

# Portare finalmente di fronte alla giustizia i criminali di guerra israeliani?

**Dana Farraj, Asem Khalil**

4 settembre 2020 -Chronique de Palestine

*Le informazioni secondo cui Israele avrebbe stilato degli elenchi di responsabili che potrebbero essere arrestati se viaggiassero all'estero, nel caso in cui la Corte Penale Internazionale decidesse di indagare sui crimini di guerra in Palestina, mettono in evidenza il potere e le potenzialità della Corte. Gli analisti politici di Al-Shabaka Dana Farraj e Asem Khalil dissertano su tre indicatori chiave che confermano la seria possibilità di un intervento della CPI contro i presunti criminali di guerra.*

In queste ultime settimane i media hanno parlato di elenchi segreti che Israele starebbe compilando, relativi a militari e agenti dei servizi di intelligence che potrebbero essere arrestati nel momento in cui si recassero all'estero, nel caso che la CPI [Corte Penale Internazionale, ndr.] decidesse di indagare sui crimini di guerra nei territori palestinesi occupati (TPO) .

Infatti, nei cinque anni trascorsi da quando la procuratrice della CPI ha avviato l'esame preliminare sugli eventuali crimini di guerra nei TPO, l'esercito israeliano ha ucciso più di 700 palestinesi e ne ha feriti decine di migliaia.

Questi morti e questi feriti non sono incidenti isolati, ma fanno parte di una più ampia politica che mira a sopprimere la resistenza palestinese alla colonizzazione della terra. In conseguenza del furto delle terre da parte di Israele e delle sue colonie illegali e del trasferimento dei suoi cittadini nei TPO, le famiglie palestinesi sono state separate, sottoposte a detenzione arbitraria, poste in stato d'assedio e si sono viste negare, tra molti altri abusi, la libertà di

movimento.

Si può quindi affermare che Israele è responsabile di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, cosa che forse spiega perché essa [la CPI] non ha voluto indagare ulteriormente sulle denunce e le pratiche in suo possesso.

La CPI si fonda sul principio di complementarietà, il che significa che è autorizzata ad esercitare la propria competenza solo quando i sistemi giuridici nazionali non sono conformi alle norme internazionali. È tuttavia importante notare che ciò comprende le situazioni in cui questi sistemi asseriscono di agire, ma non vogliono e/o non possono attivare reali processi.

La persistente reticenza di Israele ad avviare procedimenti nazionali contro persone che si presume abbiano compiuto crimini di guerra e crimini contro l'umanità in Palestina apre quindi la seria possibilità di un intervento della CPI.

In questo articolo gli analisti politici di Al-Shabaka **Dana Ferraj** e **Asem Khalil** pongono in evidenza parecchi indicatori che dovrebbero portare l'Ufficio della Procuratrice (d'ora in poi citato come Ufficio o UdP) a questa conclusione. In particolare lo scritto si concentra su tre indicatori coerenti che fanno riferimento al quadro giuridico e politico approvato dall'Ufficio nel suo documento di politica generale del 2013 che riguarda gli esami preliminari.

Questi indicatori devono essere perciò presi in considerazione dall'Ufficio quando esamina la reticenza di Israele a indagare sui crimini e ad avviare azioni penali (1).

Il primo indicatore è il numero di denunce e di pratiche che sono state archiviate senza indagini degne di tal nome, indipendenti e imparziali. Il secondo riguarda le inchieste fittizie contro soldati di basso rango che proteggono in realtà i decisori politici contro le incriminazioni. Il terzo è il persistente rifiuto di Israele di rispettare il diritto internazionale umanitario e le leggi internazionali sui diritti umani.

Inoltre il dossier si occupa del ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per quanto riguarda la CPI.

### **Manca di indipendenza, di imparzialità o di volontà**

Durante l'offensiva militare contro Gaza del 2014, che Israele ha chiamato "Operazione Margine Protettivo", molti osservatori indipendenti, tra cui una commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite ed organizzazioni locali e internazionali di difesa dei diritti umani, hanno documentato numerosi attacchi illegali, tra cui evidenti crimini di guerra.

Alcuni si sono spinti oltre ed hanno denunciato "l'incapacità e il rifiuto" di Israele di chiamarne a rispondere "coloro che sono sospettati di aver commesso crimini contro civili palestinesi", indagando in modo imparziale sui presunti crimini di guerra. (2)

Durante l'offensiva israeliana sono stati uccisi oltre 1500 civili palestinesi, sono stati danneggiati ospedali e altre infrastrutture civili e sono state distrutte le case di più di 100.000 persone.

La vastità di queste distruzioni probabilmente non sarà mai conosciuta perché Israele ha impedito agli investigatori internazionali di entrare nella Striscia di Gaza (come anche in Cisgiordania e in Israele). Perciò dopo l'attacco del 2014 gli inquirenti militari israeliani hanno incriminato solo 3 soldati.

Ancor prima, nel 2011, un rapporto della Federazione internazionale dei diritti umani [che rappresenta 164 organizzazioni nazionali di difesa dei diritti umani in oltre 100 paesi, ndr.] aveva denunciato il rifiuto di Israele di avviare indagini indipendenti, efficaci, rapide ed imparziali sui presunti crimini di guerra nei TPO e l'aveva descritto come una sistematica negazione di giustizia per le vittime. E qualche anno dopo Amnesty International ha constatato che, nei casi in cui dei palestinesi sarebbero stati uccisi illegalmente dalle forze di sicurezza israeliane (sia in Israele che nei TPO), Israele non aveva aperto inchieste o aveva archiviato quelle in corso.

Infatti indagini su moltissimi casi e violazioni che coprono un lungo periodo di tempo sono state archiviate. In un caso particolarmente importante, nell'agosto 2018 gli inquirenti militari hanno deciso di chiudere i fascicoli sulle morti del "venerdì nero", durante il quale a Rafah, nei quattro giorni nel corso dell'attacco a Gaza del 2014, sono stati uccisi più di 200 civili palestinesi. Di fatto, tra il 2001 e il 2008 sono state trasmesse all'Ispettorato delle Denunce dell'Agenzia per la Sicurezza israeliana più di 600 denunce di comportamenti scorretti, ma nessuna di esse ha portato ad un'indagine penale. Inoltre, secondo le osservazioni conclusive della Commissione delle Nazioni Unite contro la tortura, "su 550 esami di denunce di tortura avviati dall'ispettore dei servizi di sicurezza generale tra il 2002 e il 2007, solo 4 hanno portato a misure disciplinari e nessuno ad azioni penali."

Nel febbraio 2019 è stata creata una Commissione d'inchiesta dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite incaricata di indagare sulle circostanze relative alle manifestazioni del 2018 nella Striscia di Gaza di commemorazione della Nakba. (3) Dopo che la Commissione ha criticato la mancanza di volontà di Israele ad avviare dei processi, il governo israeliano ha denunciato l'esistenza stessa della Commissione ed ha affermato che ciò forniva una prova ulteriore del partito preso contro Israele da parte del Consiglio. Ha quindi vietato ai membri dell'equipe di tre persone di recarsi in Israele o nella Striscia di Gaza. Il documento di orientamento dell'Ufficio della Procuratrice del 2013 sulle indagini preliminari osserva che questo tipo di risposta è prevedibile, dal momento che gli stessi funzionari che hanno contribuito a redigere e firmare i regolamenti sono gli stessi che sono responsabili in ultima istanza di decidere se essi devono essere oggetto di un'indagine e di incriminazioni.

Le esperte di diritto internazionale Valentina Azarova e Sharon Weill parlano anche di "legami tra i presunti autori [dei crimini, ndr.] e le autorità competenti incaricate dell'indagine, delle incriminazioni e/o di giudicare i crimini." Sottolineano che in Israele l'avvocato generale dell'esercito "esercita i tre poteri - legislativo

(definire le regole di condotta dell'esercito), esecutivo (fornire consulenze giuridiche "in tempo reale" durante le operazioni militari) e quasi giudiziario (decidere sulle indagini e le incriminazioni)." Ciò consente di evitare che i decisori debbano essere chiamati a risponderne e di evitare la minaccia di un'inchiesta o di incriminazioni da parte della CPI. I tribunali israeliani diventano di fatto "l'esempio per eccellenza di un sistema giuridico che 'non vuole o non può' indagare e perseguire i crimini di guerra commessi sotto la propria giurisdizione nazionale."

## **Indagini fittizie e poco credibili e protezione dei responsabili**

Quando si verificano violazioni di diritti nei TPO soltanto i soldati di basso livello sono tenuti a renderne conto, ricevendo solo una lieve reprimenda. Per esempio, il soldato israeliano il cui assassinio di un palestinese ferito a Hebron nel 2018 è stato ripreso da una videocamera è stato ritenuto colpevole di omicidio volontario e condannato ad una pena di 18 mesi di prigione. La condanna è stata confermata in appello, ma il capo di stato maggiore militare israeliano in seguito l'ha ridotta a 14 mesi. Senza tener conto della clemenza della pena, questa sentenza non riconosce il carattere strutturale o sistematico della violenza che Israele infligge ai palestinesi. Come fa notare Thomas Obei Hansen a proposito dell'approccio complessivo dell'Ufficio della Procuratrice:

"In certe situazioni l'Ufficio della Procuratrice ha osservato che, quando le prove indicano crimini sistematici, non basta che un limitato numero di responsabili diretti siano perseguiti e, su questa premessa, ha chiesto alla Camera [per gli esami preliminari, ndr.] di autorizzare un'inchiesta."

Anche quando l'Avvocatura Generale dell'esercito ha condotto un'inchiesta sull'offensiva militare del 2014, si è concentrata in particolare su ciò che ha descritto in modo errato come "episodi fuori dalle regole" che avevano provocato un centinaio di denunce. (4) Benché in seguito siano state aperte 19 inchieste penali contro

soldati sospettati di aver violato le leggi di guerra, la loro portata è stata limitata ed è parsa essere concentrata esclusivamente su responsabili di basso rango.

Nada Kiswanson, una rappresentante di Al-Haq [organizzazione palestinese per i diritti umani, ndtr.], ha sottolineato: “Nei rarissimi casi in cui un soldato israeliano di grado minore è stato oggetto di un’inchiesta e di incriminazioni, la pena infine comminata non è stata adeguata alla gravità del comportamento criminale.” Tuttavia il rapporto della Commissione d’inchiesta delle Nazioni Unite è andato oltre, rilevando che la questione principale non sta nella portata limitata o nelle carenze di queste inchieste individuali: al contrario, “è la politica in sé che può violare le leggi di guerra”. (5)

L’accento posto sugli autori dei crimini ai livelli più bassi della gerarchia dimostra che Israele non è disposto a riconoscere, e ancor meno ad affrontare, questa impostazione. Al contrario, si intende implicitamente che queste prassi giudiziarie garantiscano che le persone che presumibilmente hanno commesso crimini di guerra e contro l’umanità non siano sottoposte a vere indagini interne e siano inoltre al riparo da ogni responsabilità. Questo aspetto è nuovamente chiarito dall’osservazione di Al-Haq secondo cui il fatto che le indagini si limitino agli “incidenti eccezionali” impedisce di indagare sulle decisioni prese a livello politico ed impedisce anche di intraprendere misure nei confronti degli alti comandi militari e civili le cui azioni ed omissioni provocano crimini contro l’umanità e crimini di guerra. Per esempio, l’inchiesta politica condotta dalla Commissione Turkel [commissione israeliana incaricata di indagare sul massacro della nave turca Mavi Marmara nel 2010, ndtr.] nei suoi due rapporti del 2011 e 2013 ha constatato che i sistemi di indagine delle forze di sicurezza israeliane appaiono inadeguati, ma ciò non ha comportato cambiamenti significativi e nulla indica che le raccomandazioni dei rapporti verranno attuate. (6)

**Rifiuto di rispettare le norme del diritto**

## **internazionale umanitario e delle leggi internazionali sui diritti umani**

Israele ha costantemente negato l'applicabilità del diritto internazionale umanitario in Cisgiordania. Non definisce nemmeno la situazione come territorio occupato, perseguendo invece l'impresa di colonizzazione e le violazioni dei diritti umani dei palestinesi. Molti organismi delle Nazioni Unite e altre organizzazioni hanno pubblicato rapporti che dimostrano il mancato rispetto da parte di Israele del diritto umanitario internazionale e delle leggi internazionali sui diritti umani, che sono applicabili nella situazione di occupazione. Il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia emesso nel 2004 [che ha condannato la costruzione del muro in Cisgiordania da parte di Israele, ndr.] è particolarmente duro.

La Risoluzione 2334 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata il 23 dicembre 2016, ha riaffermato lo status di occupazione della Cisgiordania e della Striscia di Gaza ed ha esplicitamente condannato "la costruzione e l'espansione delle colonie, il trasferimento di coloni israeliani, la confisca delle terre, la demolizione di case e l'espulsione di civili palestinesi." Ha rimarcato che tali azioni "violano il diritto internazionale umanitario e le relative risoluzioni." In risposta, il Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu ha approvato la costruzione di nuove unità abitative in Cisgiordania e a Gerusalemme. La sua flagrante sfida al diritto internazionale ha portato alcuni analisti a suggerire che la Procuratrice potrebbe reagire trattando questa attività come crimine di guerra.

Israele nega che le sue attività di colonizzazione in Cisgiordania costituiscano un crimine di guerra, benché tali atti siano esplicitamente vietati dallo Statuto di Roma [costitutivo della CPI, ndr.], in particolare il "trasferimento, diretto o indiretto, da parte della potenza occupante di una parte della propria popolazione civile nel territorio che occupa" (art. 8 (2)(b)(viii)), come anche, su larga scala, "la distruzione e l'appropriazione di beni, non

giustificate da necessità militari ed eseguite in forma illecita ed arbitraria” (art.8 (2)(a)(iv)).

Netanyahu ha chiaramente fatto sapere che Israele continuerà ad agire come vuole, nonostante il fatto che i suoi atti violino la Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 ( a cui Israele ha aderito), come anche lo Statuto di Roma, di cui Israele è firmatario. Quest’ultimo fatto impone un “obbligo minimo di non contrastare l’oggetto e il fine del trattato”.

Per fare qualche esempio recente del modo in cui Israele continua a violare il diritto umanitario internazionale e le leggi internazionali sui diritti umani, tra agosto 2016 e settembre 2017 le autorità israeliane hanno confiscato e/o demolito 734 strutture appartenenti a palestinesi in Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, trasferendo 1029 persone, ed hanno perseguito i loro progetti di ricollocamento delle comunità di beduini e di altri contadini. Come citato precedentemente, il trasferimento forzato, l’appropriazione illecita, la distruzione di proprietà private e le demolizioni di case costituiscono crimini di guerra e violazioni dei diritti umani. Questi crimini fanno parte di una politica di punizione collettiva sistematica contro i palestinesi.

## **Il ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite**

Le agenzie delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali possono prendere delle posizioni o redigere dei rapporti che incoraggiano la CPI ad aprire un’inchiesta o almeno a non sospendere un’inchiesta già in corso. Tuttavia l’art.16 dello Statuto di Roma stabilisce che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può, a condizione che venga adottata una risoluzione in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite con un voto favorevole di nove membri senza diritto di veto, rinviare un’inchiesta o delle incriminazioni per un periodo rinnovabile di 12 mesi. Questo fornisce al Consiglio di Sicurezza uno strumento per impedire le inchieste nei conflitti in cui sono coinvolti Stati potenti, tanto più che queste risoluzioni possono essere rinnovate ogni anno.

Anche se il Consiglio di Sicurezza non ha ancora utilizzato questo potere di rinvio, la sua sussistenza rappresenta una minaccia permanente all'obbligo di rendere conto, soprattutto alla luce della posizione degli Stati Uniti sulla questione palestinese. È tuttavia immaginabile che il Consiglio di Sicurezza possa giocare un ruolo positivo in altre circostanze, come ha fatto nei confronti dell'apartheid in Sudafrica: il 4 febbraio 1972 ha fatto ricorso al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite in appoggio ad un embargo obbligatorio sulle armi destinate al regime sudafricano. Pur se molti esperti hanno sostenuto l'applicabilità del crimine di apartheid al contesto palestinese, in particolare un rapporto delle Nazioni Unite sull'apartheid israeliano contro il popolo palestinese, questo punto non compare all'ordine del giorno della CPI riguardante la Palestina.

Il potere di rinvio del Consiglio di Sicurezza deve essere considerato nel contesto della continua pressione degli Stati Uniti sulla CPI. Il Segretario di Stato americano Mike Pompeo, per esempio, ha dichiarato che qualunque membro della CPI coinvolto in un'inchiesta penale riguardante israeliani avrà il divieto di ingresso negli Stati Uniti e potrebbe subire sanzioni finanziarie. È esattamente ciò che è già accaduto l'anno scorso al personale ufficiale della CPI che si occupava dell'apertura di un'inchiesta sulla questione dell'Afghanistan. Inoltre John Bolton, che è stato consigliere per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti fino al settembre 2019, ha parimenti affermato che gli Stati Uniti avrebbero utilizzato il Consiglio di Sicurezza dell'ONU per imporsi sulla CPI, e che avrebbero negoziato accordi bilaterali con gli Stati per impedire che dei cittadini americani siano portati davanti alla CPI. Gli attuali sforzi degli Stati Uniti per far fallire e delegittimare la CPI si inscrivono infatti in un attacco diretto contro l'indipendenza della Procura e del potere giudiziario.

## **Le prossime tappe per la Palestina e la CPI**

Come dimostra questo dossier, è molto improbabile che Israele apra delle inchieste penali a livello nazionale. Nonostante la sua

prolungata occupazione e la continua annessione *de jure* di territori nei TPO e le annessioni *de facto* della sua impresa di colonizzazione, e malgrado le tre offensive militari contro Gaza e molti altri crimini e violazioni del diritto umanitario internazionale e delle leggi internazionali sui diritti umani, Israele resta poco disponibile ad avviare delle indagini. Tuttavia un'inchiesta della CPI può utilizzare questa reticenza, che finora ha fatto il gioco di Israele, come un'opportunità per proseguire il suo lavoro. L'assenza di anche un solo atto di accusa per crimini di guerra ed il numero di morti civili che non sono oggetto di inchiesta dovrebbero essere presi in considerazione dalla CPI nella valutazione della complementarità.

Inoltre, come sottolineato da Hanson, "le attività di colonizzazione non sono oggetto di alcuna inchiesta penale" in Israele e la decisione di indagare su questa tipologia di reati, contrariamente ad altri crimini rilevati, presenterebbe assai minori difficoltà per la procuratrice della CPI. È un fatto che dovrebbe essere ampiamente evidenziato dall'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) e dalla società civile palestinese, accompagnato da appelli all'azione.

Al momento attuale la CPI è l'unico organo giudiziario indipendente in grado di porre fine all'impunità dei crimini passati e di impedire che ne vengano commessi in futuro. Tenuto conto dell'impunità delle violazioni documentate e generalizzate del diritto umanitario internazionale da parte di Israele, oltre all'obbligo di informare la commissione su gravi crimini internazionali, la Procura della CPI deve proseguire la sua inchiesta mostrando le prove dei crimini e identificando le persone da perseguire, nel quadro di procedure credibili ed efficaci.

Inoltre l'OLP e l'Autorità Nazionale Palestinese, come anche la società civile palestinese, dovrebbero fare tutto il possibile per porre sul tavolo la responsabilità israeliana per il crimine di apartheid, in modo da poterlo inserire all'ordine del giorno della CPI.

## Note :

1) Si noti che l'ufficio della procuratrice dispone di altri indicatori per definire la questione della complementarità, ma questo dossier si concentra sugli aspetti rilevanti per le argomentazioni degli autori.

2) Nel dicembre 2017 sono stati presentati alla procura della CPI da parte di Al-Haq e della PHRC, oltre che da due altre organizzazioni palestinesi per la difesa dei diritti dell'uomo, dei documenti che sollecitano la sua attenzione su 369 denunce penali relative all'offensiva del 2014 che erano state depositate all'ufficio dell'avvocatura generale militare israeliana. Queste organizzazioni hanno notato che la stragrande maggioranza di queste denunce non erano state prese in considerazione e che non era stato emesso alcun atto di accusa.

3) La Nakba (Catastrofe) è il modo in cui i palestinesi si riferiscono alla guerra del 1947-48, quando le forze sioniste obbligarono più di 700.000 palestinesi a lasciare le loro case, creando in questo modo lo Stato d'Israele.

4) La definizione « fuori dalle norme » implica che per quanto riguarda tutti il resto la campagna militare era « regolare » (cioè conforme alle norme e obbligazioni stabilite). Ciò punta chiaramente ad evitare le inchieste internazionali indipendenti.

5) Si veda il « Rapporto delle conclusioni dettagliate della Commissione d'inchiesta indipendente creata in applicazione della risoluzione S-21/1 del Consiglio dei Diritti dell'Uomo », p. 640-41.

6) Israele ha creato la commissione nel 2010 per indagare sull'incursione contro la flottilla di Gaza.

\* **Dana Farraj** è ricercatrice di diritto e avvocatessa iscritta dal 2019 all'Ordine degli avvocati palestinesi. Ha ottenuto il master in diritto internazionale presso l'università di Aix-Marsiglia e la laurea in diritto all'università di Birzeit. Le sue ricerche riguardano il diritto dei rifugiati, la legislazione sui diritti umani e il diritto penale internazionale.

\* **Asem Khalil**, membro della redazione politica di Al-Shabaka, è docente di diritto pubblico e titolare della cattedra di diritto costituzionale e internazionale S.A. Shaikh Hamad Bin Khalifa Al-Thani all'università di Birzeit. Khalil ha conseguito un

dottorato in diritto pubblico all'università di Friburgo, in Svizzera, un master in amministrazione pubblica alla Scuola Nazionale di Amministrazione, in Francia, e un dottorato in Utriusque Juris [sia in diritto civile che ecclesiastico, ndr.] presso la Pontificia Università Lateranense, in Italia. E' stato ricercatore invitato alla Scuola di Diritto dell'università di New York (2009-2010 e 2015-2016) e all'Istituto Max Planck in Germania (estate 2015).

*(Traduzione dal francese di Cristiana Cavagna)*