



Suleiman ha costruito per la propria famiglia un ricovero di fortuna di una sola stanza, usando le macerie della loro casa bombardata nell'agosto 2014. "Per noi l'unica soluzione era questa. La vita qui è sempre più insopportabile. Speriamo in una sola cosa: la ricostruzione. Ma sinceramente non so se è il caso di continuare a sperare". Foto: Anas al Baba/Oxfam

TRACCIARE UNA NUOVA ROTTA

Come superare lo stallo a Gaza

Nel 2014, in seguito a distruzione e sofferenza senza precedent a Gaza, i donatori internazionali si sono impegnati a fornire 3,5 miliardi di dollari e a cambiare approccio. Sei mesi dopo la ricostruzione e la ripresa stentano a partire, le violazioni del diritto internazionale restano impunte, e Gaza rimane separata dalla Cisgiordania. Il presente documento traccia una linea d'azione realizzabile per affrontare le cause di fondo di un conflitto ricorrente e portare l'impegno internazionale verso Gaza sulla giusta rotta.



This report was initiated by members of the Association of International Development Agencies (AIDA). Signatories to this report include AIDA members and members of other regional coordination networks.

FIRMATARI DEL RAPPORTO

ActionAid	Medicos del Mundo MDM-Spain
Alianza por la Solidaridad	Medico international
American Friends Service Committee (AFSC)	Medico international schweiz
Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)	Mennonite Central Committee
CARE International	Norwegian Church Aid (NCA)
CCFD-Terre Solidaire	Norwegian People's Aid (NPA)
CCP Japan	Norwegian Refugee Council (NRC)
Christian Aid	Overseas
Church of Sweden	Oxfam
Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE)	Première Urgence – Aide Médicale Internationale
Council for Arab-British Understanding	Quaker Council for European Affairs
DanChurchAid (DCA)	Rebuilding Alliance
Diakonia	Save the Children
GVC	Secours Islamique France
Handicap International	Terre des Hommes Foundation
Heinrich Böll Foundation-Palestine/Jordan Office	Terre des Hommes Italy
HelpAge International	The Carter Center
Horyzon - Swiss Youth Development Organization	The Kvinna till Kvinna Foundation
KinderUSA	The Lutheran World Federation
Medical Aid for Palestinians (MAP – UK)	The Swedish Organisation for Individual Relief (IM)
Médecins du Monde France	Swedish Development Partner (SOIR)
Médecins du Monde Switzerland	United Civilians for Peace, Netherlands

SOMMARIO

Operazione Margine Protettivo, il nome in codice attribuito da Israele ai 51 giorni di operazione militare¹ connessi al conflitto tra Israele, Hamas e altri gruppi armati palestinesi, ha causato a Gaza distruzione e sofferenza umana senza precedenti². Nell'arco di sei anni è stata la terza operazione militare di ampia portata, ed ha ulteriormente complicato la ripresa per una popolazione civile isolata dal blocco e separata dai palestinesi della Cisgiordania sia dal punto di vista economico che da quello sociale e politico. Poco tempo dopo l'accordo per un cessate il fuoco temporaneo, siglato tra Israele e i gruppi armati palestinesi, i Paesi donatori di tutto il mondo riuniti al Cairo si sono impegnati a fornire 3,5 miliardi di dollari per la ricostruzione di Gaza. Da allora sono trascorsi sei mesi ma le violazioni del diritto internazionale restano impunte, è stato stanziato solo il 26,8% dei fondi previsti, la ricostruzione e la ripresa stentano a partire e gli abitanti di Gaza devono affrontare gravissime difficoltà.

Il presente documento traccia una linea d'azione realizzabile che, se attuata, produrrebbe notevoli progressi nell'affrontare le cause di fondo di un conflitto ricorrente e nella realizzazione di una pace giusta e duratura di cui possano godere in ugual misura israeliani e palestinesi.

Appellandosi direttamente a tutti gli attori che, a vario titolo, hanno responsabilità nei confronti di Gaza (da Israele e la comunità internazionale all'Autorità Palestinese e Hamas) i firmatari di questo rapporto illustrano ciò che ognuno di loro può e deve fare per porre fine al conflitto e garantire che i palestinesi a Gaza possano realizzare i loro diritti. E' giunto il momento, per i soggetti in questione, di collaborare efficacemente per tracciare una nuova rotta prima che per Gaza sia troppo tardi.

Alcune delle principali raccomandazioni del presente rapporto:

Spezzare la spirale della violenza

Tutte le parti dovrebbero riprendere immediatamente i negoziati per un cessate il fuoco di lungo termine che venga incontro alle esigenze di una ricostruzione sostenibile, affronti le cause di fondo del conflitto e garantisca sicurezza duratura sia agli israeliani che ai palestinesi. Ai negoziati dovrebbero prendere parte tutti i soggetti interessati e in particolare le donne, in linea con la Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Sia **il governo di Israele** sia **i gruppi armati palestinesi, tra cui Hamas**, devono rispettare il diritto umanitario internazionale e la legislazione sui diritti umani. **La comunità internazionale** deve esigere la fine delle violazioni del diritto internazionale ed esercitare pressione per ottenere dai soggetti coinvolti una maggiore assunzione di responsabilità e garanzie di non reiterazione³.

Impegno per assistenza, ricostruzione e ripresa basate sui principi.

Gli Stati dovrebbero adempiere le proprie responsabilità di soggetti terzi: non favorire e non appoggiare le violazioni dei diritti, negando il proprio sostegno alle aziende che contribuiscono a tali violazioni. Con ciò si intende anche l'adozione di chiare linee guida destinate alle compagnie nazionali, tra cui aziende, fondi pensione e fondi di investimento statali, per garantire che applichino l'opportuna *due diligence* e che non appoggino soggetti economici coinvolti in violazioni del diritto internazionale⁴.

I soggetti politici palestinesi devono dare priorità alla ricostruzione quale imperativo umanitario. **I donatori internazionali** dovrebbero collaborare con **il Governo di Consenso Nazionale** palestinese per adottare un approccio olistico nella ricostruzione di Gaza, ad iniziare dallo sviluppo di piani d'azione ministeriali per le attività di ripresa immediata, per progetti abitativi adeguati e sostenibili e per infrastrutture su ampia scala.

L'Egitto dovrebbe adempiere le proprie obbligazioni di Stato terzo agevolando la fornitura di aiuti umanitari⁵.

I donatori dovrebbero onorare gli impegni presi alla Conferenza del Cairo e procedere con i progetti di ricostruzione e ripresa per Gaza. Dato lo stato di devastazione dell'economia di Gaza, **i finanziamenti dei donatori** dovrebbero coprire totalmente i costi dei materiali da costruzione, dando priorità ai soggetti più vulnerabili. Nell'immediato, dovrebbero essere resi disponibili i fondi e il supporto tecnico necessari affinché le persone possano acquistare i materiali e la manodopera indispensabili per portare a termine la riparazione delle abitazioni.

Operare il necessario cambiamento: porre fine al blocco e alla separazione tra Gaza e la Cisgiordania

Israele deve rimuovere il blocco e riaprire tutti i valichi da e verso Gaza, dando priorità alla libera circolazione delle merci quale requisito indispensabile per rispondere ai bisogni umanitari e garantire una ripresa e uno sviluppo economico durevoli.

Israele deve consentire il libero movimento dei palestinesi nel Territorio palestinese occupato in linea con i propri obblighi di potenza occupante, salvo restrizioni individuali solo in casi eccezionali giustificati da legittime motivazioni di sicurezza, come stipulato dal diritto internazionale umanitario.

La comunità internazionale, e **in particolare il Quartetto (USA, UE, Russia e ONU)**, dovrebbe proporre un piano scadenzato per l'eliminazione del blocco, da poter attuare e monitorare per mezzo di adeguati meccanismi ONU.

La comunità internazionale dovrebbe formulare prontamente una risposta comune al governo di Israele nel caso in cui il blocco non venga progressivamente e coerentemente eliminato.

1 INTRODUZIONE

Da questa conferenza deve scaturire non solo un flusso di denaro, bensì un rinnovato impegno per la pace da parte di tutti e che risponda alle aspirazioni di tutti, per gli israeliani, per i palestinesi, per tutti gli abitanti della regione.

John Kerry, Segretario di Stato USA, Conferenza del Cairo 12/10/2014

Nell'estate del 2012 il rapporto ONU "Gaza in 2020: A liveable place?" affermava: "In mancanza di azioni correttive immediate, i problemi di Gaza... non faranno che peggiorare nei prossimi anni"⁶. Due anni più tardi, dopo l'operazione militare israeliana dell'estate 2014 denominata Margine Protettivo (OPE, *Operation Protective Edge*), quell'avvertimento è divenuto più urgente che mai.

OPE, il nome in codice attribuito da Israele a quei 51 giorni di conflitto militare tra Israele, Hamas e altri gruppi armati palestinesi, ha causato a Gaza una distruzione senza precedenti sul piano umano, fisico ed economico. Per i civili a Gaza tale distruzione è andata a sovrapporsi ai ripetuti conflitti, all'occupazione prolungata e al vigente blocco imposto da Israele in violazione dei propri obblighi secondo il diritto internazionale umanitario (DIU)⁷.

Nell'ottobre 2014, sei settimane dopo che le parti in conflitto avevano concordato un cessate il fuoco temporaneo, la comunità internazionale dei donatori si è riunita al Cairo. L'obiettivo principale della Conferenza del Cairo era quello di gettare le basi per un cessate il fuoco duraturo tra Israele e attori palestinesi. I rappresentanti di oltre 60 Paesi si sono impegnati a collaborare con il Governo di Consenso Nazionale (GNC, *Government of National Consensus*) palestinese, di recente formazione, per l'adozione di un nuovo approccio che si sperava avrebbe previsto la fine delle violenze, la garanzia di un tangibile e duraturo processo di ricostruzione, la revoca del blocco e il ripristino dei legami economici, sociali e politici tra Gaza e la Cisgiordania. La Norvegia, Presidente della Conferenza dei Donatori, nel sintetizzarne i risultati sottolineò l'accordo generale sul fatto che "la Striscia di Gaza non può semplicemente tornare ad essere ciò che era prima"⁸.

Ma ad oggi, sei mesi dopo la Conferenza dei Donatori, ben poco è effettivamente cambiato a Gaza e le condizioni di vita di donne, uomini e bambini continuano a peggiorare.

Non vi è stato alcun progresso verso un accordo per un cessate il fuoco definitivo, e la ricostruzione è andata avanti troppo lentamente per riuscire a rispondere ai bisogni. Nulla è stato fatto per porre fine al blocco illegale e ripristinare il collegamento di Gaza con la Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est. Se non si traccia subito una nuova rotta che consenta di affrontare questi temi chiave, la situazione di Gaza non potrà che continuare a peggiorare. In assenza di stabilità economica, sociale e politica la ripresa del conflitto sarà inevitabile, e con essa l'immane alternarsi di distruzione e di ricostruzione finanziata dai donatori.

Gli obiettivi della Conferenza dei Donatori possono ancora essere raggiunti attraverso un impegno coordinato della comunità internazionale. Il cambio di approccio richiesto è possibile a condizione che tutte le parti in conflitto assumano le proprie responsabilità per le violazioni del diritto internazionale, che i rapporti con le parti siano subordinati al rispetto del diritto internazionale e che si sostenga un governo palestinese capace di far fronte efficacemente ai bisogni dei Palestinesi nel Territorio palestinese occupato (TPO).

Box 1: Una politica di separazione

Il diritto internazionale riconosce i confini del 1967 di Gaza e della Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, quale entità territoriale unica⁹. Da anni tuttavia il governo di Israele attua una politica di separazione di Gaza dalla Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, determinando la frammentazione politica, sociale ed economica del TPO¹⁰.

Dai primi anni '90 in poi il governo israeliano ha imposto crescenti misure restrittive della libertà di movimento di beni e persone tra Gaza e la Cisgiordania. Tali misure riducono le possibilità dei palestinesi di Gaza di lavorare, vivere, curarsi e studiare in Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, e viceversa. Il numero di palestinesi usciti da Gaza verso la Cisgiordania e Israele nel 2014 è stato pari a meno dell'1% del numero registrato nel 2000¹¹.

Nel corso degli anni la separazione economica, sociale e politica di Gaza dalla Cisgiordania è stata ulteriormente aggravata dal blocco imposto da Israele nel 2007, a seguito della presa di potere da parte di Hamas, autorità *de facto* a Gaza.

La politica di separazione, come articolata da esponenti del governo israeliano, si compone di due parti: il blocco, cioè la separazione fisica della popolazione e del territorio di Gaza dal resto del TPO, e l'isolamento politico di Hamas, al quale aderisce la maggior parte della comunità internazionale¹².

Per i civili di Gaza tale politica ha ripercussioni devastanti: limita l'importazione di beni essenziali, tra cui il materiale necessario alla ricostruzione, reprime il commercio interno e l'esportazione verso i mercati internazionali, e impedisce ai palestinesi di uscire da Gaza per far visita ai parenti, cercare lavoro o fruire di servizi medici ed educativi in Cisgiordania e all'estero. Per i rappresentanti del governo palestinese, inoltre, gli impedimenti al libero movimento tra Cisgiordania e Gaza implicano l'impossibilità di svolgere un'efficace azione governativa.

2 GAZA: UNA CRISI DETERMINATA DALL'UOMO

In mancanza di azioni correttive efficaci e durature e di un contesto politico favorevole, le sfide che affrontano gli abitanti di Gaza non potranno che aumentare nei prossimi anni e fino al 2020. In quest'arco di tempo l'attuale popolazione, stimata in 1,6 milioni di persone, crescerà di un ulteriore mezzo milione.

Country Team ONU, *Gaza 2020: A liveable place?*¹³

LA CRISI NELLA CRISI

L'operazione Margine Protettivo (OPE) è stata la terza e più distruttiva operazione militare israeliana a Gaza negli ultimi sei anni (ved. nella tabella 1 i dettagli relativi al costo umano in termini di morti e feriti). Ad ogni offensiva militare hanno fatto seguito programmi di assistenza internazionale e ricostruzione delle abitazioni e delle infrastrutture danneggiate

Tabella 1 - Il bilancio umano di Operazione Margine Protettivo¹⁴	
2.132 palestinesi uccisi, di cui quasi il 70% civili tra cui almeno 501 bambini	71 israeliani uccisi, di cui 5 civili tra i quali 1 bambino
Almeno 11.100 palestinesi feriti	69 israeliani feriti ¹⁵

Il costo dei soccorsi, della ripresa e della ricostruzione di Gaza all'indomani dell'operazione militare è stato stimato in 4 miliardi di dollari. Il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon ha affermato che l'OPE ha causato un "livello di distruzione senza precedenti"¹⁶. Occorreranno decenni per uscire da questa crisi umanitaria determinata dall'uomo¹⁷.

Box 2: Operazione Margine Protettivo: danni alle infrastrutture e alle fonti di sostentamento essenziali¹⁸

Abitazioni¹⁹:

12.400 unità abitative distrutte e 6.600 gravemente danneggiate²⁰

Oltre 160.000 case colpite (ivi inclusi danni lievi, gravi e distruzione totale)

17.500 famiglie (100.000 persone) ancora senza tetto

1.295 famiglie ancora rifugiate in scuole UNRWA

Costo stimato per il recupero e la ricostruzione di case e rifugi: 1,182 miliardi di dollari²¹

Residui bellici esplosivi (RBE)²²:

In base alle stime 7.000 RBE sono sepolti nelle macerie (presupponendo un tasso di inefficienza degli armamenti del 10%)

Almeno 10 morti e 36 feriti in incidenti causati da RBE dall'entrata in vigore del cessate il fuoco temporaneo

Infrastrutture idriche e igieniche:

20.000 metri di condutture della rete idrica e 15.000 metri di reti fognarie e condotte di trasporto danneggiati

11 cisterne d'acqua parzialmente danneggiate e cinque serbatoi completamente distrutti

12 stazioni di pompaggio per fognature parzialmente danneggiate

Settore sanitario:

14 strutture mediche distrutte tra cui un ospedale; 50 centri medici di base e 17 ospedali hanno urgenti necessità infrastrutturali

45 ambulanze danneggiate o distrutte²³

Danni stimati al settore sanitario: 50 milioni di dollari

Educazione:

8 scuole completamente distrutte e 250 danneggiate nel conflitto, di cui 90 scuole dell'UNRWA²⁴

3 università e college distrutte e altre 3 gravemente danneggiate

Oltre 559.000 studenti interessati dai danni subiti da scuole e università

Danni stimati al settore educativo: oltre 27 milioni di dollari

Energia:

Il deposito principale di carburante della centrale di Gaza è andato totalmente distrutto con conseguente blackout totale nella Striscia

Il 20-25% della popolazione è rimasto privo di elettricità a causa della mancanza dei ricambi necessari a riparare il danno

Danni stimati al settore energetico: 56 milioni di dollari

Agricoltura:

30% dei terreni agricoli danneggiati

Perdite stimate di risorse agricole: oltre 550 milioni di dollari

Settore privato:

128 aziende e laboratori completamente distrutti e 419 danneggiati

Danni stimati al settore privato: oltre 186 milioni di dollari

“L’abolizione delle politiche di chiusura è precondizione necessaria per migliorare l’economia palestinese e sanare la grave disoccupazione e la povertà crescente.”

Conferenza delle Nazioni Unite su Commercio e Sviluppo (UNCTAD)

IL PESO DELLA POLITICA DI SEPARAZIONE E DEL BLOCCO

Il blocco di Gaza costituisce una punizione collettiva²⁵; è imposto in violazione del diritto umanitario internazionale²⁶, e secondo l'ONU potrebbe comportare la commissione di crimini di guerra²⁷. L'imposizione del blocco è un'infrangimento agli obblighi di Israele di provvedere al

benessere della popolazione palestinese²⁸. Gli Stati terzi hanno la responsabilità giuridica di garantire il rispetto del diritto internazionale, incluso quello umanitario, il che significa anche consentire il libero transito e la tutela dei soccorsi umanitari²⁹. Con la chiusura del valico di Rafah anche l'Egitto starebbe quindi mancando ai propri obblighi umanitari.

Nonostante Israele sostenga che il blocco è necessario per motivi di sicurezza, in realtà il blocco ha prolungato lo stato di insicurezza a Gaza e non è servito a evitare il conflitto. Secondo Gisha³⁰, un'organizzazione della società civile israeliana,

Il blocco ... [imposto da Israele], mirava, a quanto pare, a indebolire il controllo di Hamas su Gaza. È chiaro che non ha ottenuto tale scopo, e chi ne soffre le conseguenze è la popolazione civile di Gaza (e in una certa misura anche la popolazione civile israeliana)³¹.

Gli esperti di sicurezza israeliani hanno inoltre recentemente dichiarato che le limitazioni all'accesso di beni a Gaza, in particolare materiali da costruzione, sono dannose per la sicurezza israeliana a causa della paralisi economica creata dal blocco³².

Le politiche di Israele e della comunità internazionale hanno ulteriormente inasprito la già problematica spaccatura politica tra l'Autorità Palestinese (AP) a Ramallah e le autorità *de facto* a Gaza. Nel contempo, il blocco impedisce agli Stati terzi e alle agenzie umanitarie di fornire un'assistenza efficace³³.

Il settore medico di Gaza è un esempio emblematico: negli ultimi otto anni la scarsità di finanziamenti e i ritardati trasferimenti di denaro e forniture da parte dell'AP hanno fatto sì che il Ministero della Salute di Gaza soffrisse di una cronica inferiorità di risorse monetarie e materiali rispetto al Ministero della Salute di Ramallah. Anche se i ministeri sono stati tecnicamente unificati sotto il GNC, molti funzionari del settore sanitario continuano a non essere pagati. A partire dal maggio 2014 le mancate retribuzioni hanno causato continui scioperi del personale medico, con la conseguenza che centinaia di interventi chirurgici non urgenti e di trattamenti di pazienti esterni sono stati annullati. Anche gli effetti sulla fornitura di aiuti umanitari sono evidenti, come precedentemente sottolineato da Oxfam: "la duplicazione di quasi tutte le funzioni governative praticata tra il governo dell'AP in Cisgiordania e quello di Hamas a Gaza" rende estremamente difficile l'attuazione di progetti di sviluppo sostenibile³⁴.

DE-SVILUPPO ECONOMICO

Gaza è stata considerata un disastro umanitario per così lungo tempo che è facile dimenticare come la situazione odierna di dipendenza dagli aiuti rappresenti un'evoluzione relativamente nuova. Prima dell'avvio della politica di separazione (ved. box 1) la disoccupazione a Gaza era solo del 10%³⁵ e la produttività era elevata. Nei pochi anni successivi all'imposizione del blocco il PIL reale di Gaza era già sceso del 30%³⁶ e le prime vaste operazioni militari hanno comportato la distruzione di 700 aziende private e la perdita di 140.000 posti di lavoro³⁷.

"Vi sono di nuovo gravi carenze di medicinali e beni di consumo poiché le forniture ricevute durante il conflitto si stanno esaurendo. Molti membri del personale non vengono pagati da mesi, altri ricevono solo il 60% dello stipendio a causa della crisi finanziaria dell'Autorità Nazionale Palestinese aggravata dal trattenimento del gettito fiscale da parte di Israele".

Tony Laurance, CEO

Se la produttività avesse continuato a crescere ai ritmi dei primi anni '90³⁸ si stima che il PIL reale pro-capite nell'insieme del TPO sarebbe più alto dell'88% rispetto ad oggi³⁹. Il tasso di disoccupazione a Gaza è attualmente del 45% (63% tra i giovani)⁴⁰. L'80% della popolazione riceve aiuti internazionali⁴¹; e più del 70% degli abitanti sono privi della sicurezza alimentare o rischiano di perderla⁴². Le restrizioni all'import-export insite nel blocco non fanno che ostacolare l'economia di Gaza contribuendo alla diffusione della povertà: se prima del 2007 Israele e la Cisgiordania assorbivano oltre l'85% dei beni esportati da Gaza, quest'ultima è oggi autorizzata ad esportare meno del 2% di quel volume⁴³.

Agricoltura, pesca, industria ed edilizia, cioè i settori che per tradizione costituiscono la spina dorsale dell'economia di Gaza, hanno tutti subito le gravi conseguenze del blocco e le limitazioni al commercio tra Gaza e la Cisgiordania. Gli agricoltori non hanno accesso al 35% dei propri terreni agricoli, situati nella "zona ad accesso limitato"⁴⁴, il che comporta una perdita annua di circa 50 milioni di dollari per l'economia di Gaza⁴⁵. La riduzione, in termini di miglia nautiche, della zona di pesca consentita sottrae ai pescatori circa 1.400 tonnellate annue di pescato, per un controvalore di 26 milioni di dollari⁴⁶. Il 95% dei 3.500 pescatori di Gaza riceve aiuti internazionali⁴⁷ e il 90% delle fabbriche e dei laboratori di Gaza ha dovuto chiudere dopo l'istituzione del blocco nel 2007⁴⁸. Il settore edile, fondamentale ai fini delle ricorrenti tornate di ricostruzione post-belliche ed essenziale per la vita economica di Gaza, è stato duramente colpito dalle forti limitazioni all'importazione di materiali da costruzione⁴⁹.

A causa di tali restrizioni le scuole di Gaza devono fare i doppi o tripli turni e 16.200 famiglie vivono presso parenti, in rifugi o in ricoveri di fortuna tra le macerie delle loro case danneggiate o distrutte⁵⁰.

SERVIZI ESSENZIALI: ACQUA, IGIENE ED ENERGIA

La ripresa economica di Gaza è ulteriormente ostacolata dalle enormi carenze nei settori energetico e idrico, già in condizioni critiche prima dell'operazione militare del 2014. L'unica centrale energetica di Gaza è stata colpita due volte dai raid aerei israeliani durante l'OPE e, pur essendo stata riparata, recentemente ha dovuto chiudere per la mancanza dei fondi necessari a ricostituire le riserve di carburante. Attualmente funziona a capacità dimezzata, con otto ore di attività alternate a otto ore di fermo⁵¹.

La carenza di elettricità pregiudica a sua volta le forniture idriche e lo smaltimento delle acque reflue, già compromessi dai danni delle operazioni militari e dalle limitazioni all'importazione di pompe e materiali edili necessari per le riparazioni ordinarie. Già prima dell'OPE il 95% dell'acqua disponibile a Gaza non era idonea all'uso umano⁵² e in base a previsioni ONU la falda acquifera locale diverrà inutilizzabile entro il 2016⁵³. Le carenze energetiche e la mancanza cronica di carburante incidono anche sull'efficienza dei servizi medici, tra cui ospedali e ambulanze, e impediscono un'adeguata prestazione di servizi essenziali

"La principale responsabilità di questo Consiglio rimane quella di svolgere il proprio ruolo nella formulazione di un piano di pace finalmente capace di risolvere il conflitto... Il Consiglio ha approvato solo due risoluzioni su Israele e Palestina, e nessuna di esse esprime una strategia. Non è forse il momento ... che il Consiglio prenda in mano la situazione?"

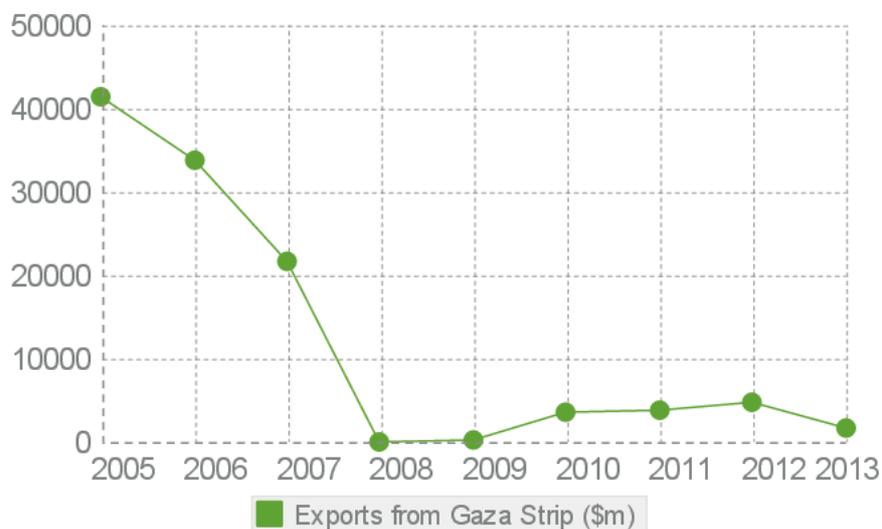
Robert Serry,
Coordinatore Speciale
ONU, 26 marzo 2015

"È duro vivere in questa roulotte. A volte mi portano all'ospedale per la notte. Qui fa freddo, sembra di vivere in un frigorifero. Non abbiamo né riscaldamento né gas... l'ultima guerra ha spazzato via ogni cosa. Avevamo tutto, ora non abbiamo più nulla."

Fatemah, 83 anni, vedova. Vive con 10 parenti in una roulotte di due stanze vicino alle rovine della sua casa distrutta nell'OPE.

necessari a far fronte ai bisogni umanitari e a garantire il funzionamento dell'economia. Secondo l'ONU, da qui al 2020 la fornitura di energia elettrica dovrebbe raddoppiare per soddisfare il fabbisogno⁵⁴.

Figura 1: Esportazioni dalla Striscia di Gaza 2005–2013 (milioni di \$)



Fonte: Ufficio Centrale di Statistica Palestinese



Manar (11 anni) e le sue compagne nella loro scuola di Gaza, seriamente danneggiata nel conflitto del 2014. "I danni fanno paura. Le classi sono sovraffollate e quando piove filtra dentro l'acqua. Ma io amo la mia scuola" (2015). Foto: Iyad al Baba/Oxfam

3 LA FINE DELLO STALLO

Questa deve essere l'ultima conferenza sulla ricostruzione di Gaza. La spirale di costruzione e distruzione deve essere spezzata.

Ban Ki-moon, Segretario Generale ONU, Il Cairo, 12 ottobre 2014

I donatori presenti alla Conferenza del Cairo hanno dichiarato di non poter continuare a finanziare la ricostruzione di Gaza per poi vedere tutto nuovamente distrutto qualche anno dopo. Hanno insistito sulla necessità di trasformare il cessate il fuoco temporaneo concordato tra Israele e Hamas il 26 agosto 2014 in una garanzia duratura contro ulteriori offensive militari. A sei mesi dalla Conferenza ciò non è avvenuto.

LE LINEE ROSSE DEL CONFLITTO

OPE è stata la terza e la più devastante operazione militare degli ultimi sei anni. Avner Gvryahu di Breaking the Silence faceva notare che “[l]a stessa linea rossa attraversata durante l’operazione Piombo Fuso è divenuta la linea di partenza dell’OPE”⁵⁵. Il persistere dell’impunità per le violazioni del DIU ha consentito il proseguimento delle violenze.

L’operazione Piombo Fuso (2008-2009) causò almeno 1.440 vittime palestinesi, oltre 5.000 feriti e danni alle infrastrutture per un valore compreso tra 659,3 e 891,8 milioni di dollari. La successiva missione d’inchiesta dell’ONU individuò prove di possibili crimini di guerra e crimini contro l’umanità sia da parte delle Forze di Difesa israeliane che dei militanti palestinesi, e sollecitò ulteriori indagini miranti ad avviare azioni penali.

Per quanto riguarda l’OPE, Amnesty International ha affermato che “i ripetuti sproporzionati attacchi contro le case stanno ad indicare che le attuali tattiche militari israeliane sono... in totale contrasto con i principi del diritto internazionale umanitario”⁵⁶. Tali principi vietano attacchi alla popolazione e agli obiettivi civili⁵⁷.

Amnesty ha rivolto critiche anche ai gruppi armati palestinesi, sottolineando come “nel corso del conflitto i gruppi armati palestinesi, tra cui il braccio armato di Hamas, hanno ripetutamente condotto attacchi illegali, uccidendo e ferendo civili... hanno dimostrato totale indifferenza per il diritto internazionale umanitario e per le conseguenze delle loro violazioni sulla popolazione civile sia di Israele che della Striscia di Gaza”⁵⁸.

La portata delle azioni armate e militari consentite dalle norme del DIU è severamente limitata dai principi di necessità militare, distinzione e proporzionalità; devono essere messe in atto efficaci misure precauzionali. Le parti che vengono meno all’osservanza di questi principi rischiano di commettere crimini di guerra.

"Ci bombardavano da tutte le parti. Ho nascosto i miei figli sotto le scale, ma ad un certo punto c'erano troppa polvere e fumo. Allora li ho portati in strada, poi ho sentito delle schegge che mi colpivano e gli occhi hanno iniziato a bruciarmi. I bambini mi sono caduti dalle braccia strillando. Non sapevo chi fosse vivo e chi morto."

Jehad, 24 anni, ha perso la vista nell'OPE. La sua bambina, i genitori, il marito e altri parenti sono stati uccisi nell'attacco.

La presenza di armi non solo alimenta il conflitto e la sua perdurante reiterazione: anche la scelta del tipo di armi in un dato conflitto può infrangere i principi di distinzione e proporzionalità. E' illegale usare le armi in modo tale da nuocere indiscriminatamente ai civili, come nel caso di esplosivi impiegati in aree densamente popolate. Secondo il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) "L'uso di ordigni esplosivi in aree densamente popolate espone la popolazione e le infrastrutture civili ad un elevato, addirittura estremo rischio di morte, lesioni o distruzione accidentali o indiscriminate...nelle aree densamente popolate deve essere evitato l'uso di armi esplosive ad ampia zona d'impatto"⁶⁰.

La condotta che il governo israeliano e i gruppi armati palestinesi hanno tenuto sia durante il conflitto dell'anno scorso che nel corso delle crisi precedenti solleva molti interrogativi riguardo a violazioni del diritto internazionale.

Il Trattato sul Commercio delle Armi, firmato da 130 Stati e ratificato da 65⁶¹ – stabilisce il divieto del trasferimento di armi qualora il fornitore sia a conoscenza del fatto che tali armi saranno usate per commettere "attacchi contro obiettivi civili o popolazione civile". Pur in assenza di un bando totale, il Trattato vieta il trasferimento di armi laddove esista un contesto di violazioni sistematiche del DIU o dei diritti umani⁶².

IL CESSATE IL FUOCO INESISTENTE

Il cessate il fuoco temporaneo concordato il 26 agosto 2014 non è servito ad evitare ulteriore violenza. Le forze armate israeliane continuano a far fuoco contro contadini, pastori e terreni agricoli nelle zone di confine della Striscia di Gaza. Tra la data del cessate il fuoco e il 31 marzo si sono verificati più di 400 incidenti di fuoco israeliano navale o di terra: un pescatore è stato ucciso e altri lavoratori palestinesi sono stati feriti⁶³. Quattro missili sono stati sparati da Gaza verso Israele, senza causare feriti. Non si può negare il dato di fatto che la persistente impunità fomenta un conflitto persistente e sempre più devastante.

Fino ad oggi non si è assistito ad un effettivo impegno per trasformare il cessate il fuoco temporaneo in un accordo trasparente, solido ed operativo.

LA RESPONSABILITA' PER LE VIOLAZIONI DEL DIRITTO UMANITARIO INTERNAZIONALE

Siano essi Stati o altre entità, i soggetti che commettono crimini di guerra e crimini contro l'umanità hanno la responsabilità di porre fine a tali condotte illegali. Secondo il Progetto di Articoli sulla Responsabilità dello Stato della Commissione del Diritto Internazionale del 2001, gli Stati dovrebbero provvedere alla riparazione di un atto internazionalmente illecito sotto forma di restituzione, risarcimento e soddisfazione⁶⁴.

"I gravi danni causati alla popolazione civile sono ancor più gravi se pensiamo ai mezzi che l'esercito israeliano ha a disposizione, e che gli consentirebbero di ridurre fortemente tali danni."

Btselem⁵⁹

"Noi che viviamo qui sappiamo che potete blindarci sempre più, ma ci deve essere un accordo con i palestinesi affinché possiamo vivere qui in pace, costruire le nostre case e crescere i nostri figli e i nostri nipoti"

Binyamin Shimron,
abitante del Kibbutz
Nahal Oz, Israele

Anche gli Stati terzi hanno responsabilità giuridiche, in quanto firmatari delle Convenzioni di Ginevra, di garantire il rispetto del DIU⁶⁵.

La garanzia di un certo livello di assunzione di responsabilità è uno strumento importante per scoraggiare e limitare future violenze. La garanzia più immediata e urgente per evitare il ripetersi di violenze e violazioni del DIU sarebbe la trasformazione del cessate il fuoco del 26 agosto 2014 in un accordo duraturo con conseguenze da imporre in caso di violazioni compiute da una qualsiasi delle parti in conflitto. Sarebbe inoltre necessario impegnarsi per un'ampia partecipazione e per il coinvolgimento di tutte le componenti della società palestinese, per esempio attraverso il coinvolgimento delle donne nei negoziati e nel processo di pace nonché nella ricostruzione del dopo conflitto, come previsto dalla Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Inoltre i quadri politici intergovernativi regionali, quali la Politica Estera e di Sicurezza Comune della UE e le Linee Guida per la Promozione dell'Osservanza del DIU⁶⁶, potrebbero essere impiegati come strumenti per rispondere, prevenire e scoraggiare le violazioni del DIU.

La comunità internazionale continua a perseguire un programma di assistenza umanitaria che non è accompagnato dalla promozione di una forte assunzione di responsabilità politica e legale; di conseguenza le parti non sono incentivate a modificare le rispettive linee di condotta per conformarle ai propri obblighi giuridici.

4 LA RICOSTRUZIONE DI GAZA

Tornare allo status quo ante non risolverebbe il problema, lo prorogherebbe soltanto. Gli spargimenti di sangue non si fermerebbero, anzi peggiorerebbero la prossima volta che la spirale inghiottirà la popolazione di Gaza e colpirà gli israeliani. Gaza è una ferita aperta che non basta fasciare. È necessario un piano per il futuro che permetta a Gaza di respirare e guarire.

UN Ban Ki-moon, Segretario Generale ONU, 21 luglio 2014



Ampie porzioni di interi quartieri, come quello di Shujaiyeh, sono ancora in macerie (2015).

QUALI PROGRESSI FINORA?

Sebbene alcuni edifici danneggiati siano stati riparati e sia stato fornito un certo numero di alloggi temporanei, finora non è stato avviato quasi nessun progetto di ricostruzione su ampia scala⁶⁷, e non è stato ripristinato nessuna abitazione permanente⁶⁸. Stando alle attuali proiezioni è difficile che le cose cambino nel prossimo futuro. L'inverno è stato particolarmente duro a Gaza: a gennaio 2015 almeno quattro persone sono morte durante la tempesta Huda a causa del freddo, della mancanza di alloggi adeguati e di incidenti elettrici. Decine di migliaia di persone hanno sofferto il gelo, la pioggia e il vento in ripari inadeguati.

Fino a gennaio 2015 erano state riparate soltanto 36 scuole che avevano subito danni lievi, contro un totale di oltre 258 danneggiate e 8 distrutte negli attacchi⁶⁹. Sono stati finora reperiti fondi per la riparazione di dieci

“La gente dorme letteralmente in mezzo alle macerie; dei bambini sono morti di ipotermia. Alla Conferenza del Cairo dello scorso ottobre sono stati promessi 5,4 miliardi di dollari, ma a Gaza non è arrivato praticamente nulla. Tutto questo è angosciante e inaccettabile”.

Robert Turner,
UNRWA, 27 gennaio
2015

ospedali e dieci centri medici di base. I lavori in tali strutture sono a malapena iniziati a causa della mancanza di materiali da costruzione, mentre per la ricostruzione di molti altri ospedali e centri medici non ci sono fondi⁷⁰.

I donatori hanno espresso le proprie preoccupazioni per il fatto che l'AP non è stata in grado di rispondere efficacemente ai bisogni della popolazione di Gaza a causa della mancanza di fondi, dell'impossibilità di spostarsi tra Gaza e la Cisgiordania, delle divisioni politiche e della scarsa capacità del GNC di fissare priorità ed esercitare la leadership⁷¹.

CHE NE E' STATO DEI FINANZIAMENTI?

Secondo la Banca Mondiale⁷², alla Conferenza del Cairo i Donatori si sono impegnati per un totale di 5 miliardi di dollari in risposta al Piano Nazionale Palestinese per la Ripresa Immediata e la Ricostruzione di Gaza. Di questi, 3,5 miliardi erano destinati a Gaza (ved. tabella 2) e il resto al sostegno generale di bilancio per il governo palestinese e altri programmi di sviluppo in Cisgiordania. Parte di questi fondi non erano nuovi poiché i donatori hanno riconfermato i loro preesistenti stanziamenti annuali, affiancandoli ad altri fondi aggiuntivi in risposta ai bisogni emergenti a Gaza.

Tabella 2: Composizione degli impegni dei sette maggiori donatori ed erogazioni⁷³

	Impegnati per Gaza (\$)	Erogati (\$)
Qatar	1 miliardo	102 milioni
UE⁷⁴	348 milioni	141 milioni
USA⁷⁵	277 milioni	233 milioni
Kuwait	200 milioni	0
Turchia	200 milioni	0
EAU	200 milioni	0
Arabia Saudita	500 milioni	48.5 milioni

Benché i dati completi sugli impegni individuali e relative erogazioni non siano ancora stati resi pubblici, la Banca Mondiale rileva che alla data del 7 aprile 2015 era stato erogato solo il 26,8% (945 milioni di dollari) di quanto stanziato per Gaza⁷⁶.

Alcuni stakeholder hanno rivelato in forma riservata che un certo numero di donatori internazionali è riluttante a versare i contributi promessi per la ricostruzione in assenza di progressi verso un ristabilimento dell'Autorità Palestinese (AP) a Gaza⁷⁷. Nonostante la formazione del GNC, infatti, vi sono stati ritardi nell'attuazione dei precedenti accordi per la riconciliazione politica, e le molteplici crisi nella regione che richiedono l'attenzione dei donatori ha reso questi ultimi riluttanti ad erogare i fondi con rapidità.

L'aspetto paradossale è che la mancata ricostruzione aggrava l'eventualità della ripresa del conflitto⁷⁸. astenendosi dall'erogare fondi per

paura dell'instabilità politica di Gaza, i donatori accentuano le divisioni che inaspriscono tale instabilità. Negli ultimi otto anni la frattura politica tra Gaza e Cisgiordania ha avuto gravi conseguenze sulla fornitura di aiuti e servizi a Gaza: acqua, elettricità, settori medico ed educativo risentono dei ridotti contributi da parte dei donatori e delle divisioni ministeriali, e ciò ha prodotto notevoli disparità nella disponibilità di risorse tra i palestinesi di Gaza e i palestinesi della Cisgiordania.

Le divisioni ministeriali hanno prodotto ritardi nei trasferimenti di denaro e forniture, con conseguenti scioperi, chiusure di scuole e ospedali, e gravi carenze del carburante necessario per far funzionare le centrali elettriche e di pompaggio dell'acqua⁷⁹.

Gli abitanti di Gaza non possono seguitare a pagare il prezzo delle perduranti divisioni politiche, così come il finanziamento da parte dei donatori per la ricostruzione e la ripresa non può dipendere dai progressi verso la riconciliazione politica palestinese. Ricostruzione e ripresa devono mirare a soddisfare i bisogni della popolazione di Gaza e permettere l'esercizio dei suoi diritti.

LA SOLUZIONE DI COMODO

La ripresa dopo i danni delle ostilità del 2014 implica molto di più del semplice impegno per il finanziamento e la ricostruzione. Come dichiarato nel Piano Nazionale Palestinese per la Ripresa Immediata e la Ricostruzione di Gaza, una significativa ripresa sarà possibile soltanto con la riconnessione alla Cisgiordania. Una ripresa sostenibile richiede il risanamento dell'economia di Gaza, il libero movimento della popolazione e la riconnessione sociale, economica e politica di Gaza al resto del TPO⁸⁰.

Ad oggi la comunità internazionale non ha saputo presentare un piano d'azione che eserciti un'efficace pressione su Israele per indurlo a rimuovere il blocco; ha scelto invece di aggirarlo.

L'esempio più eloquente di "aggiramento del blocco" è il Meccanismo di Ricostruzione di Gaza (GRM, *Gaza Reconstruction Mechanism*). Introdotto proprio alla vigilia della Conferenza del Cairo, il GRM è stato presentato come uno strumento per venire incontro alle legittime preoccupazioni di Israele legate alla sicurezza e al contempo consentire l'importazione di cemento e altri materiali edili.

Israele ha dichiarato spesso che il blocco è necessario per controllare l'importazione di cemento e di altre merci che considera "a doppio uso". Si noti in proposito che, in base all'Accordo Wassenaar⁸¹, i beni a doppio uso sono identificati sulla base di criteri esplicitamente concordati, in particolare riguardo il loro inserimento nell'elenco degli armamenti riconosciuto a livello globale e la "possibilità di una chiara e obiettiva definizione" come beni per uso militare. Aggregati, barre d'acciaio e cemento (ABC), essenziali per una ricostruzione su larga scala, non sono elencati tra i materiali proibiti; nonostante ciò Israele continua a classificare questi e molti altri beni essenziali come merci "a doppio uso" per limitarne l'ingresso a Gaza⁸².

Box 3: Il Meccanismo di Ricostruzione di Gaza (GRM) in sintesi

Il GRM è un meccanismo temporaneo che intende agevolare l'importazione dei materiali edili essenziali, ossia cemento, aggregati e barre di rinforzo, altrimenti vietati dal governo israeliano in quanto "beni a doppio uso".

L'importazione di materiali nell'ambito del GRM è divisa in due flussi:

"Shelter Stream": per gli abitanti di Gaza le cui case sono ancora abitabili ma hanno subito danni parziali o lievi che necessitano di riparazioni (fino a 18.000 dollari). Delle circa 134.000 abitazioni che rientrano in questa categoria, finora 87.796 sono state giudicate rispondenti ai requisiti del meccanismo in virtù dei danni subiti⁸³.

"Project Stream": per progetti di ricostruzione del GNC, di donatori, agenzie umanitarie e settore privato, ivi inclusi progetti per infrastrutture e nuove abitazioni. Nell'ambito di questo flusso sono stati approvati ad oggi 55 progetti la cui implementazione non è ancora tuttavia iniziata.

La maggior parte dei donatori ha dichiarato che l'estremo bisogno di ricostruzione giustifica qualsiasi meccanismo che vada ad incrementare il livello di importazioni per l'edilizia. Il GRM ha il merito di aver agevolato il più alto livello di import di materiali da costruzione dal 2010 in poi: risultato tuttavia non lodevole se si considerano i livelli del passato. I materiali ABC furono banditi nel 2008, anno in cui fu consentito l'ingresso a Gaza di sole 20.000 tonnellate di cemento⁸⁴, tale quantità scese a sole 50 tonnellate⁸⁵ tra la fine dell'Operazione Piombo Fuso e il marzo 2009. Anche se il GRM riuscisse a far fronte alla domanda di merci ABC, non è chiaro se il valico di Kerem Shalom, l'unico consentito per il transito di merci tra Israele e Gaza, abbia la capacità di sostenere il traffico. Secondo fonti ONU "anche se il GRM funzionasse alla perfezione Kerem Shalom non sarebbe sufficiente, neppure operando sette giorni su sette"⁸⁶.

Gli attori responsabili del funzionamento del GRM sono molteplici. I donatori hanno espresso preoccupazione per il fatto che l'AP non avrebbe efficacemente svolto le funzioni concordate in base all'accordo tripartito del GRM. Tuttavia il GRM è solamente un meccanismo volto a importare ABC e altri materiali "a doppio uso" necessari per la ricostruzione, e in quanto tale non è sufficiente a garantire adeguati sforzi per la ricostruzione se non è accompagnato da un'agevolazione delle esportazioni e del movimento delle persone, entrambi elementi essenziali per un'economia funzionante capace di trainare la ricostruzione.

I donatori hanno collaborato efficacemente con Israele per aumentare le quantità di ABC, contribuendo così ad incrementare il flusso di materiali necessari per la ricostruzione. Alcuni rapporti indicano anche che Israele abbia aumentato il volume di acqua fornito a Gaza.

Si tratta senz'altro di passi positivi, il cui effetto resta però limitato dal perdurare del blocco. L'aumentato apporto d'acqua è incompatibile con le infrastrutture idriche danneggiate di Gaza, che non sono in grado di sostenerne la pressione. Il GRM ha reso disponibile il cemento per le riparazioni a decine di migliaia di proprietari di case a Gaza, ma la popolazione nel suo complesso non può permetterselo a causa di concorrenti esigenze di contante⁸⁷.

"Sto aspettando di ricostruire la mia casa e ho notificato la perdita all'UNRWA, ma non ho ancora ricevuto alcun pagamento. Sto accettando aiuto da qualsiasi ente me lo possa offrire. Sono riuscito ad avere coperte, teli di plastica e container d'acqua, ma tutto questo è niente in confronto a ciò che ho perso. Negli anni che mi rimangono da vivere voglio solo restare in salute e guadagnare qualcosa."

Salah Abu Hajjer

Box 4: "Vogliamo solo ricostruire le nostre case e le nostre vite"

"La nostra casa è stata distrutta e non è più abitabile. Mio padre ha ricevuto un aiuto finanziario a copertura di sei mesi d'affitto. Ha usato il denaro per prepararci un nuovo alloggio: all'inizio andava bene, ma poi è arrivato il freddo. Sono al primo anno di college, studio per gli esami ma non riesco a concentrarmi tanto è forte il rumore del vento e della pioggia. Penso che sia pericoloso per i miei nipoti vivere sotto un tetto di lamiera, perché il vento forte lo muove e temo che qualcosa cada. Non chiediamo molto, vogliamo solo ricostruire la nostra casa e la nostra vita".

Dana, intervistata a Shuja'iyeh, Gaza, nel gennaio 2015

Box 5: Ricostruire rispondendo ai bisogni delle donne

Decine di migliaia di donne, le cui case hanno subito distruzione o danni parziali, sono ancora sfollate. Per le donne la sicurezza della proprietà dipende spesso dal legame con un uomo, e in molti casi può venir meno il loro diritto a restare in una casa dopo la morte dell'uomo capofamiglia. Nel contesto di ricostruzione, la mancanza di diritti congiunti di proprietà pregiudica l'accesso delle donne ai materiali da costruzione necessari per le riparazioni, la loro capacità di registrare i beni perduti al fine di presentare domanda di risarcimento e la loro possibilità di stipulare contratti per alloggi temporanei.

La ricostruzione di Gaza costituisce una grande opportunità per propugnare i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere, consentendo alle donne sfollate di esercitare i propri diritti di proprietà immobiliare e fondiaria. Finora vi sono state scarse consultazioni significative con le organizzazioni per i diritti delle donne e con i loro organi rappresentativi, per garantire che l'impegno per la ricostruzione tenga conto degli specifici bisogni delle donne.

RICOSTRUZIONE IN BASE AI PRINCIPI: PROFITTO E RESPONSABILITA'

Un approccio di principio alla ricostruzione è necessario per porre fine definitivamente alla violenza e garantire che gli Stati terzi coinvolti nella ricostruzione tengano fede ai propri obblighi giuridici. Prima della Conferenza del Cairo l'Associazione delle Agenzie Internazionali per lo Sviluppo (AIDA, *Association of International Development Agencies*) ha pubblicato un briefing in cui delineava cinque principi per aiutare i donatori a ricostruire Gaza in modo sostenibile. Uno di tali principi è quello del non-profitto per chi viola il diritto internazionale.

Attualmente non esiste nessun sistema di controllo per garantire che le aziende che violano il diritto internazionale nel TPO non traggano benefici finanziari dalla ricostruzione di Gaza. AIDA suggeriva che un tale sistema contribuirebbe a garantire l'eliminazione degli incentivi economici al ciclo di distruzione e ricostruzione di Gaza⁸⁸.

Le aziende devono “attenersi al rispetto dei diritti umani” come definito nei Principi Guida su Imprese e Diritti Umani⁸⁹, e nel caso di conflitti armati dovrebbero “rispettare gli standard del diritto internazionale umanitario.” Secondo il CICR, “le aziende corrono rischi legali nell’operare in zone di conflitto, data la responsabilità giuridica per la commissione o la complicità in crimini di guerra o la responsabilità civile per danni”⁹⁰.

Il secondo principio prevede che gli Stati “richiedano esplicitamente che tutte le imprese nel loro territorio e/o sotto la loro giurisdizione rispettino i diritti umani nelle loro attività”⁹¹. Gli Stati donatori, dove opportuno, dovrebbero quindi formulare linee guida chiare destinate alle compagnie nazionali, tra cui aziende, fondi pensione e fondi di investimento statali, per garantire che esse rispettino il diritto internazionale nelle loro attività e non investano in soggetti economici coinvolti in violazioni del diritto internazionale. Gli Stati donatori, ed in generale gli attori umanitari, dovrebbero adottare linee guida per le procedure di acquisto nell’ambito di procedure olistiche di due *diligence*.

5 IN ATTESA DI UN NUOVO APPROCCIO

Dobbiamo emergere dalle rovine della guerra e trovare una formula totalmente nuova per risolvere l'intera equazione Gaza.

Børge Brende, Ministro degli Affari Esteri norvegese, Note di apertura della Conferenza del Cairo



Bambini davanti alla loro casa danneggiata a Beit Hanoun. I buchi nei muri sono coperti con tela cerata. Anas al Baba/Oxfam

In base al Piano Nazionale per la Ripresa Immediata e la Ricostruzione di Gaza, i donatori si sono impegnati ad appoggiare il progetto palestinese che vede Gaza quale “parte integrante dello Stato palestinese”⁹³, sottolineando come lo sviluppo di Gaza sia “cruciale per l'esistenza dello Stato di Palestina”. I donatori si sono inoltre espressi all'unanimità in favore dell'adozione di un nuovo approccio, senza tuttavia definire in concreto come dovrebbe essere e come andrebbe attuato.

Il cambiamento di approccio richiesto riguarda il modo in cui la comunità internazionale dovrebbe collaborare con le parti per meglio garantire la loro assunzione di responsabilità e il rispetto del diritto internazionale.

La ricostruzione di Gaza non può prescindere dalla sua riconnessione con la Cisgiordania, e tale ricostruzione significa molto di più che riportare il numero di edifici di Gaza al livello antecedente all'ultimo round di attacchi o a quello ancora precedente.

Gisha⁹²

VERSO UN'ASSUNZIONE DI RESPONSABILITA'

La necessaria adozione di un nuovo approccio non può essere ulteriormente rimandata. Alle politiche illegali di Israele si deve rispondere con misure pratiche che si basano sugli obblighi dei donatori e degli Stati terzi, ovvero assunzione di responsabilità, condizionalità e coinvolgimento di tutte le parti. Di fronte alle ripetute violazioni del diritto internazionale compiute da Israele, sia nella condotta delle ostilità che nell'occupazione militare di lungo termine della Cisgiordania, alcuni Paesi, in particolare Stati membri della UE, sono divenuti più consapevoli dei rischi insiti in una politica di ostinata difesa dello status quo. Hanno quindi iniziato a valutare l'ipotesi di un'assunzione di responsabilità per la demolizione di progetti finanziati da donatori nell'area C della Cisgiordania. Si tratta di un primo passo positivo quale deterrente di future violazioni.

SUBORDINARE LE RELAZIONI AL RISPETTO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Un meccanismo particolarmente efficace ma sottoutilizzato del quale i governi possono valersi per favorire l'osservanza del diritto internazionale consiste nel subordinare l'intensificazione delle relazioni economiche, diplomatiche, commerciali ecc. al rispetto degli obblighi dettati dal diritto internazionale.

Le relazioni tra UE e Israele, per esempio, sono regolate dall'Accordo di Associazione UE-Israele, il quale specifica che le relazioni tra le parti e tutte le disposizioni dell'Accordo stesso devono basarsi sul *rispetto dei diritti umani e dei principi democratici*. Alla luce delle manifeste violazioni dei diritti umani nel TPO, ivi comprese quelle derivanti dal blocco illegale di Gaza e dall'eccessivo uso della forza contro la popolazione e le infrastrutture civili a Gaza, alla UE fa capo il chiaro obbligo di rispondere subordinando un ulteriore sviluppo delle relazioni economiche e di altro genere ad un maggiore rispetto del diritto internazionale.

Box 6: Attuazione del principio di condizionalità: possibili misure UE

Formalizzare il dialogo informale sui Diritti Umani: Tra tutti i Paesi partner della Politica Europea di Vicinato (PEV) con Piani d'Azione, Israele è l'unico a non avere un sottocomitato ufficiale per i diritti umani all'interno della struttura di comitati avente il compito di monitorare il Piano e gestire il dialogo politico disposto dall'Accordo di Associazione. Esiste invece un "dialogo informale" sui diritti umani inserito nel sottocomitato politico. In base alle rafforzate disposizioni sui diritti umani del Trattato di Lisbona, entrato in vigore dopo l'Accordo di Associazione, la UE dovrebbe insistere che tutti i partenariati in ambito PEV prevedano dialoghi formali sui diritti umani. Non si dovrebbero tenere riunioni di alto livello diplomatico finché tale sottocomitato non si è riunito e non ha formulato le proprie raccomandazioni.

Dichiarare scaduto il Piano d'Azione: Il Consiglio dell'Associazione 2012 stabilì che il Piano d'Azione 2005-8⁹⁴, pur essendo tecnicamente obsoleto,

poteva seguire a costituire la base su cui concordare i progressi. La UE dovrebbe dichiarare formalmente e pubblicamente che il Piano d'Azione 2005 è scaduto e che non saranno possibili ulteriori progressi finché non si terrà un nuovo Consiglio dell'Associazione. Un sottocomitato per i diritti umani di nuova costituzione dovrebbe discutere quali sono i progressi in termini di diritti umani necessari nell'ambito dello sviluppo di un nuovo Piano d'Azione.

Rivedere i finanziamenti nell'ambito dello Strumento Europeo di Vicinato (ENI, *European Neighbourhood Instrument*): Israele fruisce di finanziamenti da programmi rientranti nell'ENI. Nell'ambito dell'ENI 2014-2020 esistono disposizioni per la revisione dei finanziamenti in caso di "crisi o minacce alla democrazia, all'esercizio del diritto o ai diritti umani e alle libertà fondamentali... può essere effettuata un'apposita revisione dei documenti di programmazione. Tale revisione d'emergenza deve garantire il mantenimento di un certo grado di coerenza tra le politiche dell'Unione, il sostegno fornito dall'Unione ai sensi del presente Regolamento e il sostegno fornito nell'ambito di altri strumenti dell'Unione per il finanziamento di azioni esterne. La revisione d'emergenza può eventualmente condurre all'adozione di documenti di programmazione modificati"⁹⁵.

La UE potrebbe inoltre utilizzare maggiormente **le Linee Guida per la Promozione dell'Osservanza del DUI** per esercitare maggiore pressione su Israele affinché revochi il blocco di Gaza⁹⁶. In particular, the EU should complement their denunciations of Israel's illegal policies by employing the restrictive measures under Article 16(d) of the Guidelines.

COINVOLGIMENTO DI TUTTE LE PARTI

A partire dal 2007, quando Hamas ha assunto il controllo su Gaza, vari Stati hanno messo in atto politiche di "non relazione" o di "relazioni limitate"⁹⁷ in virtù delle quali i loro rappresentanti diplomatici non si incontrano con Hamas. L'ONU ha anche fissato dei limiti al livello di contatti che il suo personale è autorizzato a tenere con le autorità *de facto* di Gaza, e alcuni donatori richiedono che le ONG internazionali che ricevono loro finanziamenti limitino i propri rapporti con Hamas⁹⁸.

Le limitazioni imposte ai contatti possono pregiudicare l'accesso umanitario e la messa in atto di progetti umanitari; spesso impediscono anche che gli aiuti per la ripresa e lo sviluppo raggiungano i gruppi più vulnerabili. Viene inoltre indebolita la capacità degli attori umanitari di promuovere uno sviluppo sostenibile, e i progetti di consolidamento istituzionale essenziali per lo sviluppo e la sopravvivenza di uno Stato Palestinese sostenibile divengono molto difficili da attuare. Queste barriere al coinvolgimento della comunità internazionale rendono difficile la promozione di una maggiore osservanza del diritto internazionale. La formazione del GNC rappresenta un'opportunità per superare molti di questi ostacoli.

6 RACCOMANDAZIONI: PASSI SUCESSIVI

Efficaci incentivi alla pace e decise azioni deterrenti per impedire la ripresa delle ostilità sono fattori essenziali per giungere ad una situazione di duratura sicurezza per i civili sia israeliani che palestinesi. Occorrono misure immediate che affrontino i motivi di fondo del conflitto, garantiscano l'assunzione di responsabilità da parte di chi viola il DIU e stabiliscano conseguenze chiare in caso di ripresa delle ostilità e ripetute violazioni del diritto internazionale.

Ricostruzione e ripresa non devono restare ostaggio degli sviluppi politici. A prescindere dai mutamenti del panorama politico, è tassativamente necessario rispondere nel breve termine ai bisogni immediati dei palestinesi residenti a Gaza e metterli in grado, nel lungo termine, di condurre una vita normale. La ricostruzione non è che un passo verso la ripresa e lo sviluppo di più lunga prospettiva.

Affinché i palestinesi di Gaza possano esercitare i propri diritti è necessario che cessino il blocco e la politica di separazione messi in atto da Israele, consentendo così l'esercizio delle funzioni di un unico soggetto politico palestinese rispondente alle esigenze della popolazione palestinese. A tal fine **la comunità internazionale e i donatori** dovrebbero adempiere i propri obblighi derivanti dal diritto internazionale, ricorrendo a tutti gli strumenti disponibili per indurre le parti in causa ad assolvere a loro volta i propri obblighi. E' questo il nuovo approccio che deve essere necessariamente adottato per i palestinesi di Gaza.

Spezzare la spirale della violenza

Tutte le parti dovrebbero riprendere immediatamente i negoziati per un cessate il fuoco a lungo termine che risponda alle esigenze di una ricostruzione sostenibile, affronti le cause di fondo del conflitto e garantisca sicurezza duratura sia agli israeliani che ai palestinesi. Ai negoziati dovrebbero prendere parte tutti i soggetti interessati e in particolare le donne, in linea con la Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Nella condotta delle ostilità sia **il governo di Israele sia i gruppi armati palestinesi, tra cui Hamas**, si devono conformare al diritto internazionale umanitario e alla legislazione sui diritti umani.

La comunità internazionale deve esigere la fine delle violazioni del diritto internazionale ed esercitare pressione per ottenere dai soggetti coinvolti una maggiore assunzione di responsabilità e garanzie di non reiterazione.

I donatori dovrebbero istituire un meccanismo di reporting collettivo, trasparente e pubblico per monitorare la distruzione dei loro aiuti e

presentare immediate formali richieste di risarcimento per i progetti finanziati dai loro cittadini.

Dove armi e munizioni possono essere usate per commettere o facilitare violazione del DIU, il Trattato sul Commercio delle Armi (TCA), che tutti i partecipanti alla Conferenza dei donatori hanno quanto meno firmato se non ratificato, obbliga **gli Stati** a sospendere i trasferimenti e contemplare l'eventualità di revocare le licenze alla parti coinvolte. La condotta di entrambe le parti nel corso dell'OPE e dei precedenti conflitti dimostra l'esistenza del grave rischio che tali trasferimenti di armi possano essere usati in futuro per commettere violazioni del DIU e che quindi infrangano il TCA.

Assistenza, ricostruzione e ripresa basate sui principi

La comunità internazionale dovrebbe esercitare pressione su **Israele** affinché adempia i propri obblighi di potenza occupante, provvedendo al benessere della popolazione occupata e in particolare fornendo alloggio, acqua e servizi medici. Nonostante la mancata osservanza di tali obblighi, Israele dovrebbe garantire la libera circolazione degli operatori umani di qualunque nazionalità tra la Cisgiordania (compresa Gerusalemme Est) e Gaza.

L'Egitto dovrebbe adempiere le proprie obbligazioni di Stato terzo agevolando la fornitura di aiuti umanitari.

I soggetti politici palestinesi devono dare priorità alla ricostruzione quale imperativo umanitario.

I donatori internazionali dovrebbero collaborare con il **GNC** per adottare un approccio olistico nella ricostruzione di Gaza, ad iniziare dallo sviluppo di piani d'azione ministeriali per le attività di ripresa immediata, per progetti abitativi adeguati e sostenibili e per infrastrutture su ampia scala.

Le agenzie ONU, le ONG internazionali e quelle palestinesi dovrebbero collaborare efficacemente con il **GNC** per valutare, classificare in ordine di priorità e soddisfare le necessità di Gaza.

I donatori dovrebbero valutare l'opportunità di appoggiare un comitato di esperti a guida palestinese che supervisioni l'attuazione di tale programma, ponendo particolare enfasi su un coordinamento efficace con i principali stakeholder.

La comunità internazionale dovrebbe stabilire standard di riferimento e concordare una chiara tempistica per valutare i progressi e i livelli di ricostruzione ed efficacia del GRM. Qualsiasi accordo inerente il trasferimento di beni verso Gaza deve essere conforme al diritto internazionale umanitario e alle normative sui diritti umani, e deve dimostrare una tangibile riduzione dei bisogni abitativi e infrastrutturali.

La comunità internazionale dovrebbe accettare la classificazione di beni a doppio uso solo se basata sui criteri esposti nell'Accordo di Wassenaar⁹⁹. Aggregati, barre d'acciaio e cemento sono essenziali per la ricostruzione

su ampia scala e non sono inclusi tra i materiali proibiti, quindi il loro ingresso a Gaza dovrebbe essere consentito senza alcuna restrizione.

I donatori dovrebbero onorare gli impegni presi alla Conferenza del Cairo e procedere con i progetti di ricostruzione e ripresa per Gaza. Dato lo stato di devastazione dell'economia di Gaza, **i finanziamenti dei donatori** dovrebbero coprire totalmente i costi dei materiali da costruzione, dando priorità ai soggetti più vulnerabili. Nell'immediato, dovrebbero essere resi disponibili i fondi e il supporto tecnico necessari affinché le persone possano acquistare i materiali e la manodopera indispensabili per portare a termine la riparazione delle abitazioni.

La comunità diplomatica di Gerusalemme e Ramallah e quella di Tel Aviv dovrebbe effettuare visite di alto profilo, coordinate e con frequenza mensile, nelle aree che necessitano maggiormente di attività di ricostruzione (p.es. Shujaiyeh, Khuza'a e Beit Hanoun) e renderne pubblici i risultati.

I rappresentanti politici palestinesi devono concordare una procedura scadenzata e standard di riferimento per affrontare le questioni insolute che impediscono l'assolvimento di funzioni pubbliche essenziali.

Quale misura immediata **le autorità governative e politiche palestinesi** dovrebbero intraprendere un'opera di razionalizzazione e consolidamento dei ministeri tecnici al fine di migliorare la fornitura di servizi ed essere maggiormente in grado di rispondere ai bisogni a lungo termine di Gaza.

Gli Stati dovrebbero adempiere le proprie responsabilità di soggetti terzi: non favorire e non appoggiare le violazioni dei diritti, negando il proprio sostegno alle aziende che contribuiscono a tali violazioni. Con ciò si intende anche l'adozione di chiare linee guida destinate alle compagnie nazionali, tra cui aziende, fondi pensione e fondi di investimento statali, per garantire che esse applichino l'opportuna due diligence e che non appoggino soggetti economici coinvolti in violazioni del diritto internazionale¹⁰⁰.

Cambiare approccio: porre fine alla politica di separazione

Israele deve rimuovere il blocco e riaprire tutti i valichi da e verso Gaza, consentendo la libera circolazione delle merci quale requisito indispensabile per rispondere ai bisogni umanitari e garantire una ripresa e uno sviluppo economico durevoli.

Israele deve consentire il libero movimento dei palestinesi nel Territorio palestinese occupato in linea con i propri obblighi di potenza occupante, salvo restrizioni individuali solo in casi eccezionali giustificati da legittime motivazioni di sicurezza, come stipulato dal DIU.

La comunità internazionale, e **in particolare il Quartetto (USA, UE, Russia e ONU)** dovrebbero proporre un piano scadenzato per la revoca del blocco, da poter attuare e monitorare per mezzo di adeguati meccanismi ONU.

La comunità internazionale dovrebbe formulare prontamente una risposta comune da presentare al governo di Israele nel caso in cui il blocco non venga progressivamente e coerentemente eliminato.

Gli Stati membri della UE dovrebbero aderire e rendere esecutive le disposizioni dell'Accordo di Associazione UE-Israele e le Linee Guida della UE sull'attuazione del DIU, e agire per garantire che la collaborazione con Israele si svolga nella piena osservanza del DIU e dei diritti umani¹⁰¹.

La comunità internazionale dovrebbe favorire le condizioni necessarie per un'efficiente ed efficace rappresentanza politica palestinese nel TPO, indispensabile per garantire la fornitura di servizi che risponda ai bisogni dei palestinesi e restituisca loro dignità.

Stati e attori regionali ONU dovrebbero adottare e conservare posizioni di principio concernenti il dialogo inclusivo e l'impegno di tutte le parti, assicurando che le agenzie umanitarie abbiano gli spazi necessari per operare conservando imparzialità e neutralità.

NOTE

- ¹ Israele ha lanciato ufficialmente Operazione Margine Protettivo in data 8 luglio 2014. L'operazione è terminata il 26 agosto 2014 con l'accordo per un cessate il fuoco temporaneo e prorogabile.
- ² Stephane Dujarric, Portavoce del Segretario Generale Ban Ki-moon, "Highlights of the Noon Briefing," 2 settembre 2014, <http://www.un.org/sg/spokesperson/highlights/index.asp?HighD=9/2/2014>. Cfr. OCHA, "Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency Situation Report", 4 settembre 2014, pag. 1, https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_04_09_2014.pdf
- ³ Articoli 30–37 del Progetto di, 2001. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, da leggere con Common Article 1 delle Convenzioni di Ginevra, <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions> elaborato a pag. 12 sotto, "Accountability For IHL Violations"
- ⁴ Principi Guida su Imprese e Diritti Umani
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf>
- ⁵ Articoli 59-63 GC4, Articolo 70 Additional Protocol 1
- ⁶ ONU Country Team (2012) 'Gaza in 2020: A liveable place?' <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/gaza-2020-liveable-place>
- ⁷ ONU (2012), 'Statement on Gaza, Occupied Palestinian Territory', Valerie Amos, Sottosegretario Generale agli Affari Umanitari e Coordinatrice per i Soccorsi d'Emergenza, 13 giugno 2012
<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/USG%20Valerie%20Amos%20Statement%20on%20Gaza%2013Jun12.pdf>
- ⁸ The Cairo Conference on Palestine: Reconstructing Palestine—Conclusions by the Chair', 12 ottobre 2014,
<http://www.norway.org.ps/Global/SiteFolders/webram/Conclusions%20by%20the%20Chair.pdf>
- ⁹ ONU Security Council, S/RES/242 (1967), 22 novembre, 1967,
<http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>
- ¹⁰ Gisha (2012) 'What is the "separation policy"? An info sheet', <http://gisha.org/publication/1662>
- ¹¹ Gisha (2014) 'Turning a new page: The end of the civilian closure and the possibilities it offers',
<http://gisha.org/UserFiles/File/publications/newpage/new-page-en.pdf>
- ¹² Secondo GISHA, "Se chiediamo perché restano in vigore queste restrizioni alla libertà di movimento, i funzionari della sicurezza spiegano che fanno parte della "politica di separazione" tra la Striscia di Gaza e la Cisgiordania. Questo termine ricorre nelle dichiarazioni ufficiali, ma l'unica spiegazione mai data è che ha lo scopo di "esercitare pressione su Hamas e sostenere l'Autorità Palestinese". Gisha, 'What is the "separation policy"? An info sheet', giugno 2012, <http://gisha.org/publication/1662>
- ¹³ <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/gaza-2020-liveable-place>
- ¹⁴ OCHA, 'Gaza Initial Rapid Assessment', 27 agosto 2014, pag. 1,
https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_04_09_2014.pdf
- ¹⁵ Questa cifra è relativa ai soli feriti da attacchi missilistici. Magen David Adom (2014), 'Cease fire in Operation "Protective Edge" is holding MDA sums up 50 days of saving lives', <http://www.mdais.com/316/7004.htm>.
- ¹⁶ UN Secretary-General Ban Ki-moon, 'Opening remarks at joint press conference with Palestinian Prime Minister Hamdallah', 13 ottobre 2014,
http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=2395#.VPhkJ0uJlg0.
- ¹⁷ Oxfam (2015), 'Vital building in Gaza could take a century', <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-02-26/vital-building-conflict-damaged-gaza-take-more-century-current>
- ¹⁸ UNDP e Stato della Palestina, 'Detailed Infrastructure Damage Assessment, Gaza 2014', <http://www.ps.undp.org/content/dam/papp/docs/Publications/UNDP-papp-research-damageassessment2014.pdf>; e OCHA, 'Situation Report', 4 September 2014,
http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_04_09_2014.pdf
- ¹⁹ 'Shelter Cluster Factsheet', marzo 2015, <http://www.shelterpalestine.org/Upload/Doc/443c6d04-cecf-480f-b302-fec41a8b4719.pdf>
- ²⁰ Si fa notare che questo è in aggiunta alle 5.000 case non ricostruite in seguito ai precedenti conflitti militari, e vi è attualmente un deficit di più di 70.000 case necessarie per rispondere ai bisogni della crescente popolazione di Gaza: NRC (2014), 'The rebuilding of Gaza will take 20 years'
- ²¹ State of Palestine (2014) 'The National Early Recovery and Reconstruction Plan for Gaza', p. 10,
http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/National%20Early%20Recovery%20and%20Reconstruction%20Plan%20for%20Gaza%202014-2017_FINAL....pdf
- ²² UNMAS (2015) 'Gaza Update', http://www.mineaction.org/sites/default/files/documents/UNMAS_news_jan2015%20PDF.pdf
- ²³ Physicians for Human Rights, Israel, 'Gaza 2014: Findings of an independent medical fact-finding mission', p. 44,
https://gazahealththatrack.files.wordpress.com/2015/01/gazareport_eng.pdf
- ²⁴ PDNA, PCBS, 'Statistics', available from www.pcbs.ps
- ²⁵ ICRC (2010) 'Gaza closure: not another year!', News Release 10/103,
<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm>
- ²⁶ Il diritto internazionale stabilisce che nessuno può essere punito per atti che lui o lei non ha commesso. Si vieta la punizione collettiva di un gruppo di persone per un reato commesso da un individuo. Il rispetto di questo principio può essere garantito solo attraverso la definizione di garanzie che proteggono le procedure giudiziarie. GCIII Article

- ²⁷ Report by the Secretary-General, Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A/HRC/24/30, 22 August 2013, p. 8, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A_HRC_24_30_ENG.doc
- ²⁸ Israele, in quanto potenza occupante, ha l'obbligo di garantire il benessere della popolazione civile palestinese e ha il dovere primario di provvedere ai bisogni di base. Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (Quarta Convenzione di Ginevra) Israele, in quanto potenza occupante, è responsabile per Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), 12 agosto 1949, 75 UNTS 287, Articoli 55, 56 and 59.
- ²⁹ Articoli 59- 63 GC4, Articolo 70 Additional Protocol 1
- ³⁰ GISHA è un'organizzazione israeliana di diritti umani, specializzata nella libertà di movimento
- ³¹ Intervista con Eitan Diamond, Direttore Esecutivo di Gisha, 5 marzo 2014.
- ³² Gisha, 'Frequently Asked Questions: New Gaza Construction Material Procedure', Ottobre 2014, <http://gisha.org/publication/3610>
- ³³ Articolo 59 della Quarta Convenzione di Ginevra (Op.cit 24) prevede che:
'If the whole or part of the population of an occupied territory is inadequately supplied, the Occupying Power shall agree to relief schemes on behalf of the said population, and shall facilitate them by all the means at its disposal. Such schemes, which may be undertaken either by States or by impartial humanitarian organizations such as the International Committee of the Red Cross, shall consist, in particular, of the provision of consignments of foodstuffs, medical supplies and clothing. All Contracting Parties shall permit the free passage of these consignments and shall guarantee their protection.'
- ³⁴ Oxfam (2014) 'Cease Failure: Rethinking seven years of failing policies in Gaza', p. 5, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-cess-failure-gaza-failing-policies-270814-en.pdf
- ³⁵ Oxfam, '20 Facts: 20 Years since the Oslo Accords', September 2013.
- ³⁶ International Monetary Fund (IMF), 'West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee', September 2014.
- ³⁷ Crisis Action (2009) 'Failing Gaza: No rebuilding, no recovery, no more excuses. A report one year after Operation Cast Lead', p. 8, <https://www.oxfam.org/en/research/failing-gaza-no-rebuilding-no-recovery-no-more-excuses>
- ³⁸ Il Prodotto Interno Lordo pro capite di Gaza è diminuito da 1.230 dollari all'inizio degli anni '90 a 1.074 dollari nel 2013, mentre il Prodotto Interno Lordo in Cisgiordania è cresciuto di più del 40% nello stesso periodo
- ³⁹ UNCTAD (2011) 'Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory', http://unctad.org/en/Docs/tdb58d4_en.pdf.
- ⁴⁰ International Monetary Fund (IMF) (2014), 'West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee'
- ⁴¹ UNDP (2014) 'Detailed Infrastructure Damage Assessment', p. 5, <http://www.ps.undp.org/content/dam/papp/docs/Publications/UNDP-papp-research-damageassessment2014.pdf>
- ⁴² FSS Assessment (2014) 'Report of the Rapid Qualitative Emergency Food Security Assessment (EFSA), Gaza Strip', <http://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/report-rapid-qualitative-emergency-food-security-assessment>
- ⁴³ Gisha (2014), op. cit.
- ⁴⁴ 'Zona ad accesso limitato' (*Access Restricted Area, ARA*), da 300-1000 metri lung oil confine con Israele; le ARA sono spesso protette dall'esercito israeliano facendo fuoco.
- ⁴⁵ UN OCHA (2013) 'Access Restricted Areas in the Gaza Strip', http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_ara_factsheet_july_2013_english.pdf
- ⁴⁶ UN OCHA (2010) 'Between the fence and a hard place: the humanitarian impact of Israeli-imposed restrictions on access to land and sea in the Gaza Strip', https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_special_focus_2010_08_19_english.pdf
- ⁴⁷ UN OCHA (2013) op. cit.
- ⁴⁸ Gisha (2015) 'A costly divide: Economic repercussions of separating Gaza and the West Bank', p. 7, <http://gisha.org/updates/3998>
- ⁴⁹ The Portland Trust, 'Gaza's Reconstruction', Bulletin Special Feature, dicembre 2014
- ⁵⁰ 'Shelter Cluster Factsheet', marzo 2015.
- ⁵¹ OCHA, 'Humanitarian Update', 5 marzo 2015.
- ⁵² EWASH (2014), 'Gaza Water Confined and Contaminated', <http://visualizingpalestine.org/visuals/gaza-water-confined-and-contaminated>.
- ⁵³ ONU Country Team nel Territorio occupato palestinese (2012) 'Gaza 2020: A Liveable Place?', p. 11 <http://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>
- ⁵⁴ ONU Country Team nel Territorio occupato palestinese (2012) 'Gaza 2020: A Liveable Place?', p. 11 <http://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>
- ⁵⁵ Avner Gvaryahu, Breaking the Silence (2014) 'As an ex-soldier in the Israeli Defense Forces, I've seen how shockingly we treat Palestinians', *The Independent*, 15 July, <http://www.independent.co.uk/voices/comment/as-an-exsoldier-in-the-israeli-defense-forces-ive-seen-how-shockingly-we-treat-palestinians-9607267.html>
- ⁵⁶ Norma 10 ICRC Norme Consuetudinarie DIU. Cfr. 'Practice relating to Rule 6 ICRC Customary IHL Rules'
- ⁵⁷ Philip Luther, Philip Luther, Direttore del Programma Medio Oriente e Nordafrica di Amnesty International, in: Amnesty International, 'Palestinian armed groups killed civilians on both sides in attacks amounting to war crimes', 26 marzo 2015, <https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/03/palestinian-armed-groups-killed-civilians-on-both-sides-in-2014-gaza-conflict/>
- ⁵⁸ Philip Luther, Direttore del Programma Medio Oriente e Nordafrica di Amnesty International,

<https://www.amnesty.org/en/articles/news/2014/11/israeli-forces-displayed-callous-indifference-deadly-attacks-family-homes-gaza/>

- ⁵⁹ B'Tselem (2015) 'Black Flag: The Legal and Moral Implications of the Policy of Attacking Residential Buildings in the Gaza Strip, Summer 2014', http://www.btselem.org/download/201501_black_flag_eng.pdf
- ⁶⁰ Rapporto sul DIU e le sfide dei conflitti armati contemporanei preparato per la 31a Conferenza Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.
- ⁶¹ Ved. <http://www.un.org/disarmament/ATT/> : dettagli dei firmatari e degli Stati che hanno ratificato il Trattato, e testo del Trattato. Israele ha votato a favore dell'adozione del Trattato sul Commercio di Armi e ha firmato ma non ratificato. La Palestina ha partecipato ai negoziati del Trattato e non lo ha ancora nonostante aderisca ad altri accordi per il controllo delle armi.
- ⁶² Arms Trade Treaty, UN Doc A/CONF.217/2013/L.3, 27 March 2013 [ATT], Article 7. Vi sono altre leggi che limitano la fornitura di armi in determinate circostanze: per esempio la Posizione Comune UE 2008 sui Trasferimenti di Armi stabilisce che ciascun Stato membro UE valuti caso per caso le richieste di licenza di esportazione in base a criteri che comprendono: rispetto dei diritti umani e del DIU nel Paese di destinazione finale; situazione interna nel Paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati.
- ⁶³ PCHR, Rapporto settimanale sulle Violazioni dei Diritti Umani da parte di Israele nei Territori Palestinesi Occupati (5 - 11 marzo 2015), 12 marzo 2015, http://www.pchr.org/portal/en/index.php?option=com_content&view=article&id=10904:weekly-report-on-israeli-human-rights-violations-in-the-occupied-palestinian-territory-05-11-march-2015&catid=84:weekly-2009&Itemid=183. Informazioni sono state fornite anche da Gaza Strip NGOs Safety Office (GANSO) durante la fase di ricerca per questo documento.
- ⁶⁴ Articoli 34–37 della bozza di articolo della Commissione del Diritto Internazionale sulla Responsabilità degli Stati per Atti Internazionalmente Illeciti, 2001.
- ⁶⁵ In base all'Art. 1 della Convenzione di Ginevra gli Stati hanno l'obbligo di garantire il rispetto del DIU. Inoltre, in base al diritto consuetudinario internazionale e come indicato all'art. 41 delle bozze di articolo 2001 della Commissione del Diritto Internazionale sulla Responsabilità degli Stati per Atti Internazionalmente Illeciti, tutti gli Stati sono tenuti a non riconoscere come lecita una situazione derivante da un atto illecito, a non fornire aiuto o assistenza per il suo mantenimento, e a collaborare attivamente per porre fine alla violazione. Bozze degli articoli CDI., http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Convenzione di Ginevra: <https://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>
- ⁶⁶ Linee-guida per la promozione dell'osservanza del DIU: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215(01))
- ⁶⁷ Intervista con UNRWA, 6 marzo 2015; e intervista con l'ufficio del Vice Primo Ministro palestinese, 26 febbraio 2015.
- ⁶⁸ Shelter cluster fact sheet, marzo 2015, <http://www.shelterpalestine.org/Upload/Doc/443c6d04-cecf-480f-b302-fec41a8b4719.pdf> 2015.
- ⁶⁹ Education Cluster, informazioni fornite il 22 marzo 2015
- ⁷⁰ Intervista di AIDA con ufficiale di WHO, 7 aprile 2015
- ⁷¹ In base ad una serie di interviste confidenziali di AIDA con donatori e capi missioni diplomatiche a Ramallah e Gerusalemme tra febbraio e marzo 2015. In totale, AIDA ha intervistato 16 donatori o capi missioni diplomatiche per capire le loro opinioni sui principali impedimenti alla ricostruzione di Gaza.
- ⁷² Intervista con Steen Jorgensen, Direttore Paese Banca Mondiale, 26 marzo 2015 e 7 aprile 2015
- ⁷³ Le cifre relative ai fondi impegnati ed erogati sono basate su informazioni divulgate dalla Banca Mondiale al 7 aprile 2015, queste cifre sono soggette ad aggiornamenti..
- ⁷⁴ Il contributo UE include sostegno finanziario diretto a Gaza, fondi generali UNRWA per Gaza, e progetti UNRWA, compresi progetti umanitari e di sviluppo a Gaza.
- ⁷⁵ Il contributo USA include 84 milioni di dollari di sostegno finanziario a UNRWA Cisgiordania e Gaza.
- ⁷⁶ L'erogazione di finanziamenti per Gaza non riflette necessariamente le spese effettive relative all'acquisto di beni e servizi per progetti, ma è riferito al fatto che fondi da parte dei donatori sono stati messi a disposizione delle relative agenzie implementatrici.
- ⁷⁷ Quest'opinione è stata confermata da svariate interviste condotte durante la ricerca, tra cui interviste a missioni diplomatiche a Gerusalemme e a rappresentanti di organizzazioni intergovernative e agenzie umanitarie internazionali.
- ⁷⁸ Per esempio, Middle East Monitor (2015) 'Gaza blockade opens door for 'new war': UNRWA', <https://www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/17527-gaza-blockade-opens-door-for-new-war-unrwa>
- ⁷⁹ UN OCHA, 'Monthly Humanitarian Bulletin January 2015', http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_02_25_english.pdf
- ⁸⁰ AIDA (2014) 'Reconstructing Gaza: Five Principles for Transformative Change', AIDA Policy Paper, <http://www.diakonia.se/globalassets/blocks-ihl-site/ihl--rights-side-boxes/reconstructing-gaza-five-principles-for-transformative-change.pdf>
- ⁸¹ L'Accordo di Wassenaar sul Controllo delle Esportazioni di Armi Convenzionali e di Beni e Tecnologie a Doppio Uso aveva lo scopo di contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionale e internazionale promuovendo la trasparenza e una maggiore responsabilità nei trasferimenti di armi convenzionali e beni e tecnologie a doppio uso, evitando accumuli destabilizzanti. Gli Stati partecipanti cercano, attraverso le proprie politiche nazionali, di garantire che i trasferimenti di tali beni non contribuiscano allo sviluppo o potenziamento di capacità militari che pregiudichino questi obiettivi e non siano dirottati per andare a favorire tali capacità. All'accordo partecipano tutti gli Stati membri UE escluso uno (Cipro).
- ⁸² Il governo di Israele definisce aggregati, barre d'acciaio e cemento merci "a doppio uso" in base al principio che tali beni "possono essere usati, parallelamente al loro impiego civile, per lo sviluppo, la produzione, l'installazione e il potenziamento di capacità militari e terroristiche". Lista dei beni a doppio uso secondo il Ministero Israeliano degli Affari Esteri, settembre 2014: http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/humanitarian/pages/lists_controlled_entry_items_4-jul-2010.aspx

- ⁸³ L'approvazione di progetti nel quadro di riferimento dei due flussi, Shelter Stream and Project Stream, può essere monitorata in tempo reale sul sito web del Gaza Reconstruction Mechanism, <http://grm.report.org>
- ⁸⁴ Oxfam et al., 'Failing Gaza: No rebuilding, no recovery, no more excuses. A report one year after Operation Cast Lead', 21 dicembre 2009, p. 6, <https://www.oxfam.org/en/research/failing-gaza-no-rebuilding-no-recovery-no-more-excuses>
- ⁸⁵ UNDP, 'One Year After Report. Gaza Early Recovery and Reconstruction Needs Assessment', 10 maggio 2010, p. 44, <http://www.undp.ps/en/newsroom/publications/pdf/other/gazaoneyear.pdf>
- ⁸⁶ Interviste AIDA con ufficiali ONU, tenutesi a Gerusalemme, 26 marzo 2014
- ⁸⁷ Il Gaza Reconstruction Mechanism, www.grm.report.org
- ⁸⁸ AIDA (2014) op. cit.
- ⁸⁹ Oltre a istruzioni generali, i Principi Guida su Economia e Diritti Umani forniscono specifiche informazioni sul DIU per imprese operanti in aree interessate da conflitti armati; ved. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf e <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf>
- ⁹⁰ CICR (2006) 'Business and International Humanitarian Law', pg 26
- ⁹¹ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf and <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf>
- ⁹² Gisha (2015) op. cit.
- ⁹³ Come descritto nel Piano Nazionale Palestinese per la Ripresa Immediata e la Ricostruzione di Gaza, dell'ottobre 2014, che ha costituito la base per la Conferenza dei donatori. 'The Cairo Conference on Palestine: Reconstructing Palestine – Conclusions by the Chair', p. 2, <http://www.norway.org.ps/Global/SiteFolders/webram/Conclusions%20by%20the%20Chair.pdf>
- ⁹⁴ I Piani d'Azione sono concordati tra le UE e i partner PEV per dimostrare l'impegno di questi ultimi verso la democrazia, i diritti umani, la giurisprudenza, la good governance, i principi dell'economia di mercato e lo sviluppo sostenibile. Per ulteriori informazioni: http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm
- ⁹⁵ Norma (UE) No 232/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 11 marzo 2014 che stabilisce lo Strumento Europeo di Vicinato, Articolo 7, paragrafo 10, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0027.01.ENG
- ⁹⁶ Linee-guida per la promozione dell'osservanza del DIU, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215(01))
- ⁹⁷ Si fa notare che queste sono politiche e non leggi; nonostante la percezione di molti che il contatto con gruppi proscritti sia criminalizzato, questo non è il caso. Ved. Kate Mackintosh e Patrick Duplat, 'Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action', luglio 2013, per iniziativa di OCHA e NRC per conto di IASC, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/CT_Study_Full_Report.pdf
- ⁹⁸ Ibid.
- ⁹⁹ L'Accordo di Wassenaar è stato istituito al fine di contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionale e internazionale, promuovendo la trasparenza e una maggiore responsabilità nei trasferimenti di armi convenzionali e di beni e tecnologie a duplice uso, evitando così accumuli destabilizzanti. Gli Stati partecipanti mirano, attraverso le loro politiche nazionali, a garantire che i trasferimenti di queste merci non contribuiscano allo sviluppo o il potenziamento delle capacità militari, che minano questi obiettivi, e che non siano dirottati per sostenere tali capacità.
- ¹⁰⁰ Principi Guida su Imprese e Diritti Umani <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf>
- ¹⁰¹ Per esempio, in conformità con le linee guida sulla promozione del rispetto del diritto internazionale umanitario dell'UE, gli Stati membri dell'UE possono utilizzare disposizioni dell'accordo di associazione UE-Israele e UE-Palestina, compreso il Progress Report della PEV, il Gruppo di lavoro informale sui diritti umani e la Sottocommissione per gli affari politici, per valutare sistematicamente il rispetto del diritto umanitario internazionale come punto di riferimento per la realizzazione dei 'valori comuni' e come base per raccomandazioni concrete e specifiche. Per le linee guida dell'UE sulla promozione del rispetto del diritto internazionale umanitario, cfr. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XG1215(01)). Per maggiori informazioni sulla condizionalità e le relazioni UE-Israele vedi anche, Agnès Bertrand-Sanz, 'EU-Israel Relations: Promoting and Ensuring Respect for International Law', EMHRN and APRODEV, febbraio 2012, http://www.euromedrights.org/files/PIP_report_EU_Israel_relations_350764247.pdf

© AIDA aprile 2015

Questo rapporto è basato sul testo originale "*Charting a New Course: Overcoming the Stalemate in Gaza*" scritto da Grazia Careccia, Lani Frerichs, Laura Grant, Kirsten Hagon e Willow Heske. La traduzione e l'adattamento in italiano sono a cura di Cristina Diamanti. È parte di una serie di rapporti scritti per informare il dibattito pubblico sui temi dello sviluppo e dell'aiuto umanitario.

Per ulteriori informazioni sulle questioni sollevate in questo rapporto per favore inviare un'email a: director@aidajerusalem.org

Questa pubblicazione è soggetta a copyright ma il testo può essere usato gratuitamente a scopo di advocacy, campaigning, educazione e ricerca, a condizione che la fonte sia espressamente citata. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo sia registrato ai fini della valutazione d'impatto. Per la copia in qualsiasi altra circostanza, o per l'utilizzo in altre pubblicazioni, o per la traduzione o l'adattamento, il permesso deve essere rilasciato e un contributo può essere richiesto.

director@aidajerusalem.org

Le informazioni contenute in questa pubblicazione risultavano corrette alla data di stampa.