

---

# Conflitto arabo-israeliano e minori palestinesi

---

di

*Cristiana Fioravanti*

**Abstract:** The escalation of the armed conflict in the occupied Palestinian territories has caused the Israeli government to put into effect several military laws which violate the obligation to respect the human rights of Palestinian minors. As the Committee on the Rights of Minors ascertained, these laws violate the prohibition of discrimination, torture and inhuman treatment and they do not allow for normal legal proceedings. The fact that Israel is violating these rights cannot be justified.

## **1. La legislazione “militare” applicabile ai minori palestinesi nei Territori Occupati.**

Com'è noto, all'inizio, nel 2000, della nuova *Intifada*, il governo israeliano ha disposto la reintroduzione, nei Territori occupati di Gaza e Cisgiordania, di varie ordinanze militari. Fra queste, l'ordinanza n. 132, risalente al 1967, consente l'arresto di minori d'età compresa tra i 12 e i 14 anni e fissa, per i soli palestinesi, il raggiungimento della maggiore età a 16 anni. Secondo le stime elaborate da organizzazioni non governative, quali “*Defence for Children*” e “*Palestinian Centre for Human Rights*”, l'introduzione dell'ordinanza 132 ha reso possibile l'arresto di un numero elevatissimo di minori e la detenzione di oltre 300 minorenni. E' quanto, del resto, provano le osservazioni rivolte al governo israeliano dal Comitato dei diritti dei minori, organo di controllo del rispetto da parte dei contraenti della Convenzione di New York sui diritti dei minori.

Da quanto risulta, i minori sono arrestati ai posti di blocco, in occasione delle manifestazioni di protesta, oppure prelevati da casa; in un caso è stato altresì disposto l'arresto collettivo di oltre 80 minorenni. Prima di essere trasferiti nelle carceri israeliane o nei centri di detenzione allestiti nei Territori, sono sottoposti ad interrogatorio in edifici adibiti allo scopo: gli interrogatori sono sovente condotti in modo da estorcere confessioni e improntati a tecniche quali pestaggio, isolamento, maltrattamento fisico e verbale, privazione del sonno.

Le condizioni di detenzione, disposte alla luce delle ordinanze militari israeliane, risultano particolarmente dure anche in considerazione del fatto che non è prevista la separazione dei minori dagli adulti. Infine, specie nei primi mesi di detenzione, ai minori non è consentito avere contatti con le famiglie e talvolta neppure con i difensori e, per i minori “trasferiti” nelle carceri israeliane, la difesa è affidata d'ufficio ad avvocati israeliani.

Orbene, il trattamento riservato ai minori nei Territori occupati si fonda su norme che, in deroga alla legislazione disposta per i minori che si trovano in

territorio israeliano, riconoscono un limite diverso per il raggiungimento della minore età, e, per quanto interessa, consentono condizioni d'arresto e detenzione che, anche laddove non si traducano in trattamenti di tortura o degradanti, non tengono comunque in adeguata considerazione la minore età e gli specifici bisogni dei minori e violano, nel contempo, le norme internazionali a protezione dei diritti umani dei minori contenute nella Convenzione di New York.

## **2. La protezione internazionale dei minori per la Convenzione di New York nel “dialogo” fra governo israeliano e Comitato per i diritti dei minori.**

Il nucleo centrale della Convenzione sui diritti dei minori, ratificata anche da Israele, racchiude norme in cui sono confluiti diritti che si sono andati riconoscendo alla persona umana a partire dalla Dichiarazione universale e nel tempo via via consolidati nei Patti delle Nazioni Unite e negli accordi “regionali” di protezione dei diritti umani. Ma, a ben vedere, la Convenzione di New York - e i suoi Protocolli relativi alla vendita, prostituzione e pornografia dei minori e al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati - risultano già a prima lettura più elaborati e dettagliati rispetto agli accordi per la protezione dei diritti umani. Non per questo - s'intende - tutte le previsioni normative della Convenzione di New York *prima facie* dotate di maggiore specificità - per via di una particolare articolazione nella formulazione della sostanza dei diritti contemplati ovvero per le precisate modalità di attuazione - possono considerarsi davvero innovative o modificative rispetto alle situazioni giuridiche preesistenti. E' il caso, ad es., della norma che vieta, senza eccezioni, la tortura e i trattamenti inumani e degradanti: già contenuta nel Patto sui diritti civili e politici, all'art.4, è stata successivamente ribadita nella Convenzione contro la tortura che, dal canto suo, vietando all'art.2, gli atti di tortura e i trattamenti degradanti di individui comunque sottoposti alla giurisdizione di ciascun Stato che l'abbia ratificata, ribadisce che “nessuna circostanza eccezionale, quale che essa sia, che si tratti di stato di guerra o di minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altro stato di emergenza pubblica” può essere invocata per giustificare la tortura. Il divieto di tortura è ora espressamente contemplato, per i minori di diciotto anni, dall'art. 37, lett. a) , che vieta altresì l'ergastolo a vita e la pena capitale ove le pene riguardino per l'appunto minori.

A conclusioni analoghe porta la previsione dell'art. 37 della Convenzione di New York, le cui lett. b), c), d) vietano gli arresti e detenzioni illegali; le privazioni della libertà che portino alla lesione della dignità del minore e condotte senza tener conto delle esigenze delle persone della sua età, che non prevedono la separazione dagli adulti e che si risolvono nella mancanza del contatto con la famiglia; il mancato rispetto di adeguate garanzie processuali.

Ispirato pur'esso, nella sostanza, alle norme contenute in altri strumenti convenzionali a protezione dei diritti umani, l'art.37 articola gli obblighi dei contraenti in relazione alle ipotesi di arresto e detenzione di minori d'età, ulteriormente specificando previsioni che già contemplano l'obbligo per i contraenti di uno *speciale riguardo* dovuto ai minori.

Come si anticipava, la Convenzione di New York prevede la creazione del Comitato istituito al fine di esaminare, ai sensi dell'art. 43, i progressi compiuti

dagli Stati membri nell'attuazione degli obblighi da essi contratti in base alla Convenzione. Il governo israeliano ha provveduto, nel 2001, ad inoltrare, ben oltre il termine previsto dalla Convenzione, il primo Rapporto sui provvedimenti in vigore in Israele in attuazione e nel rispetto degli obblighi convenzionalmente assunti.

In risposta al Rapporto elaborato da Israele, il Comitato per i diritti dei minori ha sollevato talune questioni riguardanti il trattamento discriminatorio e in palese contrasto con gli obblighi posti dalla Convenzione per i diritti dei minori, riservato ai minorenni palestinesi. In particolare, il Comitato chiedeva informazioni supplementari al Governo israeliano riguardanti: "the differential application of the law concerning children...with respect to the definition of a child in Israel...and in the Occupied Palestinian Territories"; "law and practice relating to arrest and interrogation of children"; "Military Order nos. 378, 1500 and all other military orders which may allow prolonged incommunicado detention for children"; "allegation of torture and ill-treatment and condition of detention of Palestinian under-18 in centres, such as Ma'ale Adummin, Adorayim, Beit El, Huwarra, Kedumin, Salem and Gush Etzion Police Station; and prison such as Terza prison, Ramleh, Megiddo Prison, and Telmond Prison".

In risposta alle richieste del Comitato, il governo israeliano ha elaborato il Rapporto dell'agosto 2002, ove l'intera Parte B (parr. 40 ss.) è dedicata alla trattazione delle ragioni che – nella considerazione del governo israeliano – escluderebbero l'obbligo per Israele di includere nei Rapporti trasmessi al Comitato dei diritti dei minori "any information on the implementation of the Convention in the West Bank and Gaza Strip". Una posizione che il Comitato non ha peraltro avallato. Anzi, a ben vedere, l'organo di controllo, nella predisposizione delle Considerazioni conclusive relative al rispetto da parte di Israele della Convenzione sui diritti dei minori, pur riconoscendo le difficoltà di Israele derivanti dal "climate of fear which persists", non ha peraltro mancato di rilevare come

the illegal occupation of Palestinian Territory, the bombing of civilian areas, extrajudicial killings, the disproportionate use of force by the Israeli Defence Forces, the demolition of homes, the destruction of infrastructure, mobility restriction and the daily humiliation of Palestinians continue to contribute to the cycle of violence.

E, conclusivamente, ha raccomandato al governo israeliano di porre fine alla violazione degli obblighi convenzionalmente assunti nei Territori Occupati con riferimento al divieto di discriminazione, alla protezione dalla tortura e dai trattamenti disumani e degradanti, e al rispetto nei Territori Occupati dei diritti dei minori derivanti dal diritto umanitario.

### **3. Diritti umani e diritto umanitario: la posizione del governo israeliano e le conclusioni della Corte Internazionale di Giustizia.**

Come si anticipava, la Repubblica israeliana, pur avendo ratificato la Convenzione di New York sui diritti dei minori il cui ambito d'applicazione si estende, a norma dell'art. 2, a tutti i soggetti, sottoposti alla giurisdizione dello Stato parte, d'età inferiore a diciotto anni, ha ripetutamente sostenuto di non essere

tenuta a rispondere del mancato rispetto della Convenzione per i diritti dei minori nell'insieme dei Territori Occupati. Nell'ottica del governo israeliano, infatti, la questione del mancato rispetto da parte sua degli obblighi convenzionali a protezione dei diritti dei minori sarebbe mal posta in considerazione del fatto che Israele non avrebbe giurisdizione nei Territori poiché "since 1994 Israel has transferred power and responsibilities over the Palestinian population in matters covered by the Convention, to the Palestinian Authority". Al più è quanto ha finito per riconoscere il governo israeliano nella risposta al Comitato sulla richiesta di precisazioni – sarebbe in questione il rispetto del diritto umanitario considerato che "the scale and intensity of these terrorist attacks has been such as to amount to an armed conflict"; e trattandosi di conflitto armato, "the legal regime of the law of armed conflict takes precedent".

Vero è che la tesi prospettata da Israele circa l'inapplicabilità nei Territori Occupati delle norme a tutela dei diritti umani dei minori e dell'esclusiva rilevanza del diritto umanitario rilevante a titolo di *lex specialis*, non trova conferma, fra l'altro, nel parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze della costruzione del muro. In tale parere, la Corte ha anzitutto ribadito che la *nozione di giurisdizione* rilevante per i fini dell'applicazione degli accordi in materia di protezione dei diritti umani ha riguardo anche alle ipotesi - come è per i Territori occupati "soggetti da più di trentasette anni alla giurisdizione territoriale di Israele, Potenza occupante" - di *effettivo esercizio extraterritoriale* delle competenze statali; sicché, conclude la Corte, la Convenzione di New York è, al pari degli strumenti a protezione dei diritti umani, applicabile ai Territori Occupati.

In secondo luogo, la Corte ha affermato che la protezione offerta dalle convenzioni relative ai diritti umani *non cessa in caso di conflitto armato* se non per effetto di clausole derogatorie contenute negli stessi accordi. Ma, a ben vedere, una clausola siffatta non è contenuta nella Convenzione di New York il cui art. 38 pone, anzi, agli Stati un obbligo per così dire *rafforzato* quando li impegna "a rispettare e a far rispettare le norme del diritto internazionale umanitario loro applicabili in caso di conflitto armato e la cui protezione si estende ai minori".

#### **4. La rilevanza, a fini d'interpretazione sistematica, dell'art.38, par. 1 della Convenzione per la tutela dei minori.**

Escluso allora che l'emergere di un conflitto armato implichi automaticamente la quiescenza degli strumenti a protezione dei diritti umani, per lasciare spazio alle sole garanzie prestate dal diritto umanitario, resta infine da chiedersi se il tenore dell'art. 38 della Convenzione di New York non induca piuttosto a superare quell'interpretazione – pure consolidata in dottrina e nella prassi giurisprudenziale – secondo cui la risoluzione dei problemi di coordinamento fra i due ordini di norme debba risolversi, in caso di diritti contemplati da entrambi, nella *prevalenza del diritto umanitario*.

La conclusione cui si è giunti – confortati dall'opinione della Corte Internazionale di Giustizia e dalle Osservazioni del Comitato per i diritti dei minori - in ordine al dovuto rispetto da parte di Israele della Convenzione sui diritti dei

minori anche nei Territori di Gaza e Cisgiordania, pare prospettare una diversa soluzione.

Già si anticipava come la Convenzione di New York non contenga clausole derogatorie e che, semmai, l'art. 38 valga a rafforzare l'obbligo degli Stati al rispetto, in costanza di conflitto armato e di occupazione bellica, delle norme del diritto internazionale umanitario in una con il rispetto degli strumenti internazionali a protezione dei diritti umani. In altre parole, la Convenzione per la protezione dei diritti umani dei minori nel rinvio al diritto umanitario, di cui impone agli Stati parte l'osservanza, non si configura comunque come una clausola derogatoria. Semmai, dalla sua stessa formulazione, si può trarre il convincimento di una *coesistenza fra diversi sistemi normativi* da doversi comunque salvaguardare nell'ottica della protezione dei minori.

A ben vedere, specialmente per i profili per l'appunto connessi alla protezione dei diritti dei minori in tempo pace, di guerra o di occupazione militare, non è questione dell'applicazione dell'uno o dell'altro sistema normativo in via esclusiva, quanto invece del contemperamento fra norme. Un contemperamento che s'affida allora – com'è, d'altro canto, da tempo prassi anche per la Corte europea dei diritti umani – all'*interpretazione sistematica* delle norme di diritto internazionale nella materia della protezione dei diritti umani.