ancora sotto dominazione coloniale britannica) uno stato indipendente, cosa che infatti succede dopo la Seconda Guerra mondiale; la Palestina invece è

destinata a restare sotto amministrazione britannica, e la Gran Bretagna, fedele all'impegno del ministro degli esteri Balfour, continua a favorire l'immigrazione ebraica in Palestina.

Per un lungo periodo di tempo la situazione resta abbastanza pacifica, resta tranquilla: gli ebrei arrivano, comprano le terre oppure se le prendono, se non le possiede nessuno, ottengono concessioni dal Governo britannico, si insediano insomma sul territorio, costruiscono la propria economia, eccetera. Adesso non entriamo nel merito di tutto il modo in cui si è sviluppata questa vicenda, la cosa importante è che, a partire dalla seconda metà degli anni trenta, cominciano a manifestarsi delle forti tensioni locali tra gli ebrei, che si insediano sempre di più e sempre più concentrati in una determinata parte del territorio (questo è molto importante), e... non *i palestinesi*, ma tutti gli altri! Tutti gli altri che, a torto o a ragione, si sentono in qualche modo invasi, spogliati di quella che è la loro aspirazione a costituire uno stato unitario in Palestina. E allora vediamo che cosa succede. Succede che si cominciano a concretizzare sul territorio due pretese, che sono due pretese diametralmente opposte.

La pretesa degli ebrei alla costituzione di uno stato ebraico *in* Palestina (ma si badi, almeno all'epoca: *in* Palestina e non *di* Palestina!), fondamentalmente in ragione del fatto che – questa è la motivazione ufficiale – quel territorio era all'origine, 2000 anni prima, ebraico. In effetti, esisteva, all'epoca, uno stato ebraico: questo è vero. È anche vero, però, che gli ebrei, com'è noto, erano arrivati in Palestina dall'Egitto, e quindi avevano trovato delle popolazioni locali che avevano “spostato” e con parte delle quali avevano convissuto, quindi questo discorso, molto popolare tra gli israeliani, “io sono arrivato prima” è un discorso che è sempre meglio non fare, se non altro perché c'è sempre qualcuno che è arrivato ancora prima.

Ma, dal mio punto di vista giuridico, questo discorso tecnicamente non ha senso: la sovranità territoriale nel diritto internazionale si acquisisce e si conserva unicamente con l'effettivo possesso e governo del territorio.

Comunque questa è la prima pretesa, la più chiara, la più evidente, la più semplice. Progressivamente, gli ebrei, anzi lo stato di Israele (perché nel frattempo nascerà anche lo stato di Israele) afferma il diritto, la pretesa di far valere un istituto giuridico che non esiste nel diritto internazionale (non esisteva nel diritto internazionale e continua a non esistere nel diritto internazionale, perché tutti gli stati sono contrari, o almeno sembrerebbe), quello della cosiddetta *conquista difensiva*. Dicono gli israeliani oggi: siccome noi siamo aggrediti, o siamo stati aggrediti, se occupiamo del territorio, se prendiamo del territorio, lo conquistiamo, cioè lo possiamo trasferire sotto la nostra sovranità. Perché lo facciamo? Per motivi difensivi.

Ma, nel diritto internazionale, vige un principio fondamentale – anche questo, nel diritto internazionale, è un principio consuetudinario – che dice esattamente l'opposto. E cioè: nessuno stato, nessuno, e questo, vi assicuro, è esattamente ciò che è sempre accaduto almeno nel secolo scorso, nessuno stato può trasferire sotto la sua sovranità (cioè farlo diventare completamente suo) un territorio che abbia occupato militarmente. È escluso dal diritto internazionale; se ci pensate è logico, altrimenti con questo sistema si giustificerebbero le aggressioni territoriali nei confronti degli altri stati, e questo naturalmente non piace a nessuno. E questo principio è un principio che in realtà si è sempre affermato e fatto rispettare. Ed è un principio che vale anche con riferimento al territorio delle colonie, che, non diversamente dal territorio di uno stato indipendente, non può essere acquisito con la forza.

Che cosa dicono invece i palestinesi, che cosa dicono gli arabi palestinesi: dicono no, il territorio della Palestina è un territorio abitato da sempre da noi, prevalentemente da noi, è giusto che questo territorio diventi uno stato unitario, retto dal principio “un uomo, un voto”: cioè retto da un principio per cui tutti quelli che lo abitano partecipano al governo di questo territorio, siano essi ebrei siano essi arabi. Questa, sia chiaro, è la tesi ufficiale. Poi, tra le tesi ufficiali e i comportamenti effettivi spesso ci corre. Ma la tesi in questione ha un suo fondamento, in particolare nel fatto che un territorio coloniale non può legittimamente essere diviso tra due stati, *al momento della*

*concessione dell'indipendenza*. Anzi, è un principio generale abbastanza consolidato, nel diritto internazionale, quello per cui la divisione di un territorio, anche del territorio di uno stato, la cosiddetta *secessione*, è illegittima: il principio della “integrità territoriale dello stato”.

Quindi possiamo dire che fino alla Seconda Guerra mondiale (e anche per parecchio tempo dopo) il problema della Palestina è quello che noi internazionalisti definiremmo un *conflitto di sovranità territoriale*: chi è il sovrano, chi è il titolare – non il sovrano, perché in realtà è una colonia, quindi è sottoposta alla sovranità di un altro stato – chi è colui, o l'organizzazione, o il popolo, che può aspirare a governare quel territorio? Quale parte del territorio può essere assegnata a questo o a quello? E, domanda sottostante, si può dividere ulteriormente questo territorio, cioè si può fare in Palestina un'ulteriore divisione oltre quella già fatta in precedenza e dividerla tra due entità popolari, quella ebraica e quella arabo-palestinese? Questo è il grosso problema che viene ereditato dalle Nazioni Unite subito dopo la Seconda Guerra mondiale. Perché, come sapete, com'è ovvio del resto, dopo la Seconda Guerra mondiale l'immigrazione ebraica in Palestina diventa un'ondata immigratoria, per tutto quello che era successo in Europa a danno degli ebrei, e quindi gli ebrei che fuggono e si dirigono in Palestina sono moltissimi; la tensione quindi in Palestina cresce, la Gran Bretagna ha sempre maggiore difficoltà a controllare questo territorio, e approfittando del fatto che nel 1946 sono state fondate le Nazioni Unite, portano la questione all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, perché risolvano il problema, o meglio si pronuncino sul problema, dato che l'Assemblea generale non ha il potere di emettere risoluzioni obbligatorie per gli stati.

Le Nazioni Unite (o più precisamente l'Assemblea generale delle Nazioni Unite) nel 1947 emette la prima, famosissima, risoluzione n. 181. Potete trovarne in allegato una sintesi [2]. Che cosa dice l'Assemblea generale in questa risoluzione così importante? Dice sostanzialmente: bisogna che la Palestina venga divisa in due stati. Uno ebreo, cioè uno a governo ebreo, uno invece arabo-palestinese, cioè a governo arabo-palestinese. E va molto più a fondo, perché definisce letteralmente i confini dei due futuri stati, cioè ipotizza una divisione addirittura geografica – c'è tutta una parte dedicata a definire concretamente i confini. Per realizzare questo obiettivo l'Assemblea generale chiede che la potenza coloniale, cioè la Gran Bretagna, lasci la Palestina, ma progressivamente, per sostituire la potenza coloniale con un'amministrazione delle Nazioni Unite che poi porti a questa soluzione, destinata a mantenere Gerusalemme nella situazione di una sorta di “città libera”, cioè non parte né dell'uno né dell'altro stato. Ma sia chiaro, questa risoluzione dell'Assemblea generale non è affatto priva di un forte fondamento giuridico. Infatti, la “suddivisione” viene ipotizzata proprio perché i due gruppi etnici sono insediati su parti abbastanza ben identificabili del territorio, che in un certo senso risulta *già di fatto* diviso tra i due gruppi etnici. Sul piano tecnico, questa affermazione andrebbe molto, ma molto, approfondita e precisata, ma non è questo il luogo per farlo.

A questa soluzione, peraltro, si oppongono tutti: si oppongono gli arabi – gli arabi, non quelli di Palestina, perché quelli di Palestina non sono rappresentati da nessuno per l'ottimo motivo che non sono uno stato, e alle Nazioni Unite partecipano solo gli stati. Si oppongono gli arabi, cioè i paesi arabi, si oppone la stessa Gran Bretagna che non ha nessuna intenzione di restare ancora a lungo in Palestina, perché la cosa diventa troppo complicata e pericolosa (sottoposta com'è agli attentati in gran parte di origine ebraica); e si oppongono gli ebrei – ma formalmente, perché nella sostanza agli ebrei questa soluzione andrebbe bene, come si vedrà fra poco –, ma anche loro non sono rappresentati nelle Nazioni Unite. Ma questo è relativamente poco importante; c'è una cosa più importante che io non vi ho detto fino ad adesso.

Siccome la comunità internazionale è organizzata nel modo che vi ho detto, cioè è una comunità di stati sovrani e uguali, anche nelle Nazioni Unite – che sono un'organizzazione internazionale di estrema importanza, ma sono un *organismo di cooperazione* internazionale – anche nelle Nazioni Unite l'Assemblea generale non è in grado di emettere degli atti, delle risoluzioni, come per esempio la 181, obbligatorie, che costringano, che ottengano che gli stati facciano quello che l'Assemblea generale dice. Non a caso, le risoluzioni dell'Assemblea generale



non si chiamano risoluzioni ma *raccomandazioni*, cioè sono inviti, esortazioni. L'Assemblea generale non ha un potere obbligatorio. Il Consiglio di Sicurezza soltanto, che è un organo ristretto, in certi casi, rarissimi, può adottare delle decisioni obbligatorie, ma soltanto in presenza di una guerra, cioè soltanto in presenza di una rottura della pace. Adesso non entriamo troppo nello specifico altrimenti diventa di nuovo troppo complicato, ma la cosa importante è che l'Assemblea generale non può emettere risoluzioni obbligatorie, quindi anche la risoluzione 181 è soltanto un documento di carattere esortativo: invita gli stati. Se la leggete, vedete che dice proprio testualmente così, "raccomanda agli stati di", "raccomanda di fare" eccetera, perché imposizioni non ne può fare, obblighi non se ne possono creare.

Questa è la situazione al 1947. C'è un invito dell'Assemblea generale, che ripeto non è obbligatorio, alla costituzione di due stati; c'è una situazione di conflitto sul terreno; c'è una situazione coloniale, perché la Gran Bretagna domina la colonia e quindi la controlla; c'è una situazione di conflitto interno tra due gruppi – gli ebrei e i palestinesi – che si contendono il medesimo territorio. Ma in realtà la situazione è un po' più articolata, perché mentre gli arabi (di Palestina e non) puntano alla costituzione di un unico stato multi-etnico, gli ebrei puntano alla costituzione di uno stato ebraico in quella parte della Palestina abitata in prevalenza da loro; la risoluzione dell'Assemblea generale, in effetti, tiene conto appunto della realtà dei fatti, di una situazione *effettiva*, riscontrabile sul terreno.

Siamo di fronte ad un conflitto di sovranità: a chi spetta la sovranità, anzi a chi *spetterà*, una volta che la Gran Bretagna abbia lasciato la Palestina? Ma, contrariamente a quello che prevede la risoluzione 181, il 14 maggio del 1948, la Gran Bretagna, improvvisamente, lascia la Palestina, la abbandona. Badate: *abbandona* la Palestina. Il giorno dopo, il 15 maggio, gli ebrei di Palestina costituiscono lo stato di Israele, e ne danno notizia alle Nazioni Unite, con il cablogramma allegato [5]: costituiscono, non dichiarano l'indipendenza, perché non c'è da essere indipendenti da nessuno, perché la Gran Bretagna se n'è andata. Quindi il territorio, a stretto rigore, non appartiene a nessuno. Quindi Israele dichiara – non a caso la costituzione di Israele non si chiama costituzione, ma si chiama appunto *dichiarazione sulla costituzione dello stato di Israele* – la costituzione dello stato di Israele; ma fa una cosa inattesa, e non usuale – ma a mio giudizio molto significativa e ricca di implicazioni: si riferisce proprio alla risoluzione 181 per giustificare la propria nascita. Dice: io costituisco lo stato di Israele perché la risoluzione 181 dell'Assemblea generale mi dice che lo posso fare, basta leggere il testo del citato cablogramma per vederlo in forma sintetica ed efficace: "*on november 29 1947 General Assembly of United Nations adopted resolution for establishment of independent Jewish state in Palestine and called upon inhabitants of country to take such steps as may be necessary on their part to put the plan into effect. This recognition by United Nations of right of Jewish people to establish their independent state may not be revoked*".

La dichiarazione, d'altronde, non delimita i confini dello stato di Israele ma fa di nuovo riferimento, sia pure indirettamente, alla risoluzione 181 anche per la definizione dei confini. A questo punto la risoluzione 181 comincia ad avere un suo peso giuridico, perché evidentemente è presa a riferimento, da uno stato che è nato, almeno formalmente come elemento di giustificazione della propria nascita e come elemento di riferimento addirittura per delimitare i confini – e definire i confini di uno stato non è cosa da poco. Contemporaneamente a questo, però, il 15 maggio, otto ore dopo la Dichiarazione di indipendenza, i paesi arabi circostanti (la Siria, l'Egitto, la Giordania, il Libano) non dichiarano guerra a Israele, perché Israele non c'è, non è ancora nato, sta nascendo, ma invadono la Palestina, la aggrediscono, e cercano di invadere anche il territorio occupato dagli ebrei, quello su cui gli ebrei hanno dichiarato la costituzione dello stato di Israele. Non ci riescono: occupano tutta la parte diciamo destinata a diventare futuro stato arabo, ma non riescono ad occupare il territorio dove si è insediato lo stato ebraico, mentre una parte consistente della popolazione araba residente nello stato di Israele fugge, dando così origine al problema dei rifugiati dei quali si richiede, da parte araba, il diritto al rientro nelle loro case. Ma di ciò non possiamo occuparci ora.

Questo, tornando al problema della nascita dello stato di Israele, è un punto importante, perché la Comunità Internazionale, che è appunto la comunità fatta dagli stati, è una comunità organizzata in un modo particolare proprio per quanto attiene alla formazione dei suoi soggetti, degli stati.

Infatti quello che io non vi ho ancora detto è come nasce uno stato nel diritto internazionale. Mica è come succede per le persone in uno stato: nasce il bambino, si va al comune, si dichiara e il bambino diventa cittadino italiano. Come fa uno stato a nascere? C'è qualcuno che lo fa nascere? No, per definizione: perché se qualcuno lo potesse far nascere allora non sarebbe uno stato sovrano; quindi non può nascere così, e infatti non nasce così. Uno stato nasce in un modo apparentemente curioso – ma in realtà molto ovvio, una volta che si entri nella logica del diritto internazionale, che ho sommariamente illustrato. Nasce perché un gruppo di persone, un'organizzazione umana su un determinato territorio, magari neanche su un determinato territorio, riesce a “fare il mestiere dello stato”, riesce, cioè, a dichiarare di essere uno stato, ma anche a *farlo*. Farlo significa che costituisce un'organizzazione sul territorio che riesce ad impedire a chiunque altro di scalzarlo da quel territorio, di svolgere le stesse funzioni su quel medesimo territorio, su quella medesima popolazione: è esattamente quello che è accaduto in Israele. Israele riesce ad impedire, a opporsi validamente all'aggressione degli arabi, riesce a impedire l'occupazione del “proprio” territorio, che in qualche modo proprio per quello diventa il “suo” territorio. E quindi a questo punto, se mai vi fosse stato un dubbio sul fatto che lo stato di Israele era nato come stato, questo dubbio non poteva esservi più: lo stato d'Israele c'è. E c'è nel rispetto – almeno dichiarato – della risoluzione 181, che a questo punto comincia ad acquistare un suo valore, un suo significato di riferimento abbastanza importante.

Il resto del territorio invece viene occupato dai paesi arabi, e precisamente: la cosiddetta Cisgiordania, o meglio quella che oggi si chiama Cisgiordania viene occupata dalla Giordania, e la striscia di Gaza viene occupata dall'Egitto. Ma qui si verifica un altro fatto particolare: mentre l'Egitto occupa il territorio della striscia di Gaza e basta, lo occupa, cioè, militarmente e basta, la Giordania dichiara di anettere la Cisgiordania, la trasferisce, o meglio pretende di trasferirla, sotto la propria sovranità. Vi ho detto che è un atto illecito, nel diritto internazionale questo non si può fare; e infatti non c'è uno stato al mondo, dico non ce n'è uno, che prenda atto del fatto che la Cisgiordania è sotto la sovranità della Giordania. In realtà questo è un atto privo di conseguenze, è un atto inesistente, è un'acquisizione di sovranità inesistente. Quindi la Giordania afferma la propria sovranità sulla Cisgiordania, ma questa affermazione non ha valore.

Nel 1967 scoppia quella che è nota come “Guerra dei 6 giorni”, guerra che vede opposto Israele e tutti i paesi arabi confinanti: Egitto, Giordania, Siria e Libano. La guerra inizia con un attacco israeliano. Il diritto internazionale e lo statuto delle Nazioni Unite consentono agli stati, questa è una cosa di moda adesso, l'esercizio della legittima difesa. A stretto rigore non ci sarebbe bisogno di consentirlo in maniera esplicita nello Statuto; si tratta di una cosa ovvia: se uno mi sta dando un pugno, io reagisco impedendogli di darmi il pugno o dandogliene subito uno a mia volta. Quello che certamente non è consentito è reagire prima di essere stati attaccati: la legittima difesa preventiva sicuramente non è ammessa. E infatti lo statuto delle Nazioni Unite (in allegato [3]), che definisce la legittima difesa, il famoso articolo 51 – in questi giorni non si fa altro che parlare dell'articolo 51 dello statuto delle Nazioni Unite –, dice che la legittima difesa è consentita in risposta ad un attacco armato, quindi ad un attacco iniziato – deve essere già iniziato –, altrimenti la legittima difesa non è più legittima, e non è più nemmeno difesa, diventa un atto illecito, cioè diventa guerra: questo è uno dei motivi per cui l'istituto della legittima difesa è regolamentato dallo Statuto delle NU. Israele invece afferma: la legittima difesa preventiva è consentita – la cosa non è del tutto irrazionale – perché io sono uno stato molto piccolo, se aspetto che partano ad aggredirmi io non ce la faccio più a difendermi. Siccome stanno già pronti per partire, con i motori caldi, gli aerei sulle piste eccetera, io li colpisco prima, e così impedisco il danno.

La tesi, per quanto apparentemente ragionevole, non è accettabile, non è stata accettata mai dalla comunità internazionale. Tutte le risoluzioni dell'ONU, dico tutte, condannano l'attacco israeliano del 1967 come un attacco illecito; su questo non c'è dubbio, ma l'effetto di questa guerra del '67 è anche un altro: Israele occupa interamente la Cisgiordania e la striscia di Gaza. E a questo punto sorge un altro problema. Occupa che cosa? A che titolo? L'occupazione militare è il fatto per cui uno stato occupa il territorio di un altro stato, ma in Cisgiordania non c'è un altro stato e allora l'occupazione militare secondo quali criteri, il punto è questo, secondo quali criteri deve avvenire? Parlo di "criteri" per alludere al fatto che il diritto internazionale, regola il modo in cui uno stato deve comportarsi in caso di occupazione militare.

Vi sembrerà, infatti, incredibile ma nel diritto internazionale l'uso della forza è vietato – anche se in forme che sarebbe lungo e complesso spiegare qui, ma insomma è vietato, direi, in termini generali. Dovrebbe essere vietato, per la verità, poi qualcuno ogni tanto se ne dimentica e la usa. Però il diritto internazionale dispone di una serie di norme, di regole, sulla condotta della guerra. Cioè la guerra è regolamentata, è regolamentata con cura meticolosa, con cura precisissima. Le famose convenzioni di Ginevra delle quali spesso si parla, e prima ancora le convenzioni dell'Aia – forse avete visto "Il ponte sul fiume Kwai": i prigionieri che si rifiutano di lavorare per un certo periodo di tempo perché ai prigionieri non si può imporre un certo comportamento, eccetera. Bene la guerra è regolamentata, le convenzioni di Ginevra e in genere il diritto internazionale, tra l'altro, fanno divieto a uno stato di occupare il territorio di un altro stato estendendovi la propria legislazione. Questa è la cosa fondamentale, però il problema è che bisogna occupare il territorio di un altro stato e allora Israele che cosa dice: io ho occupato questi territori, che però non sono di nessuno e quindi non ho motivo, non ho ragione, di applicare su questo territorio le convenzioni di Ginevra.

Questo è un passaggio importante, perché applicare le convenzioni di Ginevra significa gestire questi territori in maniera abbastanza diversa, anzi in maniera completamente diversa da come questi territori attualmente sono gestiti. Certamente gli atti repressivi, gli atti diciamo pure violenti che vengono svolti sul territorio della Palestina non sono ammissibili; ma il problema è che Israele sostiene di non dover applicare su questo territorio le convenzioni di Ginevra e non lo fa. A questo punto, proprio nel 1967, per la prima volta, anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si pronuncia e si pronuncia sulla questione con una risoluzione, la n. 242 (in allegato [4]), che però non è obbligatoria. L'ho già detto: per lo più non sono obbligatorie, il Consiglio di Sicurezza può adottare in certi casi delle risoluzioni obbligatorie, che si chiamano appunto decisioni, ma in questo caso non siamo di fronte a una risoluzione obbligatoria. Però certamente ha un suo peso, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite mica è l'ultimo venuto: è l'organo investito della funzione primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Dunque, Il Consiglio di Sicurezza condanna l'occupazione dei territori da parte di Israele, dicendo: no, questi territori non possono essere occupati e ordina, o meglio afferma che occorre fare così... E qui si manifesta un problema di carattere interpretativo, ma anche di sostanza. Bisogna conoscere le lingue, in certi casi, perché nel testo inglese il Consiglio di Sicurezza – che nel considerando afferma chiaramente: "*Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every State in the area can live in security*" – ordina, o meglio chiede, ad Israele di – ma, per la precisione, in un linguaggio alquanto contorto, afferma che una pace giusta e duratura può essere assicurata mediante il... – "*withdraw[al] from territories*", letteralmente "da territori", "da" senza articolo. Nel testo francese invece è il ritiro "*des territoires*" cioè "dai territori" occupati. Sembra una sciocchezza, ma non è una sciocchezza. L'ordine quale è? Di ritirarsi, certamente, ma da **tutti i territori occupati**, testo francese, o da **alcuni territori occupati**, testo inglese? C'è una notevole differenza. Il punto in comune è che il Consiglio di Sicurezza ordina, dispone, invita Israele a ritirarsi da almeno una parte dei territori occupati.

Israele se ne guarda bene, naturalmente, come ben sapete, non lo fa, e nel 1973 scoppia la seconda, anzi la terza (contando anche la guerra del 1948 tra Israele e i paesi arabi) guerra arabo-israeliana, vale a dire la guerra così detta “del Kippur”. La “Guerra del Kippur” è molto importante per due motivi fondamentali. Da un lato perché permette all’Egitto di recuperare i suoi territori che erano stati occupati da Israele, il Sinai eccetera, ma dall’altro perché, fundamentalmente, cambia l’atteggiamento degli stati, dei rapporti tra gli stati israeliano ed arabi, perché per la prima volta si giunge ad una trattativa diretta e ad un trattato di pace almeno con l’Egitto, trattato di pace molto importante, non in quanto tale, ma perché fare un trattato di pace implica riconoscersi reciprocamente, cioè iniziare ad avere dei rapporti regolari e “diplomatici”, nel senso più completo del termine, tra stati. Nel 1973 dunque si comincia a parlare per la prima volta di una soluzione del problema palestinese, nel senso che Israele accetta, nel trattato di pace con l’Egitto, che in linea di principio si possa (e quindi si debba) dare una soluzione – il testo più o meno dice questo – una soluzione purchessia al problema palestinese, anche se la parola indipendenza o stato palestinese non viene mai pronunciata. In sostanza Israele riconosce esplicitamente (e per la prima volta in realtà) che i territori occupati sono appunto occupati, non sono suoi né destinati ad essere sotto la sua sovranità.

E la situazione resta più o meno immutata fino al 1988, con la sola notevole novità della politica degli “insediamenti”, che – ma non posso entrare nel merito di una questione di questa importanza, che attiene all’istituto della autodeterminazione dei popoli – che rappresentano di sicuro un comportamento illecito. Come vedete sto andando per salti veloci. Nel 1988 succede ancora un’altra cosa, c’è una novità. Come vi ho detto Israele ha occupato militarmente i territori “destinati” alla costituzione dello stato arabo-palestinese, ma Israele dice: non è occupazione militare, perché quello non è il territorio di uno stato e quindi tecnicamente la situazione non corrisponde a quella classica della occupazione del territorio di un altro stato a seguito di una guerra. La comunità internazionale, tutta la comunità internazionale, a cominciare dalle Nazioni Unite, che ogni anno sistematicamente ripetono le stesse cose, dice che invece no, si devono applicare su quel territorio le convenzioni di Ginevra, cioè a dire: quella è una occupazione militare. Nel 1988, dunque, che cosa succede? Succede che la Giordania, che non ha più alcun controllo effettivo del territorio fin dal 1967 perché esso è sotto occupazione di Israele, ma che lo aveva annesso nel 1950, lo abbandona formalmente. Una famosissima dichiarazione del re Hussein di Giordania, pubblica dichiarazione rivolta a tutti gli stati del mondo, perciò ho detto dichiarazione, con la quale il re Hussein di Giordania abbandona il territorio della Cisgiordania. Tecnicamente nel diritto internazionale questa si chiama *derelizione*, il che implica che, nel momento in cui un territorio è derelitto, cioè è abbandonato, questo può essere preso da chiunque. Può diventare territorio di chiunque. Cioè ci si può insediare uno stato sopra. Ma in questo caso, il territorio non può essere preso sotto la sovranità di chiunque (per esempio Israele, che infatti mai dirà di volerlo fare!) dato che su quel territorio abita un popolo, che aspira legittimamente alla autodeterminazione, e cioè alla costituzione di uno stato per sé.

E infatti, a partire dal 1988 la terminologia delle N. U., la terminologia degli stati, la convinzione di tutti, cambia. Non è più quello della Palestina un conflitto di sovranità: chi è il titolare della sovranità su quel territorio. Ma, a partire da quel momento, con certezza, chiarezza assoluta, il problema della Palestina è un problema di *autodeterminazione*: il popolo della Palestina, cioè, è “legittimato” ad aspirare alla costituzione su quel territorio di uno stato indipendente. Già da qualche anno, per la verità, le Nazioni Unite lo stavano ripetendo. Adesso non è il caso di approfondire troppo il problema, ma il problema, la questione diventa questione di autodeterminazione nel momento in cui il territorio della Cisgiordania viene occupato illegittimamente da uno stato, Israele, (viene tenuto sotto il controllo di Israele) e poi addirittura viene abbandonato da chi ne avrebbe avuto, o meglio pretendeva di averne la sovranità, anche se, a stretto rigore, la sovranità non l’aveva e comunque non la esercitava. Come vedete, da un punto di vista giuridico ci si può divertire fino all’infinito, perché infatti il problema è di una complicazione allucinante. Io

me lo sono studiato a suo tempo e certe volte non riuscivo a venire a capo della complessità dei problemi che mi si ponevano.

A questo punto, secondo me, i palestinesi commettono un errore, un errore che non ha conseguenze, perché nessuno si occupa di questa dichiarazione palestinese, ma sta di fatto che nel 1988 l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina dichiara, una volta abbandonato il territorio da parte della Giordania, l'indipendenza della Palestina. L'indipendenza da chi? Non ha senso dichiarare l'indipendenza di un territorio che non dipende da nessuno, perché formalmente il territorio dipendente non è. Affermarlo, invece, fa apparire la situazione dei territori palestinesi come una situazione di carattere coloniale. Questa ambiguità permane ancora oggi e da ciò anche il titolo di questo intervento.

Sta di fatto, però, che nel 1993, finalmente, ci sono i famosi accordi di Oslo e Washington tra Rabin ed Arafat, che segnano una svolta decisiva nella vicenda non solo dal punto di vista politico, ma, anzi principalmente, dal punto di vista giuridico.

Fermiamoci dunque un momento su questa questione, perché questo è il punto chiave della vicenda fino ad oggi. Perché... che cosa succede?

Succedono due cose, fondamentalmente. Una che Rabin ed Arafat, cioè Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina – vale a dire un movimento di liberazione nazionale, e quindi un'organizzazione “privata” anche se certamente un soggetto di diritto internazionale – si riconoscono a vicenda; cioè accettano ciascuno che l'altro esista e pertanto l'OLP anche formalmente viene accettata da Israele come un soggetto di diritto internazionale, come un interlocutore *di pari dignità*, per così dire. Ma la cosa più importante è che accettano ciascuno che l'altro abbia diritto di esistere. Questa è forse la cosa più importante. E se lo riconoscono reciprocamente. Nel senso che Arafat in una lettera dichiara: io riconosco che lo stato di Israele c'è e che è giusto che continui ad esistere. E Rabin dichiara dall'altra parte: io riconosco che l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina esiste e non è una organizzazione terroristica: il contrario di quello che si dice in questi giorni.

Ma si parla di Organizzazione per la Liberazione della Palestina, non di Palestina, perché la Palestina ancora non è definibile come entità statale. Quello che c'è, l'unico elemento, l'unica entità che rappresenta in qualche modo la Palestina e i palestinesi – come da anni ripetono le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite – è proprio l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, cioè a dire quello che si chiama comunemente un movimento di liberazione nazionale, un'organizzazione privata, un'organizzazione privata che, però, afferma di rappresentare tutti i palestinesi e quindi di poter trattare a nome dei palestinesi, di tutti i palestinesi, come del resto già da qualche anno afferma l'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Di nuovo, non ve la faccio lunga, se no non finisco più, ma nel diritto internazionale, ve l'ho detto, i soggetti sono gli stati, ma gli stati ci sono, esistono, nella misura in cui riescono a fare effettivamente il mestiere degli stati, cioè a svolgere le funzioni tipiche classiche di uno stato, in maniera esclusiva, cioè impedendo ad altri di fare le stesse cose, rispetto al medesimo ambito di competenze. Qualche volta accade, ed è accaduto, che nel diritto internazionale, nell'ordinamento internazionale ci siano dei movimenti di liberazione nazionale, cioè, lo ripeto, delle organizzazioni private, che diventano talmente forti e talmente efficienti, da riuscire ad assomigliare ad uno stato pur non avendo nessuna, o quasi nessuna, delle caratteristiche, dei requisiti per usare un termine più tecnico, di uno stato.

Se vi ricordate, cioè voi non vi ricordate perché siete giovani, ma qualcuno di noi che è un poco più anziano se lo ricorda, questo è accaduto a suo tempo con il Vietnam. In Vietnam del Sud si era formata una organizzazione di guerriglieri, un movimento di liberazione nazionale che si chiamava “Vietcong”, e questo movimento di liberazione nazionale divenne un soggetto di diritto internazionale tanto sicuramente che addirittura nella trattativa di pace, a Parigi, esso fu una delle

parti di un trattato a quattro: Stati Uniti, Vietnam del Sud, Vietnam del Nord e Vietcong. Cioè tutti e quattro furono considerati sullo stesso livello. Cioè i Vietcong erano diventati un soggetto di diritto internazionale.

L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, anche, è un soggetto di diritto internazionale, e lo è divenuto come già era accaduto in passato ad altri enti. Non vi sto a spiegare a lungo il perché e il per come e da quando. Certamente è una cosa complessa da spiegare, ma è sicuro, non lo mette in dubbio più nessuno ormai (fatta eccezione, ma per ovvi motivi strumentali, per Israele), che l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina è un soggetto di diritto internazionale, cioè è paragonabile, se non nei suoi comportamenti, certamente nei suoi diritti, ad uno stato. Perché questo è importante? Unicamente per l'ultimo passaggio che dobbiamo fare. Perché, con gli accordi di Washington che cosa si stabilisce?

Si stabilisce che sul territorio della Palestina si può costituire, anzi si deve costituire una amministrazione autonoma, l'Autorità Nazionale Palestinese, l'attuale Autorità Nazionale Palestinese. Questa amministrazione autonoma sul territorio della Palestina, che assume tutti i poteri tipici di uno stato, non ha la possibilità, però, di svolgere politica estera, cioè è priva del potere estero, che è un tipico e fondamentale requisito di uno stato. Uno stato che non può fare politica estera non è uno stato, non può avere rapporti con gli altri stati. Ma negli accordi di Washington si dice: *la politica estera della Autorità Nazionale, riferita al territorio della Palestina, viene svolta, sarà svolta, dall'Organizzazione per la Liberazione della Palestina*. Quindi negli accordi di Washington non solo si riconosce che l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina è un soggetto di diritto internazionale, ma addirittura le si affida la politica estera per conto di un territorio che non è sotto l'amministrazione dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina. Rendo l'idea? Cioè, sembra un pasticcio ulteriore. Ma in realtà sono di novo cambiati i termini del problema.

Questa volta infatti, il pasticcio è meno complicato, perché questa volta si comincia a trovare un filo nella matassa. Anche perché poi si compie un altro passo. Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese viene eletto, guarda caso, il presidente dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina. In un'unica persona ci sono due funzioni: la funzione di amministrazione del territorio, senza potere estero, e la funzione dell'amministrazione, da parte di una organizzazione di liberazione, dei rapporti esteri. Si uniscono, si sovrappongono. Nel diritto internazionale succede talvolta quella che si chiama una unione personale, cioè che in un'unica persona ci siano i poteri corrispondenti a più funzioni o stati. L'imperatore d'Austria-Ungheria era il sovrano di due stati diversi. Nel momento in cui questa unione si fosse rotta, perché ad esempio fosse morto l'imperatore, i due stati sarebbero diventati di nuovo due stati indipendenti. Succede, a mio parere, qualcosa di analogo esattamente in Palestina. Questo spiega perché il comportamento, le attività, le azioni di Arafat sono legittime sul piano del diritto internazionale; non c'è dubbio alcuno che, mi riferisco alle azioni politiche, siano legittime sul piano del diritto internazionale. Perché sicuramente, sul piano formale e per riconoscimento esplicito della stessa Israele, l'OLP è a tutti gli effetti un soggetto di diritto internazionale, che amministra oggi, attraverso Arafat, di fatto un territorio, che in questo momento è ancora, in parte, sotto occupazione israeliana.

Sotto occupazione *militare*. Questa volta sì, non c'è dubbio alcuno, sotto occupazione militare, perché è sotto occupazione il territorio di un soggetto di Diritto internazionale, e le Nazioni Unite non fanno che ripetere questo fatto: questa è occupazione militare e quindi vanno rispettate le regole delle occupazioni militari. E sotto occupazione militare illegittima, se non altro perché negli accordi di Washington era prevista un calendario preciso e circostanziato di ritiro dell'esercito israeliano dal territorio palestinese, fino a liberarlo completamente in qualche anno, così da consentirvi la fondazione di uno stato vero e proprio (anche se la parola indipendenza anche lì non viene usata!). E ciò avrebbe dovuto accadere in pochi anni, ma, come è noto, non solo non è accaduto, ma gli "insediamenti" si sono anche moltiplicati, cose che, a mio parere, hanno innescato la miccia dell'attuale situazione.

Ma, comunque, le regole dell'occupazione militare escludono, nella maniera più assoluta, che si possano fare, non dico quello che si sta facendo attualmente in Palestina, ma nemmeno il 5% di quello che si sta facendo in Palestina. Perché uno dei principi fondamentali dell'occupazione militare è che la popolazione civile non può assolutamente essere sottoposta, in alcun modo, a forme repressive, ma per nessun motivo, perché l'occupazione militare ha una funzione completamente diversa rispetto alla sovranità, e anche la stessa gestione del territorio non deve essere fatta in maniera eccessivamente dura, perché deve svolgere solo le funzioni necessarie alle esigenze dell'occupazione militare, che è una situazione di per sé provvisoria e non atta a trasferire il territorio sotto la sovranità dell'occupante, anzi per sua natura *lascia intatta la sovranità dello stato occupato*, o, nella specie, delle aspirazioni del popolo che lo abita.

Nella misura in cui la risoluzione 242 dice che questa occupazione è a sua volta illegittima ... bene... io mi fermo qua..., perché io faccio il giurista e negli aspetti di carattere politico o etico non voglio entrare ora e quindi vi dico: questi sono, molto sintetizzati e ve ne chiedo scusa – poi se volete ne possiamo parlare più a lungo, ci mettiamo quattro, cinque giorni, una sciocchezza, non ci vuole niente – questi sono i dati del problema, questi sono i dati della questione, ripeto, sono i dati tecnico-giuridici.

Decidere cosa è giusto e cosa non è giusto, ve l'ho detto all'inizio, non sta a me farlo. Io vi ho dato, vi ho fornito, credo sostanzialmente, tutti quelli necessari o comunque la gran parte, spero, dei dati del problema.

Grazie.

# ALLEGATI

[1]

2 NOVEMBER, 1917:

## THE BALFOUR DECLARATION

Foreign Office  
November 2nd, 1917

Dear Lord Rothschild,

I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to, and approved by, the Cabinet.

"His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."

I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation.

Yours sincerely,

Arthur James Balfour



[2]

A/RES/181 (II)

29 November 1947

## Resolution 181 (II). Future government of Palestine

A

The General Assembly,

Having met in special session at the request of the mandatory Power to constitute and instruct a special committee to prepare for the consideration of the question of the future government of Palestine at the second regular session;

Having constituted a Special Committee and instructed it to investigate all questions and issues relevant to the problem of Palestine, and to prepare proposals for the solution of the problem, and

.....  
Takes note of the declaration by the mandatory Power that it plans to complete its evacuation of Palestine by 1 August 1948;

Recommends to the United Kingdom, as the mandatory Power for Palestine, and to all other Members of the United Nations the adoption and implementation, with regard to the future government of Palestine, of the Plan of Partition with Economic Union set out below;

Requests that

.....  
Appeals to all Governments and all peoples to refrain from taking action which might hamper or delay the

### PLAN OF PARTITION WITH ECONOMIC UNION

#### PART I

Future constitution and government of Palestine

#### A. TERMINATION OF MANDATE, PARTITION AND INDEPENDENCE

1. The Mandate for Palestine shall terminate as soon as possible but in any case not later than 1 August 1948.
2. The armed forces of the mandatory Power shall be progressively withdrawn from Palestine, the withdrawal to be completed as soon as possible but in any case not later than 1 August 1948.

The mandatory Power shall advise the Commission, as far in advance as possible, of its intention to terminate the Mandate and to evacuate each area.

The mandatory Power shall use its best endeavours to ensure that an area situated in the territory of the Jewish State, including a seaport and hinterland adequate to provide facilities for a substantial immigration, shall be evacuated at the earliest possible date and in any event not later than 1 February 1948.

3. Independent Arab and Jewish States and the Special International Regime for the City of Jerusalem, set forth in part III of this plan, shall come into existence in Palestine two months after the evacuation of the armed forces of the mandatory Power has been completed but in any case not later than 1 October 1948. The boundaries of the Arab State, the Jewish State, and the City of Jerusalem shall be as described in parts II and III below.
4. The period between the adoption by the General Assembly of its recommendation on the question of Palestine and the establishment of the independence of the Arab and Jewish States shall be a transitional period.

B. STEPS PREPARATORY TO INDEPENDENCE

1. A Commission shall be set up consisting of one representative of each of five Member States. The Members represented on the Commission shall be elected by the General Assembly on as broad a basis, geographically and otherwise, as possible.

2. The administration of Palestine shall, as the mandatory Power withdraws its armed forces, be progressively turned over to the Commission; which shall act in conformity with the recommendations of the General Assembly, under the guidance of the Security Council. The mandatory Power shall to the fullest possible extent co-ordinate its plans for withdrawal with the plans of the Commission to take over and administer areas which have been evacuated.

.....

9. The Provisional Council of Government of each State shall, not later than two months after the withdrawal of the armed forces of the mandatory Power, hold elections to the Constituent Assembly which shall be conducted on democratic lines.

The election regulations in each State shall be drawn up by the Provisional Council of Government and approved by the Commission. Qualified voters for each State for this election shall be persons over eighteen years of age who are: (a) Palestinian citizens residing in that State and (b) Arabs and Jews residing in the State, although not Palestinian citizens, who, before voting, have signed a notice of intention to become citizens of such State.

Arabs and Jews residing in the City of Jerusalem who have signed a notice of intention to become citizens, the Arabs of the Arab State and the Jews of the Jewish State, shall be entitled to vote in the Arab and Jewish States respectively.

Women may vote and be elected to the Constituent Assemblies.

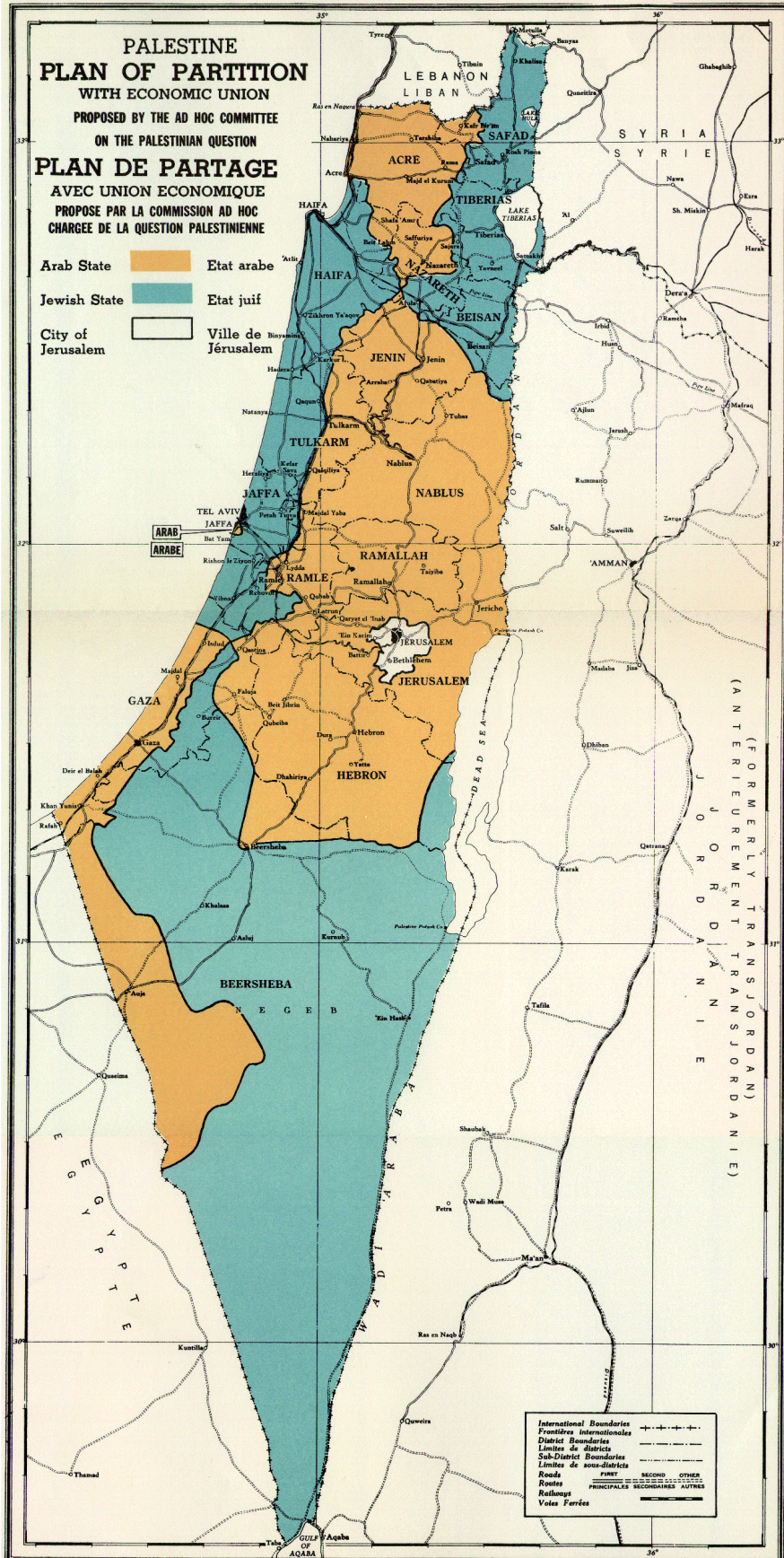
During the transitional period no Jew shall be permitted to establish residence in the area of the proposed Arab State, and no Arab shall be permitted to establish residence in the area of the proposed Jewish State, except by special leave of the Commission.

.....

12. During the period between the adoption of the recommendations on the question of Palestine by the General Assembly and the termination of the Mandate, the mandatory Power in Palestine shall maintain full responsibility for administration in areas from which it has not withdrawn its armed forces. The Commission shall assist the mandatory Power in the carrying out of these functions. Similarly the mandatory Power shall co-operate with the Commission in the execution of its functions.

**PALESTINE**  
**PLAN OF PARTITION**  
WITH ECONOMIC UNION  
PROPOSED BY THE AD HOC COMMITTEE  
ON THE PALESTINIAN QUESTION  
**PLAN DE PARTAGE**  
AVEC UNION ECONOMIQUE  
PROPOSE PAR LA COMMISSION AD HOC  
CHARGÉE DE LA QUESTION PALESTINIENNE

Arab State      Etat arabe  
Jewish State      Etat juif  
City of Jerusalem      Ville de Jérusalem



International Boundaries  
Frontières Internationales  
District Boundaries  
Limites de districts  
Sub-District Boundaries  
Limites de sous-districts  
Roads  
Routes  
Railways  
Voies Ferrées

SECOND OTHER  
PRINCIPALES SECONDAIRES AUTRES

MAP NO. 103.1 (b)  
FEBRUARY 1956

UNITED NATIONS

Kilometres 10 0 10 20 30 40 Kilometres  
Miles 5 0 5 10 15 20 25 Miles

BASE MAP: Survey of Palestine, April 1946.  
Modified.

[3]

## CARTA DELLE NAZIONI UNITE

### PREAMBLE

#### *WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED*

- to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and
- to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and
- to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and
- to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

#### *AND FOR THESE ENDS*

- to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and
- to unite our strength to maintain international peace and security, and
- to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and
- to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,

#### *HAVE RESOLVED TO COMBINE OUR EFFORTS TO ACCOMPLISH THESE AIMS.*

Accordingly, our respective Governments, through representatives assembled in the city of San Francisco, who have exhibited their full powers found to be in good and due form, have agreed to the present Charter of the United Nations and do hereby establish an international organization to be known as the United Nations.

## CHAPTER I

### *PURPOSES AND PRINCIPLES*

#### *Article 1*

*The Purposes of the United Nations are:*

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;
2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and
4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

#### *Article 2*

The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles:

1. The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.
2. All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.
3. All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.
4. All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.
5. All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.
6. The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security.
7. Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

## CHAPTER VI

### *PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES*

#### *Article 33*

1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.
2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.

#### *Article 34*

The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.

#### *Article 35*

1. Any Member of the United Nations may bring any dispute, or any situation of the nature referred to in Article 34, to the attention of the Security Council or of the General Assembly.
2. A state which is not a Member of the United Nations may bring to the attention of the Security Council or of the General Assembly any dispute to which it is a party if it accepts in advance, for the purposes of the dispute, the obligations of pacific settlement provided in the present Charter.
3. The proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention under this Article will be subject to the provisions of Articles 11 and 12.

#### *Article 36*

1. The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment.
2. The Security Council should take into consideration any procedures for the settlement of the dispute which have already been adopted by the parties.
3. In making recommendations under this Article the Security Council should also take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court.

### *Article 37*

1. Should the parties to a dispute of the nature referred to in Article 33 fail to settle it by the means indicated in that Article, they shall refer it to the Security Council.
2. If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate.

### *Article 38*

Without prejudice to the provisions of Articles 33 to 37, the Security Council may, if all the parties to any dispute so request, make recommendations to the parties with a view to a pacific settlement of the dispute.

## CHAPTER VII

### *ACTION WITH RESPECT TO THREATS TO THE PEACE, BREACHES OF THE PEACE, AND ACTS OF AGGRESSION*

#### *Article 39*

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

#### *Article 40*

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.

#### *Article 41*

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.  
(.....)

#### *Article 51*

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

[4]

## **U.N. Security Council Resolution 242**

*November 22, 1967*

---

*The Security Council,*

Expressing its continuing concern with the grave situation in the Middle East,

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every State in the area can live in security,

Emphasizing further that all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter,

Affirms that the fulfillment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:

- Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict;
- Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;

Affirms further the necessity

- For guaranteeing freedom of navigation through international waterways in the area;
- For achieving a just settlement of the refugee problem;
- For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area, through measures including the establishment of demilitarized zones;

Requests the Secretary General to designate a Special Representative to proceed to the Middle East to establish and maintain contacts with the States concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution;

Requests the Secretary-General to report to the Security Council on the progress of the efforts of the Special Representative as soon as possible.

## **Resolution 1322 (2000)**

### **Adopted by the Security Council at its 4205th meeting on 7 October 2000**

*The Security Council,*

*Recalling* its resolutions 476 (1980) of 30 June 1980, 478 (1980) of 20 August 1980, 672 (1990) of 12 October 1990, and 1073 (1996) of 28 September 1996, and all its other relevant resolutions,

*Deeply concerned* by the tragic events that have taken place since 28 September 2000, that have led to numerous deaths and injuries, mostly among Palestinians,

*Reaffirming* that a just and lasting solution to the Arab and Israeli conflict must be based on its resolutions 242 (1967) of 22 November 1967 and 338 (1973) of 22 October 1973, through an active negotiating process,

*Expressing* its support for the Middle East peace process and the efforts to reach a final settlement between the Israeli and Palestinian sides and *urging* the two sides to cooperate in these efforts,

*Reaffirming* the need for full respect by all of the Holy Places of the City of Jerusalem, and *condemning* any behaviour to the contrary,

1. *Deplores* the provocation carried out at Al-Haram Al-Sharif in Jerusalem on 28 September 2000, and the subsequent violence there and at other Holy Places, as well as in other areas throughout the territories occupied by Israel since 1967, resulting in over 80 Palestinian deaths and many other casualties;
2. *Condemns* acts of violence, especially the excessive use of force against Palestinians, resulting in injury and loss of human life;
3. *Calls upon* Israel, the occupying Power, to abide scrupulously by its legal obligations and its responsibilities under the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949;
4. *Calls for* the immediate cessation of violence, and for all necessary steps to be taken to ensure that violence ceases, that new provocative actions are avoided, and that the situation returns to normality in a way which promotes the prospects for the Middle East peace process;
5. *Stresses* the importance of establishing a mechanism for a speedy and objective inquiry into the tragic events of the last few days with the aim of preventing their repetition, and *welcomes* any efforts in this regard;
6. *Calls for* the immediate resumption of negotiations within the Middle East peace process on its agreed basis with the aim of achieving an early final settlement between the Israeli and Palestinian sides;
7. *Invites* the Secretary-General to continue to follow the situation and to keep the Council informed;
8. *Decides* to follow closely the situation and to remain seized of the matter.



A/RES/ES-10/7  
20 October 2000

Afghanistan, Algeria, Bahrain, Bangladesh, Cuba, Djibouti, Egypt, Jordan,  
Kuwait, Malaysia, Mauritania, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Tunisia,  
United Arab Emirates, Yemen and Palestine: draft resolution

**Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest  
of the Occupied Palestinian Territory**

*The General Assembly,*

*Reaffirming* the resolutions of the tenth emergency special session and the necessity of full implementation of those resolutions,

*Welcoming* the adoption by the Security Council of resolution 1322 (2000) of 7 October 2000, and stressing the urgent need for full compliance with the resolution,

*Expressing its deep concern* over the provocative visit to Al-Haram Al-Sharif on 28 September 2000, and the tragic events that followed in Occupied East Jerusalem and other places in the Occupied Palestinian Territory, which resulted in a high number of deaths and injuries mostly among Palestinian civilians,

*Expressing its deep concern* also over the clashes between the Israeli army and the Palestinian police and the casualties on both sides,

*Reaffirming* that a just and lasting solution to the Arab-Israeli conflict must be based on Security Council resolutions 242 (1967) of 22 November 1967, 338 (1973) of 22 October 1973, through an active negotiation process which takes into account the right of security for all States in the region, as well as the legitimate rights of the Palestinian people, including their right to self-determination,

*Expressing* its support for the Middle East peace process and the efforts to reach a final settlement between the Israeli and the Palestinian sides and urging the two sides to cooperate in these efforts.

*Reaffirming* the need for full respect by all for the Holy places of Occupied East Jerusalem and condemning any behaviour to the contrary,

*Reaffirming also* the need for the full respect by all for the Holy places in the rest of the Occupied Palestinian Territory, as well as in Israel, and condemning any behaviour to the contrary,

*Determined* to uphold the purposes and principles of the Charter of the United Nations, international humanitarian law, and all other instruments of international law, as well as relevant United Nations General Assembly and Security Council resolutions,

*Reiterating* the permanent responsibility of the United Nations towards the question of Palestine until it is solved in all its aspects,

*Conscious of* the serious dangers arising from persistent violations and grave breaches of the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 and the responsibility arising therefrom,

*Stressing* the urgent need for providing protection for the Palestinian civilians in the Occupied Palestinian Territory,

*Noting* the convening on 15 July 1999 for the first time of a Conference of High Contracting Parties to the Geneva Convention on measures to enforce the Convention in the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, at United Nations headquarters in Geneva and welcoming the statement adopted by the participating High Contracting Parties,

1. *Condemns the* violence that took place on 28 September 2000 and the following days at Al-Haram Al-Sharif and other Holy places in Jerusalem as well as other areas in the Occupied Palestinian Territory, resulting in over 100 deaths, the vast majority Palestinian civilians, and many other casualties;
2. *Condemns* acts of violence; especially the excessive use of force by the Israeli forces against Palestinian civilians;
3. *Expresses support* for the understandings reached at the summit convened at Sharm El-Sheikh, Egypt, and urges all parties concerned to implement these understandings honestly and without delay;
4. *Demands* the immediate cessation of violence and use of force, calls upon the parties to act immediately to reverse all measures taken in this regard since 28 September 2000 and acknowledges that necessary steps have been taken by the parties in this direction since the summit of Sharm El-Sheikh;
5. *Reiterates* that Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, are illegal and are an obstacle to peace, and calls for the prevention of illegal acts of violence by Israeli settlers;
6. *Demands* that Israel, the occupying Power, abide scrupulously by its legal obligations and its responsibilities under the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, 1 which is applicable to all territories occupied by Israel since 1967;
7. *Strongly supports* the establishment of a mechanism of inquiry into the recent tragic events, with the aim of establishing all the precise facts and preventing the repetition of these events, and in this regard the understanding reached in Sharm El-Sheikh on a committee of fact-finding; and calls for its establishment without delay;
8. *Supports* the efforts of the Secretary-General, including his efforts for the establishment of the above-mentioned committee, and requests him to report to the Assembly on the progress made in these efforts;
9. *Calls upon* the members of the Security Council to closely follow the situation including the implementation of resolution 1322 (2000) of 7 October 2000, in fulfilment of the Council's primary responsibility for the maintenance of international peace and security;
10. *Invites* the depositary of the Fourth Geneva Convention to consult on the development of the humanitarian situation in the field, in accordance with the statement adopted on 15 July 1999 by the above-mentioned Conference of High Contracting Parties to the Convention, with the aim of ensuring respect for the Convention in all circumstances in accordance with common Article 1 of the four Conventions;
11. *Supports* the efforts towards the resumption of the Israeli-Palestinian negotiations within the Middle East peace process on its agreed basis, and calls for the speedy conclusion of the final settlement agreement between the two sides;
12. *Decides* to adjourn the tenth emergency special session temporarily and to authorize the President of the most current General Assembly to resume its meeting upon request by Member States.

[5]



## Security Council

S/747

16 May 1948

**CABLEGRAM DATED 15 MAY 1948 ADDRESSED TO THE  
SECRETARY-GENERAL BY FOREIGN SECRETARY OF THE PROVISIONAL  
GOVERNMENT OF ISRAEL**

HAVE HONOUR INFORM YOU THAT NATIONAL COUNCIL FOR JEWISH STATE CONSISTING OF MEMBERS OF ELECTED REPRESENTATIVE JEWISH BODIES PALESTINE WHICH HAD APPLIED TO UNITED NATIONS PALESTINE COMMISSION FOR RECOGNITION AS PROVISIONAL COUNCIL GOVERNMENT UNDER PART ONE B FOUR OF RESOLUTION OF GENERAL ASSEMBLY ON NOVEMBER 29TH 1947 MET YESTERDAY MAY 14TH AND ISSUED PROCLAMATION DECLARING FOLLOWING "ON NOVEMBER 29 1947 GENERAL ASSEMBLY OF UNITED NATIONS ADOPTED RESOLUTION FOR ESTABLISHMENT OF INDEPENDENT JEWISH STATE IN PALESTINE AND CALLED UPON INHABITANTS OF COUNTRY TO TAKE SUCH STEPS AS MAY BE NECESSARY ON THEIR PART TO PUT THE PLAN INTO EFFECT. THIS RECOGNITION BY UNITED NATIONS OF RIGHT OF JEWISH PEOPLE TO ESTABLISH THEIR INDEPENDENT STATE MAY NOT BE REVOKED. IT IS MOREOVER SELF-EVIDENT RIGHT OF JEWISH PEOPLE TO BE A NATION AS ALL OTHER NATIONS IN ITS OWN SOVEREIGN STATE. ACCORDINGLY WE MEMBERS OF NATIONAL COUNCIL REPRESENTING JEWISH PEOPLE IN PALESTINE AND ZIONIST MOVEMENT; MET TOGETHER IN SOLEMN ASSEMBLY TODAY, DAY OF TERMINATION OF BRITISH MANDATE FOR PALESTINE, BY VIRTUE OF NATURAL AND HISTORIC RIGHT OF JEWISH PEOPLE AND OF RESOLUTION OF GENERAL ASSEMBLY HEREBY PROCLAIM ESTABLISHMENT OF JEWISH STATE IN PALESTINE TO BE CALLED ISRAEL. WE HEREBY DECLARE THAT AS FROM TERMINATION OF MANDATE THIS NIGHT OF 14TH TO 15TH MAY 1948 AND UNTIL SETTING UP OF DULY ELECTED BODIES OF STATE IN ACCORDANCE WITH CONSTITUTION TO BE DRAWN UP BY CONSTITUENT ASSEMBLY NOT LATER THAN 1ST OCTOBER 1948 PRESENT NATIONAL COUNCIL SHALL ACT AS PROVISIONAL STATE COUNCIL AND ITS EXECUTIVE ORGAN SHALL CONSTITUTE PROVISIONAL GOVERNMENT OF STATE OF ISRAEL. STATE OF ISRAEL WILL BE OPEN TO IMMIGRATION OF JEWS FROM ALL COUNTRIES OF DISPERSION WILL PROMOTE DEVELOPMENT OF COUNTRY FOR BENEFIT OF ALL INHABITANTS WILL BE BASED ON PRECEPTS OF LIBERTY JUSTICE AND PEACE WILL UPHOLD FULL SOCIAL AND POLITICAL EQUALITY OF ALL CITIZENS WITHOUT DISTINCTION RACE CREED OR SEX WILL GUARANTEE FULL FREEDOM OF CONSCIENCE WORSHIP EDUCATION CULTURE AND LANGUAGE WILL SAFEGUARD SANCTITY AND INVIOABILITY OF SHRINES AND HOLY PLACES OF ALL RELIGIONS AND WILL DEDICATE ITSELF TO PRINCIPLES OF UNITED

NATIONS CHARTER. STATE OF ISRAEL WILL BE READY COOPERATE WITH  
ORGANS AND REPRESENTATIVES OF UNITED NATIONS IN IMPLEMENTATION OF  
RESOLUTION OF ASSEMBLY OF NOVEMBER 29 1947 AND WILL TAKE STEPS TO  
BRING ABOUT ECONOMIC UNION OVER WHOLE OF PALESTINE. WE APPEAL TO  
UNITED NATIONS TO ASSIST JEWISH PEOPLE IN BUILDING OF ITS STATE  
AND TO ADMIT ISRAEL INTO FAMILY OF NATIONS". ACCORDINGLY I BEG  
DECLARE ON BEHALF OF PROVISIONAL GOVERNMENT OF STATE OF ISRAEL ITS  
READINESS TO SIGN DECLARATION AND UNDERTAKING PROVIDED FOR  
RESPECTIVELY IN PART ONE C AND PART ONE D OF RESOLUTION OF  
ASSEMBLY AND BEG HEREBY TO APPLY FOR ADMISSION OF STATE OF ISRAEL  
TO MEMBERSHIP OF UNITED NATIONS.

BEHALF PROVISIONAL GOVERNMENT OF ISRAEL MOSHE SHER TOK FOREIGN  
SECRETARY

-----