

13 settembre 2011

## Palestina, la vera posta in gioco per l'Osservatore Permanente

Enrico Milano<sup>(\*)</sup>

Le notizie di queste ore indicano che l'Autorità nazionale palestinese (Anp) avrebbe rinunciato a inoltrare al Segretario generale una richiesta di ammissione della Palestina all'Organizzazione delle Nazioni Unite seguendo la procedura prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, della Carta Onu per l'ammissione di nuovi stati membri. L'intransigenza mostrata dagli Stati Uniti, che hanno manifestato più volte la volontà di opporre il proprio veto all'adozione della previa raccomandazione da parte del Consiglio di sicurezza prevista dalla procedura di ammissione, sembra avere sortito l'effetto voluto. Pare a questo punto probabile la promozione in seno all'Assemblea generale di una risoluzione che modifichi lo status della Palestina, da organizzazione avente lo status di osservatore permanente in qualità di Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp), a stato non membro osservatore permanente dei lavori. In questo caso, non è previsto un previo passaggio attraverso il Consiglio di sicurezza e verrebbe così "disinnescata" la minaccia americana.

Cosa comporterebbe l'ammissione della Palestina come stato non membro avente lo status di osservatore permanente? Nella Carta Onu è assente una disciplina relativa alla partecipazione ai lavori dell'organizzazione di stati e organizzazioni non statali in qualità di osservatori permanenti. Nella prassi, l'Assemblea generale ha di volta in volta ammesso e regolato le prerogative e i poteri di nuovi osservatori permanenti, tipicamente prevedendo la possibilità di partecipare ai dibattiti, di presentare punti all'ordine del giorno, in alcuni casi, come in quello dell'Olp ai sensi della risoluzione 52/250 del 1998, anche quello di sottoporre proposte di risoluzione su questioni di interesse specifico per l'osservatore. Agli osservatori permanenti non è stato invece concesso il diritto di voto negli organi Onu, possibilità che la Carta, in diverse disposizioni, limita espressamente agli stati membri. Ad oggi, l'unico stato non membro avente lo status di osservatore permanente è la Santa Sede.

Quali vantaggi acquisirebbe la "nuova" Palestina (di fatto già dal 1988 l'Olp ha potuto utilizzare la denominazione "Palestina" durante i lavori dell'Assemblea generale) da tale riconoscimento? Probabilmente nessuno per quanto riguarda la partecipazione ai lavori degli organi politici dell'Onu, perlomeno rispetto ai diritti già acquisiti dall'Olp. Per contro, come notato da alcuni commentatori, la "nuova" Palestina diventerebbe rappresentativa di una comunità territoriale palestinese, quella definita dai confini del 1967, e più difficilmente potrebbe farsi portavoce esclusivo dei diritti del popolo palestinese e della sua diaspora, così come ha fatto fino ad oggi l'Olp.

---

Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

(\*) Enrico Milano, professore associato di diritto internazionale, Università degli studi di Verona.

Pare invece che l'obiettivo principale della richiesta palestinese sia l'accesso ai tribunali internazionali. L'ottenimento dello status di stato non membro permetterebbe alla Palestina di avere accesso alla Corte internazionale di giustizia (competente solo rispetto a contenziosi *tra stati*) attraverso un riconoscimento della giurisdizione dalla Corte ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, dello Statuto della Corte. Ciò non implicherebbe un automatico deferimento alla stessa di controversie giuridiche con altri stati in assenza di una base giurisdizionale come, per esempio, un'apposita clausola in un trattato bilaterale o multilaterale o una dichiarazione di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte; ma certamente creerebbe il presupposto ineludibile perché la Palestina acquisti in futuro una "voce" anche davanti al principale organo giudiziario dell'Onu. L'ammissione in qualità di stato non membro potrebbe poi produrre effetti ben più concreti nella vicenda della dichiarazione depositata il 21 gennaio 2009 dall'Anp presso la Corte penale internazionale, con cui, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto della Corte stessa, l'Anp ne ha riconosciuto la giurisdizione per eventuali crimini internazionali commessi sul territorio palestinese a partire dal 1° luglio 2002, ivi compresi, quindi, i presunti crimini commessi dalle forze israeliane durante l'*Operazione Piombo Fuso* di fine 2008. Il nodo più controverso che dovrà essere presto sciolto dalla Corte è se la Palestina possa essere considerata uno stato ai sensi della disposizione sopra menzionata. Il riconoscimento e l'ammissione ai lavori dell'Onu in qualità di stato non membro, pur non vincolando la Corte penale internazionale nelle sue determinazioni, accrescerebbe la possibilità che la dichiarazione venga considerata valida, nonostante i dubbi circa il possesso effettivo da parte della Palestina dei requisiti classici di stato previsti dal diritto internazionale.

Va infine notato come, dal punto di vista dei rapporti bilaterali con altri stati, ad oggi siano 126 gli stati che riconoscono lo stato della Palestina dichiarato indipendente nel 1988 con la Dichiarazione di Algeri. Certamente, l'ammissione come stato non membro si collocherebbe in una fase di "ripresa" dei riconoscimenti della Palestina – 22 a partire dal 2008, nel periodo dal 1995 al 2007 erano stati solo 5 –, "ripresa" che sembra indicativa di una sempre maggiore sfiducia che la "soluzione dei due stati" prevista dalla *Road Map* possa essere raggiunta attraverso negoziati bilaterali. Tuttavia, non è realistico pensare che sia la nuova qualità di stato non membro osservatore permanente presso l'Onu a indurre molti altri stati, e in particolare gli stati europei e gli Stati Uniti, a rivedere la propria posizione. È poi evidente che l'eventuale nuovo status sul piano delle relazioni internazionali non risolverà il principale problema che il processo di creazione di uno stato palestinese ha dovuto affrontare sul piano del diritto internazionale e che continua a limitarne il grado di effettività: la capacità di governo sul proprio territorio, minata, dall'interno, dalle divisioni tra Anp e Hamas e, dall'esterno, dalla politica di insediamento di coloni in Cisgiordania portata avanti da Israele.

**La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.**

**I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali.**

**Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.**

**ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**© ISPI 2011**