

SANTA SEDE

Gerusalemme

## e lo statuto internazionale?

L'evoluzione di un concetto e la domanda sull'oggi

**L**a politica della Santa Sede sulla questione di Gerusalemme non può essere compresa senza venire collocata in un contesto più ampio. Innanzitutto la Santa Sede è contemporaneamente un attore religioso e politico<sup>1</sup> e questa doppia natura ha inciso in maniera significativa sulla sua azione diplomatica. Per fare un solo esempio, a partire dal concilio Vaticano II il dialogo con le altre religioni e denominazioni cristiane ha costituito un elemento rilevante della politica vaticana su Gerusalemme al pari e forse più delle relazioni politiche mantenute dalla Santa Sede con gli stati mediorientali.

In secondo luogo l'interesse vaticano per la Terra Santa risale a tempi in cui la questione di Gerusalemme era di là da venire. La salvaguardia dei luoghi santi cristiani e la protezione della locale comunità cattolica sono stati per molti secoli l'oggetto principale della politica vaticana in questa regione e la questione di Gerusalemme non può essere analizzata senza porla in relazione con questi due obiettivi.<sup>2</sup>

Infine non va trascurato il contesto politico generale in cui trova posto l'attività diplomatica della Santa Sede. La questione dei luoghi santi e della comunità cattolica della Palestina è stata affrontata per lungo tempo attraverso accordi bilaterali conclusi tra uno stato cattolico e la

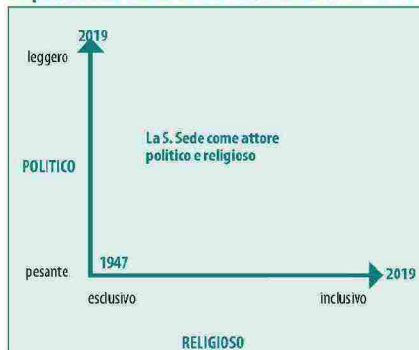
«Sublime porta». Soltanto dopo la dissoluzione dell'impero ottomano questi problemi (insieme a quello relativo allo *status* di Gerusalemme) sono stati affrontati in chiave multilaterale e sono entrati nell'ambito d'interesse delle organizzazioni internazionali.

Più di recente questa tendenza è stata rovesciata in favore di una strategia basata nuovamente su relazioni bilaterali. Queste oscillazioni corrispondono a stagioni diverse dei rapporti tra Israele, gli altri stati della regione medio-orientale e la comunità internazionale. La politica vaticana su Gerusalemme ha dovuto tenere in considerazione questi cambiamenti e adattarsi a essi.<sup>3</sup>

### Un modello interpretativo

Qui analizzerò come questi diversi elementi si sono intrecciati e hanno determinato le scelte operate dalla Santa Sede. Queste possono

La politica vaticana su Gerusalemme 1947-2019



essere lette attraverso le due coordinate indicate nel grafico.

La dimensione politica di questa attività può essere utilmente investigata attraverso la contrapposizione tra iniziative politiche *pesanti* e *leggere*. La domanda d'internazionalizzazione territoriale di Gerusalemme appartiene alla prima categoria: essa richiedeva un territorio, un governo, un'amministrazione, un corpo di polizia e via dicendo, tutti elementi che ne fanno un'iniziativa *pesante*. La proposta di uno statuto speciale per Gerusalemme è invece un'iniziativa più *leggera*: essa non implicava nessuno di questi elementi e prevedeva soltanto alcune norme che determinavano i diritti e gli obblighi delle parti che avessero sottoscritto lo statuto.

La seconda dimensione dell'attività della Santa Sede, quella più propriamente religiosa, può essere analizzata attraverso la dialettica tra *esclusivo* e *inclusivo*. Con questi due termini si fa riferimento al fatto che le proposte politiche per Gerusalemme sono state fondate su argomentazioni che in alcuni casi facevano esclusivo riferimento alla sola religione cristiana, in altri presentavano giustificazioni che includevano riferimenti anche ad altre religioni, in particolare a quella ebraica e musulmana.

Da un punto di vista strettamente cronologico, il primo obiettivo della



politica vaticana non è stato quello d'assicurare uno statuto speciale alla città di Gerusalemme. Questo intento è stato preceduto da quello di garantire la protezione dei luoghi santi e della comunità cattolica. Questi due obiettivi sono stati perseguiti, nel periodo di dominazione ottomana della Terra Santa, attraverso l'azione di una terza parte, uno stato cattolico che agiva da protettore degli interessi cattolici nella regione.

La Francia ha esercitato per lungo tempo questo ruolo, concludendo con la «Sublime porta» numerose capitolazioni che assicuravano ai cattolici e ai loro luoghi santi un regime di particolare tutela. La Russia ha svolto un ruolo analogo in relazione alla comunità ortodossa e ai suoi interessi nella Terra Santa e un conflitto tra queste due potenze è stato una delle cause della guerra di Crimea (1853-1856). Il controllo dei luoghi santi è stato per secoli un costante motivo di contrasto tra i membri delle Chiese cattolica e ortodossa, con il governo ottomano che agiva da arbitro (interessato) delle loro dispute. La situazione esistente ancora oggi risale allo *Statu quo* del 1757 che ha riconosciuto alla comunità ortodossa una posizione predominante in materia di proprietà e amministrazione di molti luoghi santi a Gerusalemme e nella regione circostante.<sup>4</sup>

## Un piano rimasto sulla carta

La questione di Gerusalemme è venuta alla ribalta dopo la I guerra mondiale, in connessione con la dissoluzione dell'impero ottomano e la *Dichiarazione Balfour* (1917) che annunciava il sostegno britannico alla costituzione di un «focolare ebraico» in Palestina. Gli accordi Sykes-Picot (1916) prevedevano un'amministrazione internazionale per una larga parte della Palestina, che comprendeva Gerusalemme, Betlemme e Nazaret. Questi accordi non vennero mai attuati e al termine della guerra la Palestina, inclusa Gerusalemme, venne affidata al mandato britannico.

L'idea di un regime internazionale per la città santa non venne però dimenticata nei circoli politici e diplomatici e riemerse dapprima con il piano della commissione Peel (1937) e poi al termine della II guerra mondiale.<sup>5</sup> Il progetto di spartizione della Palestina tra arabi ed ebrei, approvato dalle Nazioni Unite nel 1947, prevedeva l'internazionalizzazione di Gerusalemme e Betlemme, sottoposte all'autorità delle Nazioni Unite. In questa occasione (e di nuovo due anni più tardi), la Santa Sede giocò un ruolo di primo piano, mobilitando molti paesi cattolici a sostegno del progetto d'internazionalizzazione che era avversato dai paesi arabi e accettato, sia pure a malincuore, dalla Agenzia ebraica.

Com'è noto, il piano delle Nazioni Unite rimase sulla carta (al pari della successiva risoluzione del 9 dicembre 1949) e Gerusalemme venne divisa tra Giordania e Israele. Successivi tentativi di risuscitare l'internazionalizzazione fallirono soprattutto per la recisa opposizione d'Israele e Giordania che si dividevano il controllo di Gerusalemme, con la seconda in possesso della città vecchia e dei suoi luoghi santi.<sup>6</sup>

La Santa Sede aveva fatto un rilevante investimento religioso e politico sulla costituzione, a Gerusalemme, di un *corpus separatum* sotto amministrazione internazionale. Il pontefice aveva pubblicato due encicliche (*In multiplicibus curis*, 24.10.1948, e *Redemptoris nostri*, 15.4.1949) dove la richiesta d'internazionalizzare Gerusalemme era giustificata con il richiamo ai «venerandi monumenti della vita e della morte del divin Redentore» conservati nella città.<sup>7</sup> Nessun riferimento al significato che essa aveva per ebrei e musulmani è contenuto in questi documenti.

Il valore universale di Gerusalemme, e quindi l'opportunità di un regime internazionale che lo rispecchiassi, era spiegato con il fatto che Cristo era morto per tutti gli esseri umani,<sup>8</sup> non con il riferimento al significato che la città rivestiva per le tre religioni monoteistiche. Questo

carattere *esclusivo* della giustificazione religiosa adottata per sostenere l'internazionalizzazione di Gerusalemme s'accompagna alla *pesantezza* della proposta politica.

Durante i negoziati alle Nazioni Unite la Segreteria di Stato vaticana aveva esercitato forti pressioni sui governi dei paesi a maggioranza cattolica per assicurare il loro voto in favore dell'internazionalizzazione e la Santa Sede si era espressa contro il piano d'internazionalizzazione *funzionale* della città (cioè un regime di extra-territorialità limitato ai luoghi santi), giudicandolo un compromesso poco soddisfacente. Tuttavia la diplomazia vaticana era consapevole che la proposta d'internazionalizzazione territoriale di Gerusalemme era sempre meno realistica e prese quindi la prima occasione per rivedere la propria strategia.

L'opportunità fu fornita dalla Guerra dei sei giorni (1967) e dalla caduta dell'intera Gerusalemme nelle mani d'Israele. Nell'allocuzione al sacro collegio del dicembre 1967, Paolo VI non fece menzione dell'internazionalizzazione territoriale e, in suo luogo, propose «uno statuto proprio, alla cui osservanza faccia garanzia un'istituzione di carattere internazionale»<sup>9</sup> che avrebbe protetto i luoghi santi, garantiti i diritti civili e politici dei membri di tutte le comunità religiose e rispecchiato il carattere storico e religioso di Gerusalemme.

Anche se formulato con un cauto linguaggio diplomatico, il cambiamento è evidente: non più un *corpus separatum* ma uno statuto speciale che non implicava alcuna separazione fisica della città dallo stato (o dagli stati) che esercitava(no) la sovranità su di essa.

## Luoghi santi per tutti

C'è un altro profilo dell'allocuzione pontificia che è opportuno sottolineare. Lo statuto speciale per Gerusalemme non è più richiesto in nome dei luoghi santi cristiani racchiusi nella città. La richiesta è giustificata invece con un altro argomento, la «fisionomia storica e religiosa di Ge-



rusalemme», una città che include «i luoghi santi propriamente detti e tali considerati dalle tre grandi religioni monoteistiche».

Negli anni seguenti Paolo VI ha ripetutamente sottolineato l'unicità e il significato universale di Gerusalemme come punto di convergenza delle tre religioni monoteiste e questa nuova visione è stata alla fine precisata nei suoi contenuti da una nota preparata dall'osservatore permanente della Santa Sede alle Nazioni Unite. In questo documento la richiesta di «uno speciale statuto garantito internazionalmente per Gerusalemme» veniva spiegata con l'intento «di preservare e garantire alla città santa la sua identità di centro religioso unico e straordinario nella storia del mondo, in modo tale che diventi un luogo stabile d'incontro e concordia per le tre grandi religioni monoteistiche». <sup>10</sup> In questa prospettiva, il destino dei luoghi santi cristiani e della locale comunità cattolica viene collocato in un orizzonte più vasto che include anche ebrei e musulmani.

L'ultimo passo per mantenere in vita il progetto di uno statuto internazionalmente garantito venne compiuto nel 1999, quando il cardinale Jean-Louis Tauran ridusse l'area da sottoporre a questo statuto alla città vecchia di Gerusalemme. «Riguardo alla questione di Gerusalemme – dichiarò il cardinale – la Santa Sede ha sempre sostenuto che essa non può né deve essere ridotta a quella del libero accesso ai luoghi santi. La dimensione viva di questi luoghi richiede anche: 1) che sia mantenuto il carattere globale di Gerusalemme come eredità sacra comune alle tre religioni monoteiste; 2) che sia difesa la libertà religiosa in tutti i suoi aspetti; 3) che siano salvaguardati tutti i diritti acquisiti delle varie comunità per quanto concerne i luoghi di culto, i centri di spiritualità e di studio, gli enti caritatevoli; 4) che il mantenimento e lo sviluppo di ciascuna religione venga trattato equamente. Per fare in modo che tutto questo venga reso possibile, la Santa Sede auspica uno speciale sta-

tuto garantito internazionalmente per la parte più sacra della città di Gerusalemme». <sup>11</sup>

Questa proposta non è soltanto assai più *leggera* della precedente – uno statuto internazionalmente garantito limitato alla città vecchia di Gerusalemme, anziché un *corpus separatum* esteso a tutta la città – ma anche molto più *inclusiva*: la necessità dello statuto è spiegata con il riferimento ai luoghi santi delle tre religioni monoteistiche e con l'intento di fare della città il luogo dove esse potessero convivere in pace. Su entrambi i piani – quello politico e quello religioso – la distanza con i progetti sostenuti durante il pontificato di Pio XII è evidente. <sup>12</sup>

Il secondo punto di svolta non ha una data precisa. È piuttosto un processo che è iniziato nei primi anni di questo secolo, quando il riferimento a uno statuto internazionalmente garantito per Gerusalemme ha cominciato a divenire meno frequente nelle dichiarazioni dei rappresentanti della Santa Sede. Nelle loro allocuzioni ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, tradizionalmente pronunciate all'inizio d'ogni anno, i pontefici erano soliti menzionarne la necessità.

### Alleggerire per includere

Nel 2002 Giovanni Paolo II ha fatto riferimento a «uno statuto internazionalmente garantito per le parti più sacre di Gerusalemme» (qualcosa di meno che la consueta richiesta di uno statuto internazionalmente garantito per Gerusalemme). <sup>13</sup> Da allora ogni riferimento è stato lasciato cadere e la menzione stessa della questione è divenuta sporadica. Ciò che è più significativo, anche a fronte di eventi direttamente connessi allo statuto giuridico della città non hanno indotto le autorità vaticane e riproporre l'antica richiesta.

Quando, nel 2018, il presidente degli Stati Uniti ha annunciato la decisione di trasferire l'ambasciata americana da Tel Aviv a Gerusalemme, papa Francesco si è limitato ad

auspicare genericamente che «sia impegno di tutti rispettare lo *status quo* della città, in conformità con le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite» e che l'identità della città «sia preservata e rafforzata a beneficio della Terra Santa, del Medio Oriente e del mondo intero». <sup>14</sup>

Quando, nello stesso anno, il Parlamento israeliano ha approvato la legge fondamentale «Israele come stato nazionale del popolo ebraico», che definisce Gerusalemme come la «capitale (...) completa e unita» d'Israele, non c'è stata alcuna reazione da parte della Santa Sede (cf. *Regno-att.* 8,2019,219). L'amministratore apostolico di Gerusalemme, l'autorità cattolica di grado più alto nella città, e l'Assemblea dei vescovi cattolici in Terra Santa hanno criticato questa legge in quanto discriminatoria dei cittadini palestinesi d'Israele, ma non hanno fatto cenno alla questione di Gerusalemme. <sup>15</sup>

Di tanto in tanto è possibile che un diplomatico non di primo piano della Santa Sede faccia un cenno allo statuto internazionalmente garantito di Gerusalemme, <sup>16</sup> ma nelle occasioni di maggiore importanza questo argomento è del tutto trascurato. Nella recente dichiarazione su Gerusalemme sottoscritta dal papa e dal re del Marocco, per esempio, si scrive che Gerusalemme deve essere preservata come «patrimonio comune dell'umanità e soprattutto per i fedeli delle tre religioni monoteiste, come luogo di incontro e simbolo di coesistenza pacifica, in cui si coltivano il rispetto reciproco e il dialogo» e si fa appello alla protezione e promozione della città. <sup>17</sup> Ma queste affermazioni non sono seguite dalla richiesta di uno statuto internazionalmente garantito.

L'omissione della richiesta di una garanzia internazionale per lo statuto di Gerusalemme *alleggerisce* ulteriormente la proposta della Santa Sede mentre il riferimento a Gerusalemme come «patrimonio comune dell'umanità», con un richiamo specifico ma non esclusivo alle tre religioni monoteistiche, ne aumenta il grado d'inclusività.



A questo punto è lecito chiedersi quali possono essere gli sviluppi, nei prossimi anni, della strategia politica e religiosa con cui la Santa Sede affronta la questione di Gerusalemme. Una prima indicazione è fornita dal fatto che, negli ultimi 25 anni, essa ha stabilito relazioni diplomatiche con Israele (1993), Giordania (1994) e lo Stato palestinese (2015). Nello stesso arco di tempo sono stati conclusi due accordi con Israele (1993) e lo Stato palestinese (2015), quest'ultimo preceduto da un accordo con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina nel 2000.<sup>18</sup>

## Il peso degli accordi bilaterali

Benché non affrontino direttamente la questione di Gerusalemme, questi accordi contengono norme che riguardano i luoghi santi e la libertà della comunità cattolica e delle sue istituzioni. Tutte queste iniziative diplomatiche vanno nella stessa direzione e indicano che in Vaticano sono cresciuti i dubbi circa la capacità

delle organizzazioni internazionali – siano esse le Nazioni Unite o l'Unione Europea o altre ancora – di garantire efficacemente la libertà d'accesso e l'amministrazione dei luoghi santi e i diritti e gli interessi della comunità cattolica (o di ciò che di essa rimane in Terra Santa). Questi obiettivi possono essere raggiunti più efficacemente attraverso lo sviluppo di solidi rapporti politici e diplomatici con gli stati della regione e la conclusione di accordi bilaterali con ciascuno di essi.

In qualche misura ciò spinge la questione di Gerusalemme sullo sfondo della politica vaticana e segna la fine di un sogno (uso questa parola nel senso in cui la utilizzò Martin Luther King nel famoso discorso del 1963): quello di dare a Gerusalemme uno statuto politico e giuridico speciale che ne rispecchiasse il significato e valore per ebraismo, cristianesimo e islam. Gli accordi bilaterali sono utili per tutelare i luoghi santi e la comunità cristiana ma non possono trasmettere questa dimensione interreligiosa

che trascende gli interessi dei singoli attori politici e religiosi.

È fin troppo facile addossare la responsabilità di questa sconfitta agli stati, che hanno costantemente fatto prevalere i propri interessi di parte, e alle organizzazioni internazionali, che hanno dato prova – una volta di più – d'impotenza. Ma sarebbe ingiusto omettere di segnalare la responsabilità delle comunità religiose che non sono quasi mai state in grado di trasmettere un'immagine di solidarietà e di cooperazione né a livello locale (basti ricordare i dissidi tra le differenti denominazioni cristiane) né a livello internazionale.

La scarsità d'iniziative capaci di mostrare in maniera realistica e credibile la volontà di fare di Gerusalemme un concreto luogo di dialogo e pace interreligiosa ha indebolito in maniera sensibile ogni tentativo di dare alla città uno statuto politico e giuridico che ne manifestasse l'unicità.

Silvio Ferrari

<sup>1</sup> Cf. G.J. GOLAN, PH.C. ARCENEAX, M. SOULE: «The catholic Church as a public diplomacy actor: an analysis of the pope's strategic narrative and international engagement», in *The Journal of International Communication*, (2018) 5.9, 95-115, <http://bit.ly/Church-actor>; J. TROY, *The Catholic Church and International Relation*, Oxford Handbook Online, 2016, <http://bit.ly/Church-international>.

<sup>2</sup> Cf. P. PIERACCINI, *Gerusalemme, luoghi santi e comunità religiose nella politica internazionale*, EDB, Bologna 1996; D. FABRIZIO, *Identità nazionali e identità religiose. Diplomazia internazionale, istituzioni ecclesiastiche e comunità cristiane in Terra Santa tra Otto e Novecento*, Studium, Roma 2004; ID., *La questione dei luoghi santi e l'assetto della Palestina 1914-1922*, Franco Angeli, Milano 2000.

<sup>3</sup> Per un quadro storico della questione di Gerusalemme cf. H.E. BOVIS, *The Jerusalem Question 1917-1968*, Hoover Institution Press, Stanford 1971. Per il periodo successivo, cf. M. BREGER, O. AHIMER, *Jerusalem. A City and Its Future*, Syracuse University Press, Syracuse 2002.

<sup>4</sup> Cf. S. SAYEGH, *Le Statu quo des Lieux-Saints. Nature juridique et portée internationale*, Pontificia università lateranense, Roma 1971.

<sup>5</sup> Cf. S.I. MINERBI, *Il Vaticano, la Terra Santa e il sionismo*, Bompiani, Milano 1988.

<sup>6</sup> Per una dettagliata ricostruzione degli eventi cf. J. LE MORSELEC, *La question de Jerusalem devant l'Organisation des Nations Unies*, Bruylant, Bruxelles 1979.

<sup>7</sup> PIO XII, lett. enc. *Redemptoris nostri*, 15.4.1949: AAS 41(1949), 161-164; *EE* 6/671.

<sup>8</sup> PIO XII, lett. enc. *In multiplicibus curis*, 24.10.1948: la Palestina è la «terra su cui il Signore nostro Gesù Cristo versò il suo sangue per apportare a tutta quanta l'umanità la redenzione e la salvezza»: AAS 40(1948) 433-436; *EE* 6/656.

<sup>9</sup> AAS, 60(1968), 25.

<sup>10</sup> UN Document S/13679, 4.12.1979.

<sup>11</sup> Queste affermazioni del card. Tauran sono citate dall'osservatorio permanente della Santa Sede presso le Nazioni Unite, Renato Martino; Cf. R.R. MARTINO *Statement before the 4th Committee of the 54th*

*Session of the General Assembly on Item 88*, 3.11.1999, in <http://bit.ly/Martino-Gerusalemme>.

<sup>12</sup> Cf. S. FERRARI, *Vaticano e Israele dal secondo conflitto mondiale alla guerra del Golfo*, Sansoni, Firenze 1991.

<sup>13</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10.1.2002, *Regno-doc.* 3,2002,82.

<sup>14</sup> Cf. G.G. VECCHI, «Gerusalemme, l'appello del papa: «Rispettare lo status quo della città»», in *Corriere della sera*, 6.12.2017, <http://bit.ly/Corriere-Gerusalemme>.

<sup>15</sup> Cf. F. MERLO, «Apostolic administrator of Jerusalem stands against new Israeli law», in *Vatican News*, 1.8.2018, <http://bit.ly/Merlo-Pizzaballa>; J. SHARON, «Senior Catholic leadership calls on government to rescind nation-state law», in *The Jerusalem Post*, 5.11.2018, <http://bit.ly/Catholic-statelaw>.

<sup>16</sup> L'ultima dichiarazione è stata fatta da mons. Simon Kassan, incaricato d'affari della missione della Santa Sede presso le Nazioni Unite. Kassan ha affermato che, a giudizio della Santa Sede, Gerusalemme richiede uno speciale statuto «garantito internazionalmente» per assicurare la libertà di religione degli abitanti della città «così come un accesso sicuro, libero e privo di ostacoli ai luoghi santi per i fedeli di tutte le religioni e le nazionalità». Cf. J.L. ALLEN, «Why Vatican won't be joining U.S. on Jerusalem Embassy Row», in *Crux*, 16.5.2018, <http://bit.ly/Embassy-row>.

<sup>17</sup> FRANCESCO, MOHAMMED VI, *Appello su Gerusalemme / Al-Qods città santa e luogo d'incontro*, 30.3.2019; *Regno-doc.* 9,2019,298.

<sup>18</sup> Cf. V. BUONOMO, «Un accordo per contribuire alla pace secondo il diritto internazionale», in E. TRIGGIANI ET AL., *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari 2017; L. HAMMER, «The 2015 Comprehensive Agreement Between the Holy See and the Palestinian Authority: Discerning the Holy See's Approach to International Relations in the Holy Land», in *Oxford Journal of Law and Religion*, 6(2017), 162-179; i contributi raccolti in «The Fundamental Agreement Between the Holy See and Israel and the Conventions Between States and the Church Since the Vatican II Council», in *Catholic University Law Review*, 47(1998), 2.