

"Ingerenza umanitaria: Dalla problematica dell'attuale prassi onuense al suo aspetto morale"

di dott. Paolo Saracino

SOMMARIO: -1. Introduzione; -2. Emergenza umanitaria e minaccia per la pace e la sicurezza internazionale; -3. Inoperatività del sistema di sicurezza collettiva; -4. I limiti delle operazioni di pace; -5. L'autorizzazione all'uso della forza da parte degli Stati membri; -6. Umanitarismo e/o interventismo; -7. Le alternative per rendere necessaria l'ingerenza umanitaria; -8. Una giustificazione morale per l'ingerenza umanitaria; -9. Il contributo della Santa Sede; -10. Ingerenza o intervento umanitario?; -11. Osservazioni conclusive; -12. Bibliografia.

1. In questi ultimi anni sono accaduti molti avvenimenti che hanno completamente mutato lo scenario internazionale. Concluso il periodo del bipolarismo, emergono nuove norme internazionali che hanno messo *ex novo* in discussione l'assolutezza di taluni principi come la sovranità degli Stati o il principio della competenza domestica. Così, si parla sempre più di «un nuovo ordine internazionale» dove la tutela e la salvaguardia dei diritti umani è considerata prioritaria tra gli obiettivi da raggiungere. Sempre più spesso, infatti, i conflitti internazionali o interni creano situazioni di emergenza umanitaria ove le popolazioni civili sono principali vittime, e gli Stati si trovano impotenti di fronte allo sterminio di interi popoli, o di fronte a pratiche inumane come la pulizia etnica.

Ma il fenomeno non è nuovo. Atrocità e sofferenze in situazioni conflittuali esistono da sempre, ma nel periodo antecedente alla guerra fredda le violazioni dei diritti umani rimanevano per lo più impuniti, soprattutto a causa della paralisi degli organi delle Nazioni Unite e in quanto gli Stati giustificavano il loro comportamento interno in base al principio della *domestic jurisdiction*. In relazione alle suddette tematiche sia la dottrina che i governi hanno cercato di rispondere portando alla ribalta l'antica dottrina dell'ingerenza umanitaria discussa e

contrastata per oltre 600 anni. Lo scopo di questa ricerca è di dimostrare l'esistenza o meno di un diritto all'ingerenza umanitaria nonostante la questione sia molto controversa. Da una parte il diritto-dovere di ingerenza umanitaria, dall'altra la sovranità ed il rispetto dei confini degli Stati. È innegabile, tuttavia, che in seguito alle operazioni: «*Provide comfort*», «*Restope Hope*» e «*Tourquoise*», si è aperta una breccia all'inderogabilità del principio di sovranità degli Stati a favore della difesa dei diritti dell'uomo. Trattasi di un'evoluzione che non ha ancora trovato una chiara sistematizzazione sul piano del diritto internazionale, sistematizzazione che appare sempre più urgente per fornire certezze sulla legittimità dei comportamenti dei paesi più forti a garanzia dei paesi più deboli.

Il lavoro si svilupperà in due parti: il primo capitolo tratterà della compatibilità della prassi dell'ingerenza con il sistema giuridico internazionale e dei limiti dell'attuale sistema di sicurezza collettiva incapace di rispondere alle sempre maggiori richieste della Comunità Internazionale, specialmente quando si tratti di tutelare valori ritenuti fondamentali. Sarà anche data una risposta non solo alla domanda se esiste o meno un diritto all'ingerenza umanitaria ma si illustreranno le possibili alternative offerte dalla dottrina per rendere realmente efficace la difesa dei diritti umani. Con il secondo capitolo ci soffermeremo sull'aspetto morale ed al parallelo sviluppo in dottrina del principio di ingerenza umanitaria, concetti differenti e simultaneamente simili per i mezzi che impiegano ma accomunati dal medesimo scopo, quello di difendere chi ne ha bisogno.

In ogni caso il dibattito sull'ingerenza umanitaria, sia nel diritto internazionale che comunitario, va avanti ormai da anni. Ma non rimaniamo meravigliati se non sembra comunque raggiungere convergenze concretamente rilevanti ed una definizione decisa della nozione. La questione pertanto può considerarsi sostanzialmente aperta e certamente da approfondire considerato che i focolai di

guerra sono tanti e sempre ci saranno in tutto il mondo e la tutela dei diritti umani appare sempre più messa in discussione.

2. In base all'articolo 24 (1) della Carta, i Membri delle NU «conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ⁽¹⁾, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome». Nell'adempimento di questi compiti «il Consiglio di Sicurezza agisce in conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» (articolo 24. 2) ⁽²⁾.

Come sappiamo nessuna norma della carta prevede esplicitamente lo stabilimento di operazioni per il mantenimento della pace. Infine, secondo l'articolo 39 ⁽³⁾ della Carta delle NU, tre circostanze particolari inducono il Consiglio di Sicurezza ad agire in base al Capitolo VII, «una minaccia alla pace», «una violazione della pace», «un atto di aggressione» ⁽⁴⁾. In realtà, il Consiglio non ha mai potuto esercitare pienamente i poteri attribuiti dalla Carta a causa della prassi dei veti incrociati durante il periodo della guerra fredda ⁽⁵⁾. In questo periodo, solo in due occasioni il Consiglio ha stabilito una correlazione tra minaccia alla pace e violazione dei diritti umani: il primo caso si riferisce alle sanzioni economiche imposte contro il Governo minoritario razzista in Rhodesia nel 1966; il secondo caso invece risale al 1977 quando il Consiglio adottò una Risoluzione che imponeva un

¹⁾ Quanto di mantenimento della pace si consiglia la lettura sistematica degli articoli della Carta: n. II, 12, 37 e 52 e gli articoli 24 e 53 del capitolo VII. Cfr. STARACE, *Uso della forza nell'ordinamento internazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, 1994, pp. 9 ss.

²⁾ WILCOX, *Regionalism and the United Nations*, in *International organization*, 1995, pp. 780 ss.

³⁾ «Il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale». Articolo 39, Capitolo VII Carta ONU.

⁴⁾ Nell'autunno del 2003, il Segretario generale dell'ONU ha creato secondo l'opinione dell'Assemblea generale, un gruppo ad hoc degli esperti denominato come *l'High-level panel on threats, challenges and change* con il compito di esaminare le nuove sfide alla pace e alla sicurezza internazionale. Dopo un anno di lavoro è stato pubblicato il proprio lavoro con titolo: *A more secure world: Our shared responsibility*.

embargo contro la politica di *apartheid* del Sud’Africa. Ambedue i provvedimenti furono adottati in base all’articolo 41 ⁽⁶⁾ del Capitolo VII per imporre agli Stati l’adozione di misure non implicanti l’uso della forza ⁽⁷⁾ come reazione alle situazioni illegali denunciate.

Da allora, e precisamente dopo il dissolversi dell’Unione Sovietica, l’attività del Consiglio in questo campo si è moltiplicata e le recenti Risoluzioni sono caratterizzate dall’uso sempre più frequente della nozione di «minaccia alla pace» quale base giuridica per l’erogazione di misure coercitive ⁽⁸⁾. Nelle risoluzioni a carattere umanitario il riferimento costante a questa nozione, ha creato una correlazione tra la protezione della persona umana e la ricerca della Pace. Si è così prodotto un ampliamento del concetto sul quale è necessario soffermarsi per capirne la portata.

Innanzitutto è importante precisare quali sono le motivazioni che hanno indotto il Consiglio ad appellarsi al concetto di minaccia alla pace per realizzare ingerenze umanitarie. La ragione principale sta nel fatto che la Carta delle NU prevede la possibilità del ricorso a mezzi coercitivi solo qualora si verifichi una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Pur essendo i diritti della persona umana tra i valori principali da tutelare, nessun meccanismo è previsto per la loro salvaguardia. Di conseguenza il collegamento tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace rende possibile l’attivazione dei meccanismi predisposti nel Cap. VII e che altrimenti non potrebbero operare ai fini dell’attuazione di valori umanitari in quanto tali .

⁶⁾ «Il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l’uso della forza annata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i Membri delle NU ad applicare tali misure. Queste possono comprendere (...)». Articolo 41, Capitolo VII dello Statuto delle NU.

⁷⁾ SOHN, *The authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations force*, in *American journal of international law*, 1958, pp. 232 ss.

⁸⁾ MOMTAZ, *La dèlègation par le Conseil de Sécurité de l’exécution de ses actions coercitives aux organisations règeionales*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, pp. 106 ss.

Il secondo punto che va approfondito riguarda la portata della discrezionalità concessa dalla Carta al Consiglio per determinare se sussistono una delle tre categorie previste dall'articolo 39; in particolare, quella costituita dall'esistenza di una «minaccia alla pace» (⁹). In generale, nell'interpretazione dello Statuto, la dottrina prevalente (¹⁰) è d'accordo nel ritenere che questa discrezionalità abbia dei limiti, uno dei quali è costituito proprio dall'articolo 25 dello Statuto secondo il quale: «I membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente statuto».

Ciò che si pone in contrasto con l'interpretazione precedente è la prassi recente del Consiglio di Sicurezza che mostra una chiara tendenza a superare i limiti indicati. Il primo passo di questa evoluzione fa riferimento alla Risoluzione 688 (1991), nella quale il Consiglio considerò come minaccia l'esodo dei curdi verso le frontiere; il collegamento è diretto nelle risoluzioni riguardanti la Somalia dove è la «*magnitudo of the human tragedy*» che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

D'altra parte, il ricorso ad una nozione allargata di minaccia alla pace non ha incontrato opposizione da parte degli Stati, in quanto giustificato dall'intento di sanzionare gravi violazioni dei diritti umani, anche se queste violazioni non costituivano necessariamente una «minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale», in quanto non implicavano, secondo la più classica interpretazione

⁹) ZAMBELLI, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Genève, Bâle, Munich, 2002.

¹⁰) Vedi per tutti CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 173 ss, p. 179 ss.

di questa nozione, un rischio grave di imminente conflitto armato internazionale⁽¹¹⁾.

Naturalmente non è pensabile ritenere che il Consiglio possa legittimamente intervenire, estendendo all'infinito la nozione di minaccia alla pace ogni qualvolta si commetta una violazione dei diritti umani, per quanto grave. Di conseguenza, la durata del mandato di un'operazione di pace risulta complessa da definire e dipende anche dalle circostanze che riguardano l'operazione, caratterizzate dalla concentrazione in più funzioni eterogenee, il cui contenuto può essere porre fine ad un conflitto, tentativo di conciliazione, assistenza in situazioni di elezioni⁽¹²⁾, completamento del processo negoziale di pace tra le parti in contrasto. Quindi non si limitano solo a svolgere inchieste *ad hoc* su problemi passati ma anche a situazioni attuali e future, assumendo funzioni più ampie sotto gli ordini del Cds. La prassi del Consiglio depone chiaramente per una nozione ristretta del principio di tutela dei diritti dell'uomo suscettibile di mettere in movimento i meccanismi previsti dal Capitolo VII; tanto è vero poiché nelle varie risoluzioni ci si riferisce a «*systematic and widespread killings*»⁽¹³⁾ della popolazione civile o di una sua parte, anche minoritaria, causate da pratiche di governo o da situazioni politiche eccezionali. Solo i crimini particolarmente atroci, commessi su larga scala possono costituire una minaccia alla pace. Va considerato che il Cds dovrebbe affermare e determinare la sicurezza del personale delle operazioni di mantenimento della pace⁽¹⁴⁾. L'ampia nozione di legittima difesa e di reazioni armate contro tentativi volti ad

¹¹() La nozione di minaccia alla pace non è mai stata chiarita dagli organi delle NU, a questo proposito *Gaja* sottolinea "(...) *Dans le travaux préparatoires de la Charte c'est d'une manière délibérée qu'on a omis de préciser le concept de menace contre la paix l'article 39 (...)*" in *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, pp. 298 ss.

¹²() PAPISCA, *Intervento delle Nazioni Unite nelle consultazioni elettorali*, Milano, 1969. VAN HAEGENDOREN, *International elections monitoring*, in *Revue belge de droit international*, 1987, pp. 87 ss.

¹³() Risoluzione 929 del 22 giugno 1994 relativa al Ruanda.

¹⁴() HILAIRE, *United Nations law and the Security Council*, Aldershot, Ashgate publishing, 2005.

ostacolare l'uso della forza chiariscono in modo esplicito che ogni forza interveniente in un altro paese avrebbe potuto utilizzare la legittima difesa, cosa che abbiamo incontrato ampiamente nel caso del Kosovo, escludendo ogni possibile dubbio che la portata della stessa si presenta in linea generale come una forza indicativa di un mandato potenzialmente evolutivo di una operazione coperta sotto il mandato dell'ONU o di un organizzazione regionale fornita di un ampio potere ingerente affermando un'ingerenza armata di contingenti creati al di fuori dell'organizzazione e non solo. È chiaro poi che un mandato di un operazione per il mantenimento della pace, basato e creato dal Cds, da un lato, presuppone da parte dello stesso Cds una conoscenza delle conseguenze di un mandato e dall'altro deve portare a conoscenza delle parti le possibili conseguenze cui esse sarebbero andate incontro in caso di azioni aggressive contro la forza delle NU, delineando un mandato ogni volta originario, evolutivo, simultaneamente ingerente negli affari interni di un'altra forza, ma ove sarebbe consentita «l'indipendenza» dei territori nei quali la forza dovrebbe intervenire.

In altre occasioni l'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace può sembrare discutibile; ci si riferisce in particolare alla Risoluzione 748 (1992), in base alla quale il Consiglio adotta una serie di misure coercitive nei confronti della Libia in seguito al rifiuto di estradare due terroristi ⁽¹⁵⁾; è molto difficile ritenere che la mancata consegna di due presunti criminali possa essere considerata una

¹⁵() Con la Risoluzione 748 (1992) e la successiva Risoluzione (1993), il Consiglio accusa la Libia di essere direttamente coinvolta nella strage causata nel 1988 dall'abbattimento sul villaggio scozzese di Lockerbie di un aereo della *Pan Am* esploso in volo a seguito, si presume, di un attentato terroristico di cui sono sospettati due agenti libici, i quali si ritiene abbiano agito per conto del loro governo. La Risoluzione 748 imponeva l'obbligo alla Libia di estradare i due sospettati agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna, equiparando l'opposta condotta ad una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Della questione si è occupata anche la Corte Internazionale di Giustizia alla quale si è rivolta la Libia per domandare l'indicazione di misure cautelari a salvaguardia dei suoi diritti in base alla Convenzione di Montreal del 1971 relativa alla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile.

minaccia alla pace ⁽¹⁶⁾. Infine, vale la pena ricordare come l'organo abbia fatto ricorso a misure non proporzionate alla situazione, quando fu data l'autorizzazione ad un gruppo di Stati di usare la forza ad Haiti con la Risoluzione 940 (1994) ⁽¹⁷⁾.

La prassi sopracitata dimostra la tendenza del Consiglio ad usare questa nozione come una «*clause de style*» ⁽¹⁸⁾, che permette l'adozione di misure coercitive per il raggiungimento di determinate finalità, in questo caso umanitarie che comunque, per ora, rimangono subordinate ad un valore diverso. Le operazioni di pace svolgono abitualmente attività di assistenza umanitaria ed a tutela dei diritti dell'uomo, in collaborazione con istituti specializzati delle NU ed altre organizzazioni internazionali ⁽¹⁹⁾. Secondo Lattanzi ⁽²⁰⁾, si potrebbe addirittura sostenere, alla luce degli intenti ispiratori della Carta e della prassi del Consiglio di Sicurezza, che le gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo comportano *in sé*, automaticamente, minaccia alla pace, o quanto meno, che questo orientamento si stia ormai facendo strada. Non si può negare infatti che molto spesso delle situazioni di urgenza umanitaria sono all'origine di guerre civili, e addirittura in alcuni casi le parti in conflitto cercano di provocare deliberatamente situazioni di urgenza perché sono finalizzate al raggiungimento di obiettivi strategici. In queste ipotesi, le questioni umanitarie tendono dunque a rivestire un'importanza maggiore in situazioni di guerra civile che in conflitti internazionali, potendo esse stesse degenerare in conflitti tra Stati. Il problema sta nel fatto che il Consiglio di Sicurezza si è rivelato spesso, anche in queste occasioni, un meccanismo degli

¹⁶⁾ Sull'illegittimità della Risoluzione 748 (1992) vedi PICONE, *Interventi delle NU e obblighi erga omnes*, in *Interventi delle NU*, 1995, pp. 545.

¹⁷⁾ PUOTI, *Limiti giuridici all'azione del Consiglio di sicurezza delle NU nel settore del mantenimento della pace*, op. cit.

¹⁸⁾ Espressione usata da GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, pp. 299.

¹⁹⁾ POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 1997, pp. 78 ss.

²⁰⁾ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, op. cit., pp. 98.

interessi degli Stati più forti. Questa realtà rende necessaria una regolamentazione di questa materia onde evitare che la nozione di minaccia alla pace si trasformi in un mezzo volto a legittimare l'uso di mezzi coercitivi in qualsiasi situazione, considerando tra l'altro che si tratta di una nozione assai vaga ed elastica che, a differenza dell'aggressione e della violazione della pace, non è necessariamente caratterizzata da operazioni militari o comunque implicanti l'uso della forza bellica, e quindi si presta ad inquadrare i più svariati comportamenti di uno Stato. A tal fine sarebbe opportuna e necessaria la conclusione di una Convenzione specifica che preveda la possibilità di interventi coercitivi a puri fini umanitari; fino ad allora non resta altro che la scelta operata a San Francisco, la quale si concentra nel compito di una amministrazione o altra attività simile che possono formare oggetto di accordi internazionali o bilaterali, trasferiti per il loro esercizio a soggetti internazionali diversi dallo stato interessato, in particolare all'organizzazione. Le operazioni istituite sono parte integrante di un sistema di soluzioni politiche complessive dei conflitti, disciplinati da accordi e piani di pace accettati da ambedue le parti o da una pluralità di parti, conferendo alla nozione del «*international concern*» un senso rilevabile sostenendo l'ammissibilità delle stesse operazioni alla luce del principio dell'articolo 2, paragrafo 7 della carta ONU.

3. Una volta accertata una delle ipotesi previste dall'articolo 39, in questo caso la minaccia alla pace e alla sicurezza collettiva, il Consiglio di Sicurezza ha a disposizione una serie di misure previste dagli articoli successivi. Può adottare misure provvisorie (articolo 40) ⁽²¹⁾, misure non implicanti l'uso della forza

²¹()«Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di sicurezza, prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie». Articolo 40 dello Statuto delle NU.

(articolo 41) ⁽²²⁾, oppure misure implicanti l'uso della forza (articolo 42) ⁽²³⁾. Queste ultime avrebbero dovuto essere poste in essere da un «braccio armato» del Consiglio, ossia da un esercito da esso dipendente. Per la costituzione di detto esercito gli artt. 43-47 prescrivono: **a)** un obbligo a carico degli Stati membri di concludere accordi speciali relativi alla messa a disposizione del Consiglio delle forze armate necessarie a costituire una forza armata internazionale di cui il Consiglio possa servirsi autonomamente; **b)** la creazione di un Comitato di Stato Maggiore, composto dai Capi di Stato Maggiore dei 5 membri permanenti e sottoposto al controllo del Consiglio. Compare invece in modo esplicito che l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale sussistano sia nelle diverse risoluzioni del Cds che hanno autorizzato le forze *ad hoc* ed al ricorso a tutti i mezzi necessari per espletare il loro mandato, sia nelle risoluzioni relative allo stabilimento di forze multinazionali come fu fatto per Somalia, Ruanda, Haiti, ecc. ⁽²⁴⁾.

Come sappiamo, gli accordi non sono stati conclusi e questo meccanismo non ha mai funzionato, tanto che si pensa che questi articoli siano ormai caduti in disuso. La mancata attuazione di questo meccanismo ha mutilato la possibilità attribuita al Consiglio di svolgere quelle funzioni di poliziotto internazionale affidategli dalla Carta.

²²() «Il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'uso della forza annata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, può invitare i Membri delle NU ad applicare tali misure . Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche», Articolo 41 dello Statuto delle NU.

²³() «Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste dall'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle NU», Articolo 42 dello Statuto delle NU.

²⁴() Cfr. BOWETT, *United Nations forces. A legal study of United Nations practice*, London, 1964. BROWN, *The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring. What are the applicable norms* , in *Revue beige de droit international*, 1994, pp. 60.

Dopo la fine della guerra fredda, la rivitalizzazione del Consiglio ha ridimensionato la situazione internazionale tanto che alcuni autori, tra i quali *Conforti*, prevedono la possibilità di una «reviviscenza» ⁽²⁵⁾ del sistema previsto dagli articoli 43 ss. È significativo in proposito che nel Rapporto presentato dal Segretario generale al Consiglio di Sicurezza nel 1992 denominato *Agenda per la Pace*, si prevede proprio che gli accordi di cui all'articolo 43 della Carta possano essere in futuro conclusi ⁽²⁶⁾. È anche vero, però, che allo stato attuale affidare la tutela dei diritti umani ad una futura possibilità appare quanto mai irresponsabile, tanto più che il Segretario generale ha riconosciuto nel Supplemento ad «Un'Agenda per la pace», che: «*neither the Security Council nor the the Secretary General at present has the capacity to deploy, direct, command and control operations for this pur pose (enforcement action), except perhaps on a very limited scale*» ⁽²⁷⁾.

Quel che è certo è che, come ha affermato la stessa Corte Internazionale, «*on ne peut pas dire que la Charte ait laissè le Conseil de Sècuritè impuissant enface d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43*» ⁽²⁸⁾. Questo «vuoto giuridico» ha creato una serie di conseguenze; infatti il Consiglio è di solito intervenuto in crisi internazionali o interne con misure di carattere militare in modi diversi, talvolta cumulandoli. Esso ha creato delle Forze delle NU (caschi blu) incaricate, ma con compiti assai limitati, di operare per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*) o talvolta attribuendogli incarichi più incisivi (*peace-enforcement*), oppure ha autorizzato l'uso della forza

²⁵() Di questa idea è CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 197.

²⁶() *Agenda per la Pace*, 1992, p. 19, par. 43.

²⁷() UN Doc., 3 gennaio 1995, par. 77.

²⁸() *Certain Expenses of the United Nations*, ICJ, 1962, p. 167, cit. In LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, 1997, pp. 96 ss.

da parte di Stati membri ⁽²⁹⁾. La creazione di queste Forze ha alimentato in dottrina un acceso dibattito circa la loro collocazione nell'ambito della Carta delle NU. In particolare ci si chiede se queste siano compatibili con il sistema creato a San Francisco o se ne discostano a tal punto da sovvertire completamente lo spirito originario. Queste domande si riferiscono soprattutto al dilemma delle autorizzazioni del Consiglio agli Stati; ci si domanda infatti se questa pratica consacri il definitivo fallimento del sistema accentrato di sicurezza collettiva, oppure costituisca una strada alternativa compatibile con lo Statuto o se, infine, questa procedura sia assolutamente contraria ai fini e ai principi consacrati a San Francisco.

Secondo *Pineschi*: «(...) data l'assenza di una esplicita disposizione al riguardo e considerate le caratteristiche specifiche di ogni singola operazione, sembra infatti più opportuno limitarsi a constatare la compatibilità di tali operazioni con i poteri di cui dispone il Consiglio sulla base della Carta e l'innegabile sostegno che all'esercizio di tali poteri è stato sempre fornito dalla generalità degli Stati membri delle Nazioni Unite. In un simile ordine di idee, possono venire condivise sia la teoria dei poteri generali sia, e forse con maggiore fondamento, la teoria dell'esistenza di una pratica che ha dato luogo alla formazione di una consuetudine generalmente accettata. In questo caso, si tratterebbe comunque di una consuetudine *praeter Chartam* e non *contra Chartam* (...)» ⁽³⁰⁾.

²⁹() LIAKOPOULOS, *Le missioni di pace nel sistema dell'organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE)*, in *Rivista il Nuovo diritto*, 2005.

³⁰() PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, CEDAM, 1998, p. 61.

4. Il «vuoto giuridico» creato dalla mancata attuazione degli articoli 43 e ss⁽³¹⁾ ha indotto gli Stati ad inventarsi un nuovo meccanismo: le Forze di Pace per azioni dirette al mantenimento della pace (*peacekeeping operations*). Costituite sulla base di contributi volontari da parte degli Stati membri, queste Forze non hanno funzioni coercitive e con il tempo hanno assunto il ruolo di organizzazioni alternative al sistema previsto dalla Carta⁽³²⁾. Durante il periodo della guerra fredda, il Consiglio, ha utilizzato queste forze in diverse occasioni⁽³³⁾, delegando al Segretario generale la loro costituzione attraverso accordi conclusi di volta in volta con gli Stati membri. Esse operano sempre con il consenso dello Stato e in principio svolgevano essenzialmente funzioni di osservazione, sorveglianza del cessate il fuoco e di interposizione tra le diverse fazioni in lotta, essendo autorizzate ad usare le armi

³¹() L'articolo 43 riferisce relativamente: «1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite s' impegneranno a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze annate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. 2. L'accordo o gli accordi suindicati determineranno il numero ed i tipi di forze annate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale e la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi. 3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di sicurezza e gruppi di membri e saranno soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali». L'articolo 44 riferisce relativamente: «Quando il Consiglio di sicurezza abbia deciso di impiegare la forza, esso, prima di richiedere ad un Membro non rappresentato nel Consiglio di fornire forze annate in esecuzione degli obblighi assunti in nonna dell'articolo 43, inviterà tale membro, ove questo lo desideri, a partecipare alle decisioni del Consiglio di sicurezza concernenti l'impiego di contingenti di forze annate del membro stesso». L'articolo 45 recita: «Al fine di dare alle NU la possibilità di prendere misure militari urgenti, i membri terranno ad immediata disposizione contingenti di forze aeree nazionali per l'esecuzione combinata di una azione coercitiva internazionale. la forza ed il grado di preparazione di questi contingenti ed i piani per la loro azione combinata, sono determinati, entro i limiti stabiliti nell'accordo o negli accordi speciali previsti dall'articolo 43, dal Consiglio di sicurezza coadiuvato dal Comitato di stato maggiore». L'articolo 46 conclude riferendo che: «I piani per l'impiego delle forze armate sono stabiliti dal Consiglio di sicurezza coadiuvato dal Comitato di stato maggiore». Per gli articoli citati, cfr. LUZZATO, POCAR, *Codice di diritto internazionale pubblico*, op. cit., pp. 8 ss.

³²() Cfr. la Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione tra Nazioni Unite e accordi o agenzie regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale annessa alla Risoluzione dell'Assemblea generale 49/57 del dicembre 1994.

³³() L'*ONUC* che operò in Congo negli anni 60. L'*UNEF II* istituita nel 1973 come forza cuscinetto tra Israele e Egitto. L'*UNFICYP* creata nel 1964 incaricata del mantenimento della pace a Cipro. L'*UNDOF* istituita dal 1974 tra Israele e Siria. L'*UNIFIL* istituita nel 1978 e operante nel Libano meridionale.

solo per legittima difesa. Il sostegno finanziario è fornito per la gran parte da contributi volontari, sebbene la Corte Internazionale di Giustizia si sia espressa in favore (parere consultivo del 1962 reso nell'affare relativo alle spese delle NU) del finanziamento di tali forze a carico del bilancio ordinario delle NU. Sicuramente oggi le Forze di pace hanno funzioni maggiori rispetto al passato e oltre ad essere maggiormente controllate dal Consiglio attraverso Risoluzioni molto dettagliate, svolgono per lo più missioni di carattere umanitario ⁽³⁴⁾.

Le più importanti operazioni sono quelle effettuate dall'*UNPROFOR* costituita nella ex - Jugoslavia nel 1992 e dall'*UNOSOM* operante in Somalia dal 1992 al 1995. Anche queste Forze sono state, come le precedenti, costituite con il consenso del sovrano territoriale in seguito alla conclusione di accordi specifici. Circa il fondamento giuridico di queste operazioni la maggior parte della dottrina tende a distinguere tra *peace-keeping operations* e *peace-enforcement operations*, riconducendo le prime alle norme sulla funzione conciliativa prevista dal Capitolo VI, oppure sono considerate come previste da regole non scritte consolidate con il consenso di tutti gli Stati membri. Un'altra tesi, sostenuta da *Conforti* ⁽³⁵⁾, si basa sul fatto che nonostante i loro compiti normalmente limitati, nonostante il fatto che il loro reperimento ed il loro comando sia assicurato caso per caso dal Segretario generale e non, come prescrivono gli articoli 43 e ss, direttamente dal Consiglio e con contingenti permanentemente messi a disposizione al Consiglio, queste Forze realizzano la funzione di polizia internazionale prevista dall'articolo 42. Si vedano come esempi l'operazione condotta in Congo dall'*ONUC*, le diverse funzioni

³⁴() SIEKMANN, *National contingents in UN peacekeeping forces*, Dordrecht, 1991. GIOIA, *The legal position of States contributing troops to United Nations peace keeping forces: Recruitment, control, status and withdrawal of national contingents*, in De Guttry (ed.), *Italian and German participation in peace keeping: From dual approaches to co-operation*, Pisa, 1996, pp. 52 ss.

³⁵() CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 198.

attribuite all'*UNPROFOR* o, da ultimo, la missione dell'*UNOSOM II*, non si può negare infatti, secondo *Conforti*, che tutto ciò non costituisca uso della forza.

Secondo un'altra tesi proposta da *Cellamare*, è fondamentale tener conto: «(...) il ruolo dinamico e funzionale riconosciuto al principio di buona fede; quest'ultimo ben si presta a essere utilizzato nella gestione delle operazioni in esame. Risulta idoneo a escludere che le parti adducano ragioni pretestuose a giustificazione di un eventuale rifiuto di collaborare con l'organizzazione. L'utilizzazione di quel principio nell'interpretazione e applicazione degli accordi conclusi tra Stati e quelli, come nei casi in esame, tra Stati e entità non statali, contribuisce a responsabilizzare queste ultime (...), l'utilizzazione di quel principio con riguardo ad accordi il cui contenuto, come sappiamo è caratterizzato da componenti tra loro integrate, consente di richiamare l'attenzione delle parti sulla necessità di interpretazioni ragionevoli degli stessi accordi di una *strict reciprocity*, incompatibile con la struttura integrata dei piani di pace e con il carattere sincronizzato di quel principio appare idonea a salvaguardare quella struttura e, quindi, l'applicazione integrale degli accordi (...)»⁽³⁶⁾.

Che si dia ragione ad una o all'altra tesi, è condivisa l'opinione della dott. *Lattanzi* secondo la quale le Forze di pace, in situazioni diverse, rispondono diversamente ad alcune necessità che possono essere inquadrare talvolta nel Capitolo VI⁽³⁷⁾ o nel Capitolo VII⁽³⁸⁾. Esse trovano ulteriore fondamento negli accordi *ad hoc* conclusi con il sovrano territoriale e in quelli conclusi con gli Stati fornitori di contingenti⁽³⁹⁾. Esse non hanno mai dunque il mandato di operare con

³⁶() CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, 1999, pp. 174
175.

³⁷() Ossia dall'articolo 33 fino 38 della carta.

³⁸() Ossia dall'articolo 39 fino 51 della carta.

³⁹() LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, op. cit., pp. 53.

intenti coercitivi nei confronti del sovrano territoriale secondo le possibilità che il meccanismo degli artt. 42 e seguenti invece offrirebbe.

Dal punto di vista operativo questi contingenti militari, pur non essendo abilitati all'uso delle armi se non per legittima difesa, svolgono indubbiamente una funzione deterrente contro eventuali attacchi dei convogli umanitari e in alcuni casi sono riusciti a creare delle vere e proprie aree protette. Tuttavia l'evolversi drammatico delle vicende, dovuto a situazioni di anarchia nel luogo in cui si opera, i continui attacchi ai convogli da parte di bande o gruppi insurrezionali ha reso necessaria l'utilizzazione delle Forze di pace a fini di c.d. *peace enforcement* ⁽⁴⁰⁾. Operazioni di questo tipo sono state eseguite dall'*UNPROFOR* in seguito alla Risoluzione 836 ⁽⁴¹⁾ del 1993, con la quale veniva autorizzata a ricorrere alla forza per far rispettare gli obblighi imposti alle parti (libero accesso e sicurezza dei convogli umanitari, protezione delle zone di sicurezza), e non solo per fini di legittima difesa. Più incisiva è stata la Risoluzione 814, la quale autorizza l'*UNOSOM II* a: «prendre les mesures coercitives qui pourraient s'imposer pour neutraliser les éléments armés qui attaquent ou menacent d'attaquer les installations ou le personnel» delle organizzazioni incaricate di distribuire l'aiuto umanitario in Somalia. Queste Forze non hanno operato con il consenso delle fazioni in lotta, né avevano un mandato di semplici forze cuscinetto, ma avevano il compito specifico di assicurare l'arrivo dei soccorsi umanitari e, nel caso dell'*UNAMIR II* ⁽⁴²⁾ operante in Ruanda, di stabilire zone protette. È necessario, fin

⁴⁰) SCHWARZENBERGER, *The fundamental principles of international law*, in *Recueil des cours*, 1995, pp. 195 ss.

⁴¹) La Risoluzione 836 (1993) autorizzava l'*UNPROFOR* "to take the necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the safe areas by any of the parties or to armed incursion into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys".

⁴²) Stabilita con la SC/Ris. 918 (1994).

d'ora sottolineare che in queste risoluzioni il Consiglio di Sicurezza dichiarava di agire in base al Capitolo VII ⁽⁴³⁾.

Questo ampliamento del mandato delle Forze di pace solleva due interrogativi che è opportuno analizzare. Innanzi tutto si pone il problema del loro possibile inquadramento nella Carta, e anche in questo caso poiché le Risoluzioni menzionano solo il Capitolo VII senza essere più precise, ci dobbiamo riferire alle diverse ipotesi. *Conforti*, che non distingue tra operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcement* le inquadra nell'articolo 42 della Carta, mentre una parte tende a considerare solo queste ultime un'applicazione dell'articolo 42 vicina allo spirito dell'articolo 43. A questo punto vale la pena sottolineare il fatto, espresso in dottrina ⁽⁴⁴⁾, che i contingenti armati delle NU operano sempre con il consenso dello Stato territoriale, quando ve ne sia uno, e comunque di tutte o parte delle fazioni insurrezionali. Questo escluderebbe non solo, come è ovvio, il carattere internazionale della forza impiegata in operazioni del genere, ma anche la possibilità, proprio in virtù di questa connotazione della forza, di inquadrare tali azioni nell'articolo 42 della Carta. Ciò significa che, in verità, il *peace-enforcement* ad opera di Forze di pace comporta un uso della forza a fini di polizia interna, anche se in alcuni casi questo consenso è spesso imposto dallo stesso Consiglio con pressioni ed eventualmente con la minaccia dell'uso della forza contro tali parti o con l'intervento di Stati ⁽⁴⁵⁾.

⁴³() Vedi per esempio: SC Ris. 814 (1993), 886 (1993), 897 (1994), 923 (1994) e 954 (1994), riguardanti l'*UNOSOM II*; la Ris. 947 (1994) relativa all'*UNPROFOR*; non c'è alcun riferimento al Cap. VII nella Ris. 918 (1994) relativa all' *UNAMIR II*, benché essa abbia svolto un ruolo attivo dal punto di vista militare.

⁴⁴() LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, op. cit., pp. 56.

⁴⁵() Questa ipotesi si è verificata per le operazioni di assistenza umanitaria ai curdi. L' Iraq ha infatti concluso gli accordi del 18 aprile e 25 maggio 1991 in seguito all'intervento armato multinazionale del 17 aprile. Questi accordi prevedevano lo stanziamento di 500c.d. "*UN blue guards*", con compiti più di deterrenza che di repressione, ma ciò proprio *in virtù* della spada di Damocle della minaccia del ricorso alla forza.

Per quanto riguarda la posizione delle NU, il Segretario generale, consapevole della riluttanza degli Stati ad affidare alle Forze delle NU compiti militari, ha operato una netta distinzione tra *peace-enforcement* e altri tipi di operazioni, collocando le prime nell'articolo 40 della Carta (⁴⁶). Esse si collocano dunque in una posizione intermedia tra le forze di *peace-keeping*, presumibilmente rientranti nel capitolo VI della Carta, e le forze stabilite in base all'articolo 42. In ogni caso la soluzione prospettata dal Segretario generale appare poco convincente dal momento che l'articolo 40 si riferisce ad un invito che il Segretario può fare alle parti interessate e non ad altri tipi di azioni, tanto meno azioni militari, su iniziativa del Consiglio. D'altra parte questa soluzione riguardante la base giuridica delle operazioni di *peace-enforcement* ha trovato poco sostegno tra gli Stati membri (⁴⁷).

Un altro aspetto che va sottolineato è l'efficacia di queste operazioni. Infatti affidare alle Forze di pace funzioni coercitive pone un problema di «*confusion entre une stratégie de maintien de la paix qui est par essence basée sur le consentement des parties et une stratégie de rétablissement coercitif de la paix qui impose une solution aux parties. La faction la plus touchée par l'interdit pourra alors se retourner contre les casques bleus, représentation physique de l'ONU, car elle aurait l'impression que la Communauté internationale cherche non pas à réduire l'intensité de la guerre mais bien à influencer sur le cours des hostilités. D'où une escalade possible de la violence entraînant les Casques bleus dans une engrange attaques-rispostes défensives peu propice à l'accomplissement de leurs tâches*» (⁴⁸). Un altro limite evidenziato dalla Lattanzi è l'impreparazione di queste Forze

⁴⁶() L'articolo 40 riferisce: «Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di sicurezza, prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 39, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie».

⁴⁷() GAJA, *Use of force or authorized by the United Nations*, in *United Nation at age fifty*, 1995, pp. 53.

⁴⁸() KERBAT, *La référence au chapitre VII*, op. cit., pp. 65.

rispetto alle funzioni che gli sono affidate. Questi contingenti sono armati in modo leggero e non sono preparati dal punto di vista psicologico alla contrapposizione con gruppi armati ben organizzati e disposti a tutto. È chiaro il riferimento ai Caschi blu pakistani in missione in Somalia che il 13 giugno 1993 hanno aperto il fuoco armato contro la folla uccidendo 14 civili; questo succedeva pochi giorni dopo l'agguato del gruppo armato di *Aidid* in cui persero la vita 23 soldati pakistani. L'operazione prevista dalla Risoluzione 814 (1993) è stata considerata come un precedente significativo per la futura creazione di un esercito delle NU, quindi per la rivitalizzazione degli artt. 43-47 ⁽⁴⁹⁾. Nonostante ciò alcuni autori osservano che il controllo delle NU su *UNOSOM II* «*existed largely only on paper*» ⁽⁵⁰⁾; questa ambiguità risulta essenziale ai fini della definizione del carattere innovativo della Risoluzione e per la sua qualificazione giuridica. Infatti, la Risoluzione 814 costituisce indubbiamente l'esempio più significativo, nella recente prassi del Consiglio, di azione di imposizione della pace organizzata e diretta dalle NU (sia pure con contingenti degli Stati membri); ed il riconoscimento di un effettivo controllo da parte dell'Organizzazione consentirebbe l'inquadramento dell'azione intrapresa nell'articolo 42 della Carta, lasciando ampi margini per discutere sulle prospettive di future azioni coercitive delle NU. Viceversa, se il controllo delle NU è stato solo formale, una tale qualificazione è impossibile. Si ritorna così al discorso già fatto sulla strumentalizzazione dell'Organizzazione da parte degli Stati più forti e sull'incapacità di quest'ultima a rendersi indipendente da questi.

⁴⁹) BAEHR, GORDENKER, *The United Nations in the 1990s*, 2d ed., New York, St. Martin's press, 1994, pp. 198 ss. DURCH, *The United Nations and collective security in the 21st century*, Strategic Studies Institute, February, 1993, pp. 38 ss.

⁵⁰) FREUDENSCHUSS, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the use of force by the UN Security Council*, in *European Journal of International Law*, 1994, vol. 5, p. 524-525. Dello stesso parere è PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in Picone, *Interventi delle NU*, op. cit., pp. 250.

Fino ad ora abbiamo avuto a che fare con operazioni «consentite» e che hanno portato le Forze di pace a scontrarsi al massimo con gruppi più o meno organizzati. Il problema si pone quanto tale consenso viene rifiutato o il paese non ha l'autorità in grado di esprimerlo, oppure quando è necessario operare in un territorio più ampio in una situazione di totale anarchia. Si tratta cioè di situazioni ove le Forze di pace, oltre a non essere materialmente in grado di gestirle, non possono affrontarle poiché non possono porsi contro le parti in conflitto; in particolare in quelle col consenso delle quali operano. Inoltre dobbiamo ricordare che gli Stati hanno fornito i contingenti solo al fine dell'eliminazione dell'emergenza umanitaria. Tutto ciò spiega perché voci autorevoli si siano levate, soprattutto in questi ultimi anni, a reclamare l'uso della forza armata per motivi umanitari da realizzarsi contro la volontà dello Stato, sostenendone la liceità dal punto di vista etico-politico⁽⁵¹⁾ e da quello giuridico-internazionale⁽⁵²⁾. Questi tipi di ingerenza umanitaria sono stati effettivamente realizzati, ma non dalle NU, bensì dagli Stati membri su «autorizzazione» o non del Consiglio di Sicurezza, ed è proprio sulla legittimità di questa prassi che sarà dedicato il prossimo paragrafo.

5. Dalla fine della guerra fredda ad oggi, emerge un atteggiamento della Comunità Internazionale sempre più «interventista», che non esclude a certe condizioni anche l'uso unilaterale della forza, quando si tratti di tutelare dei generali ed essenziali valori, come nel caso di gravi violazioni dei diritti umani.

⁵¹() Questo aspetto sarà affrontato successivamente soprattutto in relazione al pensiero di Giovanni Paolo II. Vedi anche KOUCHNER e BETTATI, *Le devoir d'ingèrence*, Paris, 1987. TESON, *Humanitarian Intervention*, New York, 1996.

⁵²() Per il dibattito sull'aspetto giuridico vedi: LILLICH, *Humanitarian Intervention through the UN*, op. cit., pp. 344. BENJAMIN, *Unilateral Humanitarian Intervention*, in *Fordham International Law Journal*, 1992-93, pp. 120. KRYLOV, *Humanitarian Intervention: Pros and Cons*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1995, pp. 203. SIMON, *legality of Humanitarian Intervention*, in *California Western International Law Journal*, 1993-94, pp. 117.

Nel valutare la situazione indicata, la dottrina ha per lo più reagito attraverso due orientamenti contrapposti: alcuni denunciano la manifesta violazione dello spirito della Carta, mentre la maggioranza degli autori cerca di conciliare questa nuova realtà con varie costruzioni evolutive del sistema. Le delibere «autorizzative» sono state assunte attraverso formulazioni diverse, ma la cosa non sembra aver rilievo pratico, al fine di una considerazione unitaria delle medesime.

Tra le diverse possibilità prospettate dalla dottrina sulla legittimità di tali autorizzazioni ne citiamo alcune:

A. Una corrente minoritaria, i c.d. «*Charter fundamentalists*»⁽⁵³⁾, rappresentati per lo più da autori del terzo mondo, considerano incostituzionali le Risoluzioni che autorizzano gli Stati ad usare la forza nella misura in cui nessuna disposizione della Carta autorizza il Consiglio a delegare i suoi poteri poiché una tale delega è contraria allo spirito dei fondatori della Carta che hanno previsto la conclusione di accordi speciali per l'attivazione delle misure previste dall'articolo 42. Inoltre secondo questi autori «*ce n'est pas l'opérationnalité des articles 43, 46, 47 qui est en cause, mais la volonté délibérée de certaines puissances non seulement d'ignorer les mécanismes de la Charte lorsqu'ils ne servent pas leur intérêt, mais de conserver absolument le commandement de leurs troupes sur le terrain, même lorsqu'elles sont en mission au nom des Nations Unies. Il y a donc une nette ambition hégémonique et une manque de volonté politique*»⁽⁵⁴⁾.

B. Altra tesi, sostenuta nella dottrina italiana per lo più da *Conforti*⁽⁵⁵⁾, pone come base giuridica la mancata attuazione degli artt. 43 ss, che ha contribuito allo

⁵³() Cit. in FREU DENSCHUSS, *Between unilateralism and collective Security: authorizations of the use of force by the UN Security Council*, op. cit., pp. 492 ss.

⁵⁴() WEMBOU, *Réflexion sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de Sécurité*, in *Revue juridique et politique*, 1992, pp. 438 ss.

⁵⁵() CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 200 ss.

sviluppo di una prassi modificativa dello Statuto, da ritenere legittima, ai sensi dello Statuto stesso, proprio in quanto sostitutiva delle disposizioni originarie e seguenti. *Conforti* sostiene che la delega vada considerata come prevista da una regola non scritta che si va formando nella materia e che dunque «opera per ora ai limiti tra legittimità e illegittimità»⁽⁵⁶⁾ e che non trova opposizioni di principio da parte della generalità degli Stati membri. In base a tale regola il Consiglio assume sempre più funzioni direttive anziché operative.

C. Altri autori⁽⁵⁷⁾ ritengono possibile fondare le «autorizzazioni» sullo stesso articolo 42 della Carta ritenendo (in contrasto con la prevalente dottrina), che tale disposizione non sia funzionalmente legata all'articolo 43, e possa quindi autonomamente consentire al Consiglio di invitare gli Stati a mettere volontariamente a sua disposizione dei contingenti militari.

Dunque la maggioranza della dottrina sostiene che gli artt. 39, 42, 47 e 48, non escludono la possibilità per il Consiglio di decidere, anche in assenza degli accordi previsti dall'articolo 43, che i membri intraprendano delle azioni coercitive. Il Consiglio può quindi stabilire una forza armata dell'Organizzazione diversa da quella prevista dall'articolo 42. Questa concezione è anche sostenuta dalla CIG, la quale afferma che: «*on ne peut pas dire que la Charte ait laissè le Conseil de Sècuritè impuissant en face d'une situation d'urgence en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43*»⁽⁵⁸⁾. Secondo *Lattanzi*⁽⁵⁹⁾ è nella natura delle cose che nel caso in cui non agisca l'organo competente, la funzione torni nella gestione

⁵⁶() CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 204 ss.

⁵⁷() Vedi autori cit. in PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in *Interventi delle NU*, op. cit., pp. 548.

⁵⁸() *Certain expenses*, Vedi sopra nota relativa.

⁵⁹() A differenza di *Conforti* la *Lattanzi* non crede nella delega dei poteri dal Consiglio agli Stati, ma sostiene che poiché a nonna dell'articolo 24 dello Statuto i Membri conferiscono al Consiglio la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, se il Consiglio non adempie ai suoi obblighi tale esercizio torna automaticamente nelle mani degli Stati, naturalmente la liceità o meno va sempre valutata alla luce degli impegni assunti a San Francisco. Citato in LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, op. cit., pp. 96 SS

esclusiva degli Stati i quali possono agire unilateralmente anche con misure implicanti l'uso della forza; quindi se sia nata o meno una norma consuetudinaria centra ben poco. Una tale ipotesi presuppone per poter essere accettata che il nuovo modello corrisponda almeno allo spirito originario. Ora, nel caso in esame, tale presupposto non è dato, se si considera che gli artt. 42 e seguenti delineavano delle azioni militari gestite direttamente dal Consiglio, coadiuvato dal Comitato di Stato Maggiore, mentre le operazioni indicate sono state gestite unilateralmente degli Stati (come nel caso dell'operazione *Provide Comfort*). Sembra quindi da escludere che le Risoluzioni in questione, e le azioni intraprese dagli Stati sulla loro base, possano essere ritenute compatibili con l'articolo 42 e seguenti della Carta, e quindi di azioni condotte dall'Organizzazione alla stregua delle disposizioni stesse (anche se interpretate in senso ampio) ⁽⁶⁰⁾.

Guardando un po' oltre le teorie prospettate dalla dottrina, l'elemento decisivo da considerare è quindi l'effettivo controllo del Consiglio di Sicurezza sulle operazioni militari da esso autorizzate. L'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati nella scelta dei mezzi da utilizzare e nelle modalità di attuazione di tali operazioni, lascia pensare che le azioni intraprese, benché contenute in una Risoluzione del Consiglio, non sono in realtà controllate da quest'ultimo. Un esempio abbastanza evidente è l'operazione «*Restore Hope*», il cui comando era in pratica affidato completamente agli Stati Uniti. La Risoluzione 794 definiva in modo piuttosto vago gli obiettivi da raggiungere, e allo Stato interveniente era affidata un'ampia libertà decisionale. Il Consiglio appare, secondo questa interpretazione, un semplice mezzo per legittimare le decisioni degli Stati. In questo caso è chiaro che si andrebbe a tradire lo spirito originario della scelta operata a San Francisco di interdire qualsiasi possibilità di ricorso alla forza armata da parte degli

⁶⁰() PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, op. cit., pp. 549 ss.

Stati. D'altronde, come ben sappiamo, tutte le operazioni militari vengono finanziate dagli Stati incaricati dell'intervento e questo riduce il numero di quei Paesi che possono assumere un ruolo determinante in alcune operazioni. Inoltre, se il Consiglio decide di creare una Forza delle NU, i membri permanenti avrebbero ugualmente l'onere di pagare la maggior parte delle spese; è naturale quindi che preferiscano intraprendere un'azione individuale che gli permette di gestire con più efficacia le forze militari in campo. Non bisogna neanche sottovalutare il fatto che nelle operazioni militari gli Stati impiegano armi sofisticate di cui sono molto gelosi, è naturale quindi che cerchino di evitare qualsiasi tipo di pubblicità che si avrebbe nel caso in cui fossero messe a disposizione delle NU. Tutte queste motivazioni politiche rendono molto improbabile che nel prossimo futuro si possano realizzare interventi diversi da quelli sinora attuati. Questa prospettiva è stata del resto chiaramente affermata dal governo Clinton *«The greater the US military role, the less likely it will be that the US will agree to have a UN commander exercise overall operational control over US forces. Any large scale participation of the US forces in a major peace-enforcement mission that is likely to involve combat should ordinarily be conducted under US command and operational control or through competent regional organizations such as NATO or ad hoc coalitions»* ⁽⁶¹⁾.

Lo stesso Segretario generale afferma che per quanto riguarda le azioni militari *«neither the Security Council nor the Secretary General at present has the capacity to deploy, direct, command and control operations for this purpose, except perhaps on a very limited scale»* ⁽⁶²⁾. Questa prassi, che sia considerata o meno riconducibile

⁶¹() *Key elements of the Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, 33 *International Legal Materials*, 1994, pp. 800 ss., citato in GAJA, *Use of force made or authorized by the United Nations*, op. cit., pp. 43.

⁶²() "Supplement to an Agenda for peace", 1995, par. 77.

ai principi della Carta, mostra un processo di trasformazione dovuto soprattutto al complesso rapporto intercorrente tra norme di diritto internazionale sentite dalla Comunità come fondamentali e il modo di essere e funzionare dell'Organizzazione, impreparata ad assicurarne il rispetto. Appare quindi come l'unica soluzione realistica per le NU di organizzare una risposta militare di una certa rilevanza. Naturalmente altrettanto importante è preservare gli elementi essenziali dello Statuto evitando di attribuire agli Stati carta bianca sulle operazioni da intraprendere, attraverso uno stretto controllo degli obiettivi da raggiungere e rafforzando sempre più il legame tra Consiglio e forze degli Stati membri. Secondo quanto detto, si può sicuramente affermare che in Somalia, in Ruanda o in Bosnia, si siano realizzate ingerenze umanitarie; il problema sorge se andiamo a verificare quanto c'è di umanitario in queste ingerenze.

Concludendo con la situazione della guerra in Iraq per motivi umanitari dobbiamo fare alcune riflessioni. Circa le argomentazioni addotte dagli Stati Uniti e Gran Bretagna per l'attacco in Iraq, è possibile dibattere su alcune tematiche essenziali. *In primis*, la coalizione ha accusato *Saddam Hussein* di disporre armi di distruzione di massa, ipotesi che il Consiglio di sicurezza, con la Risoluzione 1441 dell'8 novembre 2002, ha dato incarico di accertare in maniera approfondita ad una nuova Commissione di ispettori. Ora è ben vero che l'esistenza di armi simili da chiunque detenute e, soprattutto se in possesso di un dittatore, rappresenti una minaccia alla pace e sarebbe opportuno procedere ad una loro distruzione generalizzata. Tuttavia, questa minaccia non è certo sufficiente a legittimare l'autorizzazione di una guerra preventiva. Dimostrazione ne è il fatto che sia il Consiglio di sicurezza che la Corte Internazionale di Giustizia hanno più volte condannato le singole azioni militari intraprese contro l'astratto pericolo di un'aggressione da parte di Stati sospettati di essere in possesso di armi di

distruzione di massa. Un precedente storico riguarda proprio l'Iraq di *Saddam Hussein*: il 19 giugno 1981 il Consiglio di sicurezza ha adottato, con il voto anche degli Usa, una Risoluzione di condanna dell'attacco israeliano al reattore atomico *Osiraq*, vicino a Baghdad, respingendo la tesi di Israele secondo cui l'azione era stata giustificata dalla necessità di difendersi dalla costruzione di una bomba atomica in Iraq. Il possesso di armi di distruzione di massa non è dunque argomentazione sufficiente a giustificare una guerra preventiva, neppure se autorizzata dal Consiglio di sicurezza. A questo punto si potrebbe addurre come motivazione il fatto che si trattava di un dittatore. Certamente la cacciata di *Saddam Hussein* ha rappresentato un aspetto benefico per il popolo iracheno ma non può (anche dopo le elezioni del gennaio 2005) questo costituire, sulla base della Carta delle Nazioni Unite e perfino del diritto internazionale *westfaliano*, una giustificazione del conflitto. Anche perché armi di distruzione di massa sono detenute da decine di paesi, molti dei quali governati da dittatori.

Una seconda questione si può sostenere; se è vero che il terrorismo costituisce una minaccia alla pace è anche vero che non è certo una condizione sufficiente a giustificare la guerra. Basta guardare al conflitto afgano che è divenuto l'emblema della guerra contro il terrorismo e il regime dei Talebani. Anche in questo caso, se è vero che la guerra è stata vinta, è anche vero che essa è fallita rispetto allo scopo: la sconfitta del terrorismo. Migliaia di civili innocenti sono stato uccisi ma *Osama bin Laden* e il *mullah Omar* sono ancora vivi e continuano a compiere stragi. Fallimento, quindi, dovuto alla totale incongruenza dei mezzi rispetto ai fini dichiarati; incongruenza del mezzo della guerra rispetto al terrorismo, che di per sé, è sintomo della sua illiceità giuridica cioè del suo contrasto con la razionalità strumentale storicamente sedimentatosi nelle forme e nei principi fondamentali del diritto.

La guerra è del tutto controproducente come mezzo di difesa nei confronti dei terroristi. Per questo essa è tutto fuorché quella misura coercitiva non proprio «necessaria», ma anche solo «adeguata», che è richiesta dall'articolo 42 della Carta dell'Onu «per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale». A questo punto è lecito chiedersi: che rapporto c'è tra la lotta al terrorismo e l'attacco all'Iraq? In realtà il presidente *Bush* e i suoi sostenitori hanno avuto l'abilità di mescolare la questione del terrorismo internazionale con quella dell'Iraq come se fossero la stessa identica cosa. Ammesso, a questo punto, che il terrorismo giustifichi la guerra, come si può usare un tale argomento per scatenare una guerra contro l'Iraq senza che ci siano prove che questo Paese sia collegato al terrorismo di *al Qaeda*, più di quanto non lo siano l'Arabia Saudita o decine di altri paesi, tra i sessanta indicati dai Servizi segreti americani, come luoghi nei quali è ramificata la rete terroristica? Dall'altra parte tali giustificazioni riflettono chiaramente la «sindrome» dell'11 settembre. E la questione del disarmo non viene più valutata con riguardo al passato, in relazione cioè alle violazioni da parte dell'Iraq degli obblighi su di esso incombenti in materia, ma per i rischi che il possesso di armi avrebbe potuto comportare con riguardo a comportamenti futuri di tale Stato, assunti direttamente o sostenendo dei gruppi terroristici internazionali. Si tratta, di una prospettiva che combina, se così può dirsi, le finalità e gli obiettivi del precedente intervento in Afghanistan, con le motivazioni a base della nuova dottrina strategica adottata dall'Amministrazione *Bush* nel settembre del 2002, e che ha sollevato, non solo tra gli addetti ai lavori, un largo dibattito sull'ammissibilità di una guerra preventiva. Arriviamo alla terza questione. È lecito chiedersi, ammesso che esistano presupposti per una autorizzazione all'uso della forza contro l'Iraq «sotto l'egida dell'Onu», se fosse possibile ancora giustificare, come è accaduto per i tre interventi militari dello scorso decennio (contro l'Iraq, la Serbia e

l’Afghanistan), la guerra con bombardamenti aerei con migliaia di vittime civili, devastazioni dell’ambiente e delle strutture produttive dei paesi aggrediti. La risposta è ovviamente negativa. In primo luogo perché la questione non riguarda semplicemente la diversa denominazione; infatti nulla cambia ai fini della Carta dell’Onu, se invece di chiamarsi guerra la si chiami «azione coercitiva internazionale» o «intervento di polizia internazionale» e comunque presenti tutti i caratteri di una guerra; visto poi che l’uso legittimo della forza previsto dagli articoli 42-48 della Carta dell’Onu per «mantenere la pace» (⁶³), non può che essere una cosa ontologicamente diversa dalla guerra (⁶⁴).

L’impiego della forza previsto dalla Carta dell’Onu, infatti, non può essere diretto a debellare il nemico ma solo a neutralizzarlo ove ciò sia necessario per «mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale». Tale uso della forza deve svolgersi costantemente sotto la direzione del Consiglio di sicurezza. La mancata attuazione del capitolo VII della Carta, la cui responsabilità ricade interamente sulle grandi Potenze, non toglie affatto, ma al contrario comporta che il Consiglio non possa delegare interamente la gestione dell’intervento a uno o più Stati membri, ma debba al contrario mantenere costantemente la direzione e il controllo decidendo i mezzi da impiegare, l’inizio e la fine delle operazioni e tutte le fasi intermedie. L’articolo 53 chiarisce che: «Il Consiglio di sicurezza», con riferimento all’impiego di forze diverse da quelle previste dal capitolo VII, quali quelle istituite da accordi o da organizzazioni regionali (per esempio la Nato) «utilizza» tali forze «per azioni coercitive sotto la sua direzione» nessuno delle quali aggiunge «potrà venire intrapreso senza la (sua) direzione». Tali articoli

⁶³() TOSCANO, *The ethics of modern diplomacy*, in Coicaud, Wamer (eds.), *Ethics and international affairs*, Tokyo, New York, Paris, 2001.

⁶⁴() TANZI, *Dike versus ares. Etica, diritto e uso della forza nelle relazioni internazionali*, in Boschiero (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, op. cit., pp. 142ss.

portano ad escludere come legittima un'interpretazione della Risoluzione 1441, subito avanzata dagli americani, che vedesse un'implicita autorizzazione all'intervento armato nelle «serie conseguenze» in esso minacciate in caso di sue violazioni da parte dell'Iraq. Simili automatismi sono infatti esclusi non solo dall'articolo 53 e 47 comma 3 il quale prevede che «il Comitato di stato maggiore ha, alle dipendenze del Consiglio di sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio di sicurezza», ma anche dall'articolo 48, secondo il quale «l'azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace» deve essere intrapreso «secondo quanto stabilisca il Consiglio di sicurezza» ⁽⁶⁵⁾ medesimo. Se così non fosse, una tale azione scadrebbe, inevitabilmente, nella guerra così come accaduto nelle precedenti guerre del decennio a cominciare dal primo conflitto iracheno.

Le giustificazioni dell'azione militare in Iraq avanzate dal governo americano e britannico, sono molteplici e sostenuti con accenti mutevoli che di volta in volta vanno dal possesso di armi di distruzione di massa, alla convivenza del regime iracheno con il terrorismo internazionale, alla necessità di difendere gli Stati Uniti, o l'intera Comunità Internazionale, dalla minaccia irachena, all'esigenza di sostenere l'autorità dell'Onu, alla protezione dei diritti umani in Iraq, fino al carattere dittatoriale del suo regime. Ma è importante soffermarsi sugli argomenti di natura giuridica sollevati a sostegno dell'opzione militare tra cui il mancato rispetto, da parte irachena, delle condizioni di pace imposte con la Risoluzione 687 del 3 aprile 1991, impedendo l'ingresso degli ispettori nel suo territorio e

⁶⁵() KU, JACOBSON (eds), *Democratic accountability and the use of force in international law*, Cambridge, 2002. RAJAGOPAL, *international law from below. Development, social movements and third world resistance*, Cambridge, 2003. KEANE, *Global civil society?*, Cambridge, 2003. KALDOR, *Global civil society. An answer to war*, Cambridge, 2003.

successivamente non collaborando in maniera adeguata. L'inadempimento iracheno delle condizioni di pace avrebbe determinato una sorta di reviviscenza dell'autorizzazione all'uso della forza contenuto nella Risoluzione 678 del 29 novembre 1990. Per una parte della dottrina tale argomento apparirebbe infondato dal momento che la Risoluzione 687 prevede una cessazione definitiva delle ostilità a seguito dell'accettazione irachena, per cui (intervenuta quest'accettazione) riprende piena efficacia il divieto generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte dei singoli Stati compresi quelli della coalizione formatosi a suo tempo a difesa del Kuwait. Tali inadempimenti iracheni, considerati come una minaccia, sono ritenuti tali dall'unico organo competente ad accertare la minaccia (o la violazione) della pace e le conseguenti misure a tutela della pace stessa cioè il Consiglio medesimo. Il Consiglio di sicurezza, invece, pur minacciando più volte l'Iraq di più severe misure (non necessariamente, peraltro, di carattere militare) ha implicitamente escluso ogni autorizzazione all'uso unilaterale della forza, riaffermando di restare esso stesso investito della questione del disarmo iracheno e, per altro verso, ribadendo costantemente l'impegno al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Iraq in tutte le sue Risoluzioni; comprese le citate Risoluzioni n. 1154 del 2 marzo 1998, che approvava il *memorandum* d'intesa tra il Segretario generale delle Nazioni Unite e l'Iraq, e la n. 1284 del 17 dicembre 1999, che istituiva l'*UNMOVIC*.

Un'altra ragione spesso evocata per giustificare un attacco all'Iraq risiede nella minaccia che il possesso di armi di distruzione di massa trasferibili a gruppi terroristici rappresenta per gli Stati Uniti e per l'intera Comunità Internazionale. Tale giustificazione appare espressione della cosiddetta «dottrina *Bush*» sulla difesa preventiva enunciata il 1° giugno 2002 all'Accademia militare di *West Point* e inquadrata nella «*National Security Strategy of the United States of America*» del 17

settembre 2002 ⁽⁶⁶⁾). Secondo tale dottrina gli Stati Uniti sono legittimati a usare la forza in legittima difesa preventiva («*preemptive self-defense*») per contrastare una minaccia alla propria sicurezza nazionale. Una «*anticipatory action*» sarebbe consentita «*even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack*». Esso sarebbe diretta particolarmente contro gli «Stati canaglia» (*rogue States*) i quali hanno (o hanno l'intenzione di acquistare) armi di distruzione di massa, sponsorizzano il terrorismo internazionale, sono retti da regimi dittatoriali, respingono i fondamentali valori umani e odiano gli Stati Uniti. Il primo Stato, ovviamente, sarebbe l'Iraq. Autorevoli internazionalisti osservano che la dottrina *Bush* rappresenta un notevole ampliamento rispetto ad una teoria già in passato sostenuta, secondo la quale il ricorso preventivo alla forza sarebbe consentito, eccezionalmente, per difendersi da un pericolo, reale e imminente di attacco armato, suscettibile di pregiudicare l'esistenza stessa di uno Stato. Il caso classico sarebbe rappresentato dalla guerra dei Sei Giorni del 1967, iniziata da Israele a fronte di un'evidente mobilitazione dei Paesi Arabi e a dichiarazioni dei loro governi che potevano mettere in discussione la sopravvivenza dello Stato di Israele, in caso di attacco contro il suo territorio. Qualunque sia la valutazione giuridica di questa forma di legittima difesa chiamata talvolta «cautelativa» o «*anticipatory*», è evidente la sua differenza rispetto alla difesa preventiva della dottrina *Bush*: mentre nel primo caso, sussiste una minaccia, precisa e localizzata, di un attacco armato comportante il rischio di distruzione di uno Stato tale da essere verificabile in

⁶⁶() Vedi sull'argomento: McWHINNEY, *President Bush and the new U. S. national security strategy. The continuing relevance of the legal adviser and international law*, in *Chinese Journal of International Law*, 2002, pp. 421 ss. GRAY, *The US national security strategy and the new "Bush doctrine" on preemptive self-defence*, in *Chinese Journal of International Law*, 2002, pp. 437 ss. CALLINICOS, *New mandarins of american power. Bush administration's plans for the world*, Polity press ltd., 2003. IKENBERRY, *Is American multilateralism in decline?*, in *Perspectives on politics*, American Political Science Association, 2003, pp. 533 ss. NAU, *At home abroad: identity and power in American foreign policy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002. MANDEL, *Armies without States. The privatization of security*, Lynne Rienner publishers, 2002. WHITE, *Understanding european foreign policy*, Palgrave, Macmillan, 2000.

termini oggettivi, nella dottrina *Bush* il pericolo può essere vago e indeterminato, ed è demandato alla valutazione del tutto soggettiva dello Stato che si sente minacciato. Va rilevato ancora che, alla stregua del diritto internazionale generale, l'uso della forza in legittima difesa deve rispettare i limiti della necessità e della proporzionalità. Di fronte al timore di un possibile attacco è molto dubbio che non esistano alternative alla forza armata, la quale, quindi può non apparire necessaria. Inoltre il limite della proporzionalità, è da intendersi nel senso che la forza impiegata deve essere commisurata all'attacco armato che si intende respingere o (nel caso della c.d. «difesa preventiva») prevenire. Ma il progetto degli Stati Uniti era già chiaro nel momento in cui è stato sferrato l'attacco: il rovesciamento del governo di *Saddam Hussein*, l'imposizione di un'amministrazione militare statunitense e, naturalmente l'occupazione dei pozzi e degli impianti petroliferi. Se tale progetto dovesse espandersi agli altri «Stati canaglia» è evidente supporre l'illiceità di una difesa armata preventiva, in termini generali, visto che essa finirebbe per giustificare ogni intervento militare, specie contro i vari Stati in possesso di armi nucleari scatenando una situazione di guerra permanente e vanificando i progressi realizzati dalla Comunità Internazionale con la nascita delle Nazioni Unite mediante la messa al bando della forza armata nelle relazioni internazionali e il suo «monopolio» nelle mani del Consiglio di sicurezza.

Quindi non solo l'attacco in Iraq non rientrerebbe nel concetto di difesa individuale o collettiva (articolo 51 della Carta) ma anzi potrebbe essere definita «guerra di aggressione». Laddove per aggressione si intende, secondo la celebre Definizione di aggressione approvata dall'Assemblea generale dell'Onu, mediante *consensus* con la Risoluzione n. 3314 del 12 dicembre 1974, *la più grave e pericolosa forma di uso legale della forza e come l'uso della forza da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un*

altro Stato o in ogni altra minaccia contraria alla Carta delle Nazioni Unite. L'attacco all'Iraq integrerebbe, in particolare, alcune ipotesi tipiche di aggressione contemplate dalla stessa definizione, quale l'invasione o l'attacco da parte delle forze di uno Stato, a ogni occupazione militare, anche temporanea, risultante da tale invasione o attacco e il bombardamento o l'uso delle armi da parte di uno Stato contro il territorio di uno altro Stato. L'intervento militare unilaterale contro l'Iraq, da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati, non solo è illecito, ma si configura nella sostanza come una vera e propria guerra di aggressione. Precisando che l'intervento non nasce infatti, come nel caso del Kosovo, come una reazione, almeno in principio, potenzialmente lecita alla violazione di determinati obblighi da parte dell'Iraq, e poi suscettibili di «degenerare» e divenire quindi illecita per le sue concrete modalità di attuazione. Ma appare anche dal primo momento sprovvisto di alcuna base legale, e finalizzato a obiettivi che hanno assai poco a che fare con le violazioni addebitate all'Iraq.

Questa valutazione di radicale illiceità si basa comunque non solo e/o non tanto sulla sola mancanza di autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu ⁽⁶⁷⁾, ma sul fatto di non essere in alcun modo

⁶⁷) IOVANE , *Il divieto dell'uso della forza armata tra obblighi degli Stati e diritto dei popoli alla pace*, in Boschiero (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, op. cit., pp. 102 ss. Secondo l'autore:«(...) uno degli effetti della novità del potere di delega del Consiglio rispetto alle sue competenze originarie in tema di azioni implicanti l'uso della forza è l'eliminazione di qualsiasi distinzione a seconda dei destinatari della delega stessa . Il regime consuetudinario ha reso ormai possibile autorizzare la forza a Stati, organizzazioni regionali aventi scopo di mutua difesa, organizzazioni regionali natura politica ed economica che si limitano a coordinare operazioni militari condotte da Stati, forze delle Nazioni Unite (...) una terza caratteristica del regime delle autorizzazioni è l'effetto di liceità che essi hanno sull'uso della forza armata rispetto al divieto previsto sia dalla Carta dell'ONU che dal diritto internazionale generale. L'autorizzazione del Consiglio è, come si dice, costitutiva della legittimità di un certo intervento armato. Questa conclusione fa ormai parte del diritto consuetudinario ed è stata tante volte ribadita dagli Stati in molte sedi e in occasione delle più gravi crisi internazionali degli ultimi tempi(...) il Consiglio non è però libero di autorizzare la forza per qualsiasi tipo di intervento. È questo, del resto, anche il senso della previsione di tale potere da parte di una nonna consuetudinaria. Il problema, infatti, non è solo quello di affermare che il rilascio di un'organizzazione rientri ormai tra le competenze che il Consiglio può legittimamente esercitare ai sensi della Carta, né quello di ripetere che, astrattamente, l'autorizzazione ha effetti anche sulla disciplina generale dell'uso della forza (...)» (pagine 103-104). Per l'effetto di liceità cfr. WHITTAKER, *United Nations in actions*, London, 1995.

giustificabile sulla base del diritto internazionale generale. Con riferimento alle funzioni del Consiglio di sicurezza, bisogna evidenziare che esse pur nella libertà delle misure che il Consiglio può stabilire, sono giuridicamente vincolate al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale e quindi rispetto a tale fine il Consiglio di sicurezza non gode di discrezionalità ma, al contrario, è tenuto a dirigere la propria azione al suo raggiungimento. Il perseguimento di tale fine condiziona la stessa rappresentatività del Consiglio di sicurezza rispetto agli Stati Membri: l'articolo 24 della Carta infatti, dichiara che i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e riconoscono che esso agisce in loro nome nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità sempre nei limiti in cui la sua azione sia diretta al mantenimento della pace. Ora nella crisi irachena, l'obiettivo del mantenimento della pace consiste nel disarmo iracheno non nella sconfitta militare dell'Iraq, o nella caduta di *Saddam Hussein*, o nell'occupazione dei pozzi petroliferi. Autorizzare gli Stati Uniti e i loro alleati all'uso della forza contro l'Iraq sarebbe equivalsa ad autorizzare una vera guerra, diretta alla *debellatio* dell'Iraq e alla sua occupazione militare.

La mancata autorizzazione del Consiglio di sicurezza, in realtà, lungi dal tendere al mantenimento della pace, non ha fermato l'azione di Stati Uniti e Gran Bretagna che con la loro azione hanno favorito una guerra pregiudicando così la pace internazionale essendo in contrasto con le disposizioni della Carta relative ai poteri dello stesso Consiglio e con il fine principale della stessa Organizzazione. Una Risoluzione che contenesse, seppur a posteriori, una siffatta autorizzazione sarebbe, pertanto, illegittima. Ammesso che il Consiglio di sicurezza avesse ravvisato la necessità di misure implicanti l'uso della forza per garantire il disarmo

CONNAUGHTON, *Military intervention and peacekeeping*, Aldershot, 2001. CONFORTI, *Diritto internazionale*, op. cit., p. 180.

dell'Iraq (⁶⁸), o anche solo per assicurare la completezza e l'efficacia delle ispezioni (misure in ogni caso di carattere limitato e strettamente preordinate a tali obiettivi), lo stesso Consiglio avrebbe dovuto escludere da ogni autorizzazione proprio gli Stati (a cominciare dagli Stati Uniti) la cui intenzione sarebbe stata quella di sferrare una guerra volta a debellare l'Iraq e non già la rimozione di una minaccia alla pace, (rappresentato dalla detenzione di armi di distruzione di massa) ma una sua certa e grave violazione. Un'eventuale autorizzazione, pertanto, dovrebbe riguardare altri Stati e, beninteso, le operazioni militari dovrebbero svolgersi sotto il controllo e la responsabilità politica del Consiglio di sicurezza, al fine di assicurare la loro moderazione e la congruità dell'impiego della forza rispetto agli obiettivi stabiliti dallo stesso Consiglio.

6.L'incapacità delle NU a tutelare interessi ritenuti fondamentali dalla Comunità Internazionale ha indotto l'Organizzazione ad affidare agli Stati delle funzioni coercitive con scopi ben precisi. Queste operazioni sono state gestite nella sostanza unilateralmente dagli Stati, sotto la «copertura» delle Nazioni Unite. Questa ambiguità non crea problemi solo dal punto di vista dell'inquadramento giuridico di queste operazioni, ma ne crea anche e soprattutto dal punto di vista operativo. Basta ricordare le divergenze tra Segretario generale e comando USA per l'operazione *Restore Hope*; è noto anche lo scetticismo di alcuni paesi di fronte all'offerta della Francia di condurre l'operazione «*Tourquoise*», per non parlare poi della posizione leader degli Stati Uniti durante la guerra del Golfo, ma soprattutto il carattere decisamente unilaterale e palesemente punitivo di alcune azioni eseguite proprio da questo Stato in diverse occasioni (⁶⁹). Per dirla come *Falk* «*it has become more*

⁶⁸() STAHN, *Enforcement of the collective will after Iraq*, in *American journal of international law*, 2003, pp. 805 ss.

⁶⁹() Addirittura *Picone* considera la Risoluzione 688 un intervento umanitario unilaterale non riconducibile alle NU. PICONE, *Interventi delle NU*, op. cit., pp. 568.

difficult to identify who is responsible for what (...) such indirectness of mandate dilutes and disguise the role of the state to some extent, undercuts somewhat certain anti-interventionary criticism, and shifts part of the responsibility for failure to achieve interventionary goals to the wider institutional frameworks especially that of the United Nations» ⁽⁷⁰⁾. Vista la complessità, non bisogna sorprendersi dei fallimenti seguiti ad ingerenze umanitarie che forse umanitarie non erano. Indubbiamente la dipendenza dell'ONU verso gli Stati, soprattutto gli Stati Uniti, per quanto riguarda il supporto finanziario e militare, influisce sulla libertà decisionale di quest'organismo che spesso deve scegliere soluzioni di compromesso per portare a termine una missione o per realizzarla per intero. È nota anche l'ostilità delle *ONG* ⁽⁷¹⁾ verso soluzioni di carattere militare e la diffidenza con cui accolgono interventi affidati a singoli Stati, che per quanto conducano azioni trasparenti non saranno mai completamente disinteressate. In particolare: «*Les Etats ont compris tout le profit pu'ils pouvaient tirer d'une diplomatie de la charité et de l'urgence. Peu couteuse, de fort effet médiatique, consesuelle, une telle activité est idèale pour des gouvernements en mal de perpectives politiques. L'opèration de secours aux Kurdes a ètè surtout l'occasion de consacrer l'ingèrence de l'Etat dans l'action humanitaire. Je suis de ceux qui ne s'en rèjouissent pas. Quand des armèe entrent en action quelle que soit cette action, je crains que des motifs bien autres qu'humanitaire soinet en cause*». ⁽⁷²⁾

Del resto il pericolo di abusi è presente oggi come lo era in passato, e forse proprio questo è stato il principale ostacolo per il riconoscimento di un diritto

⁷⁰⁾ FALK, *The complexity of Humanitarian Intervention*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17, 1996, pp. 494 ss.

⁷¹⁾ Per Brauman, presidente di *Mèdecins sans frontières* è imperativo lottare contro la tentazione degli Stati di assicurare la messa in opera dell'azione umanitaria.

⁷²⁾ Affermazione di Rufin, in TORRELLI, *De l'assistance à l'ingèrence humanitaire?*, in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n°795, 1992, pp. 253.

all'ingerenza umanitaria. Nel 1949 la Corte Internazionale di Giustizia asseriva «*an alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given rise to most serious abuses and as such cannot (...) find a place in international law (...)*»⁽⁷³⁾. Per gli avversari un riconoscimento del diritto d'ingerenza umanitaria non è altro che l'autorizzazione agli Stati più forti ad intervenire in quelli più deboli. È totalmente illusorio credere che uno Stato metta a disposizione mezzi finanziari e militari solo per motivi umanitari. Così anche per Charvin: «*Le droit d'ingèrence humanitaire n'est que la consècration d'un ensemble de pratiques vivant à alinger la politique des Etats faibles sur la volonté des Grands (...)* Les ingèrences sont qualifiées d'humanitaire ou d'impèrialistes selon les moments et selon les Etats (...) Les bènèfices que tire l'Etat de son intervention sont passès sous silence ou denounces selon des critères exclusivement politiques»⁽⁷⁴⁾.

Più di altri Brownlie aveva già nel 1974 individuato la radice del problema, che: «*There is a moral and legislative problem of the type raised by euthanasia, itself a form of humanitarian intervention. Euthanasia is unlawful, but doctors on occasion commit technical breaches of the law, for example, by administering massive drug dosages, which accelerate coma and death. It is very generally assumed that legalizing euthanasia would alter the moral climate produce harmful abuse*»⁽⁷⁵⁾. La stessa cosa può essere detta per l'ingerenza umanitaria: viene tollerata in alcuni casi ma non viene riconosciuta in modo esplicito, perché se ne potrebbe abusare. Evitare il problema non lo risolve soprattutto quando in gioco vi sono milioni di vite umane. Come dire che, poiché la polizia nella lotta contro il

⁷³() SIMON, *The contemporary legality of Unilateral Humanitarian Intervention*, in *California Western International Law Journal*, vol. 24, 1993-1994, pp. 138 ss.

⁷⁴() CHARVIN, *L 'ingèrence humanitaire» et les Nations Unies*, in *Diritti dell'uomo*, op. cit., pp. 69 ss.

⁷⁵() BROWNLIE, *Humanitarian Intervention*, in *Law and Civil War in the Modern World*, Ed. Moore, 1974, pp. 223 SS.

crimine commette degli abusi di potere, la soluzione sarebbe sopprimere il corpo di polizia ⁽⁷⁶⁾. In realtà i sostenitori dell'ingerenza umanitaria, sostengono la necessità di un sistema che risolva effettivamente il problema e non un sistema che lo elimini senza prospettare valide alternative. Le critiche e le accuse che si possono fare gli Stati sono infinite, ma queste non risolvono il problema fondamentale: le NU non sono in grado di eseguire interventi su larga scala o di contrapporsi a Stati o gruppi organizzati che rendono impossibile la missione umanitaria; quindi è naturale che gli Stati si sostituiscano all'Organizzazione nell'espletamento di questo compito con tutte le conseguenze che ne derivano. Le critiche sono costruttive solo se offrono una valida alternativa, vediamo ora di vagliare le varie possibilità per rendere realmente umanitario questo nuovo interventismo.

7. La soluzione ideale, a mio avviso, sarebbe quella di internazionalizzare questi interventi, cioè rispolverare gli articoli della Carta sul sistema di sicurezza collettiva per rendere assolutamente imparziale l'operato della Comunità Internazionale. Questa possibilità non solo farebbe cadere ogni dubbio sui possibili condizionamenti politico-economici che spesso accompagnano gli attuali interventi, ma allontanerebbe la diffidenza di alcuni Stati nei loro confronti. Anche dal punto di vista operativo un esercito delle NU sotto un comando unico, anziché un agglomerato di truppe che parlano lingue diverse e obbediscono a differenti ordini ⁽⁷⁷⁾, sarebbe più efficiente e risponderebbe meglio alla necessità di porre termine all'emergenza umanitaria. Senza pensare poi all'effetto psicologico inibitorio nei confronti di quegli Stati che automaticamente commettono violazioni dei diritti umani. Questa sarebbe la soluzione ideale, ma attualmente è anche la più

⁷⁶() SIMON, *The legality of Unilateral Humanitarian Intervention*, op. cit. pp. 139 ss.

⁷⁷() Gli Stati Uniti, per esempio, non possono, a norma del loro ordinamento giuridico, permettere che le loro forze armate siano sottoposte ad un comando straniero: sarebbe a tal uopo necessario l'intervento del Congresso per cambiare la norma, ciò che peraltro era ben previsto nel caso di conclusione degli accordi di cui all'articolo 43 della Carta.

impraticabile; così come è inimmaginabile l'idea di affidare all'Assemblea generale la funzione di autorizzare l'uso della forza in questi casi, essendo l'organo più rappresentativo.

Quindi non resta altro che accontentarsi di quello che offre il sistema internazionale oggi, e quantomeno regolarlo più dettagliatamente per allontanare la possibilità di abusi e rendere ogni tipo di ingerenza realmente umanitaria. Il Parlamento Europeo, con la Risoluzione del 20 aprile 1994 ⁽⁷⁸⁾, ha cercato di definire tale concetto e soprattutto ha tentato di dare alcuni criteri fondamentali per la modalità del ricorso all'ingerenza umanitaria, che dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi:

a) deve trattarsi di una situazione di emergenza di carattere eccezionale e particolarmente grave sul piano umanitario, nell'ambito di uno Stato i cui governanti non siano riconducibili alla ragione se non attraverso l'uso di mezzi militari;

⁷⁸() Fra gli ultimi atti relativamente all'attuazione e degli scopi degli aiuti umanitari ricordiamo il Regolamento 1257/96/CE del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario. In realtà il Regolamento disciplina l'esecuzione di tutte le azioni di aiuto umanitario della CE a favore delle vittime che non possono essere aiutate diversamente. Secondo il Regolamento: «L'aiuto umanitario che è rivolto in via prioritaria alle popolazioni del terzo mondo, non consiste solo di azioni di soccorso immediato, bensì anche di azioni di prevenzione delle calamità e di azioni di ricostruzione. (...) essendo uno strumento a breve termine l'aiuto umanitario è inteso principalmente a: a) salvare vite umane in situazioni d'emergenza e post-emergenza, b) apportare assistenza e soccorso alle popolazioni colpite da crisi più durature derivanti in particolare da conflitti in genere, c) sviluppare, a breve termine e nel quadro delle attività di *post* emergenze, i lavori di risanamento e ricostruzione, in particolare d'infrastrutture e apparecchiature, d) affrontare conseguenze degli spostamenti di popolazioni con azioni, a seconda dei casi, di rimpatrio e aiuto al reinserimento, e) garantire una preparazione ai rischi specifici e utilizzare un sistema di allerta rapida e d'intervento appropriato (...). L'aiuto umanitario finanziato dalla CE può essere mobilitato su richiesta della Commissione, di Organizzazioni non governative, di Organizzazioni internazionali, di uno Stato membro o del paese beneficiario. *La Commissione può ricorrere a tre procedure di decisione diverse*: 1. La procedura di delega al fine di aumentare la rapidità di reazione di fronte alle emergenze improvvise, la Commissione delega al direttore di *ECHO* la competenze delle decisioni più urgenti, che sottostanno a determinate condizioni, 2. La procedura di abilitazione, il Commissario responsabile dell'aiuto umanitario ha poteri decisionali (...), 3. La procedura scritta per tutte le decisioni cui non si applica la procedura di delega o di abilitazione. La Commissione è incaricata d'istruire, gestire, sorvegliare e valutare le azioni. In questa attività essa è assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri secondo la procedura della comitologia».

b) deve risultare chiaro che l'apparato delle NU non è in grado di agire efficacemente (tempestivamente);

c) tutti gli altri mezzi, nella ragione del possibile e del ragionevole, devono essere stati esperiti e aver dimostrato la loro inefficacia;

d) l'organismo o lo Stato che intervengono non devono avere interessi nella situazione, nel senso che la difesa dei diritti umani deve costituire lo scopo principale dell'intervento e non devono sussistere motivazioni di ordine politico ed economico; sottolinea (il PE) a tale proposito l'importanza della piena esecuzione degli accordi che vietano la presenza di forze armate che potrebbero incrementare l'instabilità;

e) gli Stati che sono stati formalmente condannati dalla Comunità Internazionale per interventi illeciti in una determinata regione non devono essere autorizzati a partecipare all'ingerenza umanitaria in altre regioni fin quando non avranno posto termine a tutte le loro operazioni illecite;

f) l'ingerenza deve limitarsi a obiettivi specifici e deve avere conseguenze minime per l'autorità dello Stato oggetto ⁽⁷⁹⁾;

g) l'impiego della forza deve essere proporzionato alla situazione e provvisorio;

h) l'ingerenza deve essere immediatamente notificata alle NU e non incorrere in una sua condanna ⁽⁸⁰⁾;

i) l'ingerenza non deve costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e comportare perdite in vite umane e sofferenze maggiori di quelle che si intendono evitare ⁽⁸¹⁾.

⁷⁹⁾ Cfr. La comunicazione della Commissione del 26 ottobre 1999. Valutazione e prospettive future degli interventi umanitari della Comunità. COM (99) 468. Gazzetta ufficiale L. 056 del 04.03.1999.

⁸⁰⁾ Cfr. La relazione annuale della Commissione, del 3 luglio 2002 sull'ufficio degli aiuti umanitari e le relative critiche definite per una strategia di miglioramento del sistema degli aiuti umanitari e la scelta dei paesi che hanno bisogno di tali aiuti.

⁸¹⁾ EP Resolution on the right of humanitarian Intervention, A3-0227/94.

Secondo questa Risoluzione l'ingerenza umanitaria unilaterale non è da considerare come una violazione del diritto internazionale e precisa che malgrado sia preferibile un'azione del Consiglio di Sicurezza, l'ipotesi di un intervento unilaterale deve essere considerata una valida alternativa ⁽⁸²⁾.

Questa soluzione andrebbe combattuta, in quanto se i possibili abusi degli Stati sono difficilmente controllabili nonostante le dettagliate risoluzioni dell'ONU, tanto più si dovrebbe impedire la legittimazione di un loro intervento unilaterale. La risposta ai nostri interrogativi ci è fornita dal Segretario generale che nel Supplemento a «Un'Agenda per la Pace» ⁽⁸³⁾ suggerisce la soluzione anche se non ne precisa le modalità e i criteri di esecuzione:

a) Le NU hanno sviluppato una gamma di strumenti per controllare e risolvere le guerre tra gli Stati ed i conflitti al loro interno, i più importanti dei quali sono la diplomazia preventiva e le azioni volte a ristabilire, mantenere ed edificare la pace, il disarmo, le sanzioni e l'imposizione della pace. I primi tre possono essere usati soltanto con il consenso delle parti coinvolte nel conflitto. Le sanzioni e le misure di imposizioni della pace sono peraltro misure coercitive e quindi, per definizione, non richiedono il consenso delle parti in causa. Il disarmo può aver luogo soltanto su una base concordata o nel contesto di un'azione coercitiva di cui al Cap. VII.

b) Le NU non hanno né pretendono di avere il monopolio di questi strumenti, che possono essere utilizzati (in gran parte da Organizzazioni regionali), da gruppi di Stati ad hoc o da singoli Stati; ed è alle NU che la Comunità Internazionale si è rivolta con frequenza crescente dopo la fine della guerra fredda. Il sistema delle NU è peraltro meglio attrezzato delle organizzazioni regionali o di singoli stati membri

⁸²() Tesi che è stata riferita anche a tutte le dichiarazioni dei vari organi della CE. Cfr. ECHO, Relazione annuale 2001, COM, 2002, 322 e COM 2001, 307.

⁸³() BOUTROS-GHALI, *Supplemento ad "Un'agenda per la pace"*, 1992.

per sviluppare e applicare l'impostazione globale e di lungo respiro necessarie per assicurare una risoluzione durevole dei conflitti.

c) Tuttavia, recentemente gli Stati membri hanno ritenuto che l'ONU non avesse fatto fronte in maniera soddisfacente ai compiti ad essa affidati, e di conseguenza sembrano voler cercare altri mezzi, soprattutto (anche se non esclusivamente) dove si impone lo spiegamento rapido di forze ingenti. Perciò è necessario cercare di fornire alle NU gli strumenti necessari ad assolvere in maniera più efficace il ruolo che la Carta le assegna.

In una intervista ⁽⁸⁴⁾, *Boutros Ghali* ha precisato la sua posizione in merito al futuro di queste operazioni. Egli ritiene che l'idea di un esercito permanente non è uno strumento realistico, né efficace per rispondere alle numerose sfide del momento. Assai più promettente è l'ipotesi di una «forza di rapido intervento» delle NU grazie ad un'intesa in virtù della quale i governi si impegnerebbero a mettere a disposizione, entro un termine concordato, unità appositamente addestrate per svolgere compiti di mantenimento della pace. La risposta dei governi a questa proposta ha dato esiti sconfortanti; naturalmente il problema dei costi è in cima alle preoccupazioni di tutti. Tuttavia fino al momento in cui le NU non provvederanno a dotarsi di strumenti efficaci volti alla realizzazione di ingerenze umanitarie, sembra quanto mai opportuno definire norme giuridiche per l'intervento degli Stati autorizzati dal Consiglio, che dovranno essere applicate in una materia che coinvolge importanti principi come la sovrana uguaglianza tra gli Stati e il dominio riservato. Per ora l'importante è far sì che questa prassi si discosti il meno possibile dagli impegni assunti a San Francisco; per fare ciò è necessario che gli interventi posti in essere siano maggiormente controllati dall'Organizzazione.

⁸⁴() SPERANZA, "Ingerenza Umanitaria manca ancora il consenso", in *Cooperazione*, agosto-settembre 1993, pp. 7 ss.

8. Negli ultimi anni si è accentuato il dibattito sulle giustificazioni morali dell'intervento umanitario. Sicuramente una delle cause di questo rinnovato interesse è la staticità del dibattito giuridico, impegnata nella difficile ricerca di una soluzione alla contrapposizione di importanti principi di diritto internazionale: il divieto all'uso della forza ⁽⁸⁵⁾, il sacro principio della sovranità, il divieto di ingerenza ⁽⁸⁶⁾ da un lato e l'importanza dei diritti umani, dall'altro. La soluzione potrebbe essere quella di studiare l'ingerenza umanitaria nei suoi aspetti morali e giuridici insieme ⁽⁸⁷⁾, partendo dal presupposto che il diritto e la morale sono tra loro intrecciati, e proponendosi di costruire una teoria etica del diritto internazionale. Un contributo importante in questo senso è offerto da Tèson; il suo principale argomento si basa sul fatto che: «(...) *because the ultimate justification of the existence of states is the protection of the natural rights of the natural rights of the citizens, a government that engages in substantial violations of human rights betrays the very pure pose for which it exists and so forfeits not only its domestic legitimacy, but its international legitimacy as well*» ⁽⁸⁸⁾. Conseguentemente gli altri stati sarebbero moralmente legittimati a correre in soccorso delle vittime, purché

⁸⁵() Sulla moderna dottrina dell'uso della forza vedi: AREND, ROBERT, *International law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*, London, Routledge, 2006. GAZZINI, *The changing rules on the use of force in international law*, Manchester, Manchester University press, 2005.

⁸⁶() Secondo Mayer, «(...) il dilemma intervento/non intervento è ulteriormente complicato dal fatto che nella maggioranza dei conflitti etnici è arduo tracciare una netta linea di demarcazione tra affari interni e rapporti interstatali. Esaurita la fase divisione del mondo in due sfere d'influenza, l'inerzia e la tradizionale passività degli organismi internazionali sono messe sotto accusa (...) questa propensione ad agire da parte della «Comunità Internazionale» è accompagnata da una varietà di fenomeni che vanno dalla proliferazione dei soggetti internazionali, regionali, intergovernativi, governativi e non governativi che premono per l'azione, peraltro in perenne competizione tra di loro, al forte ampliamento dei settori e delle aree di intervento alla nascita di nuove funzioni e figure professionali, all'aumento esponenziale delle quote di nascita di personale internazionale, umanitario, civile e militare, dislocato sul terreno (...)». Cfr. MAYER, *Intervento umanitario e missioni di pace. Una guida retorica*, Carocci, 2005, pp. 41 ss.

⁸⁷() Per una moderna bibliografia della dottrina internazionale sugli interventi umanitari e basata anche sull'aspetto morale vedi: BREAU, *Humanitarian intervention. The United Nations and collective responsibility*, Cameron May, 2005. SANCHEZ PABLO, *The new challenges of humanitarian law in armed conflicts*, in *Honour of professor Juan Antonio Carillo Salcedo*, Leiden, Brill Academic publishers, 2005.

⁸⁸() TESON, *Humanitarian Intervention*, 1977, pp.15 ss.

l'intervento sia proporzionato alla situazione. Un altro requisito, che l'intervento sia accettato dai cittadini i cui diritti sono stati violati o lesi.

Secondo questa teoria i diritti degli Stati nella Società Internazionale derivano dai diritti individuali. Gli Stati e i governi esistono in quanto questi hanno trasferito loro quei poteri per rendere la vita sociale possibile e al fine di proteggere i loro diritti. La situazione cambia quando uno Stato nega questi diritti, infatti esso non rappresenterà più i suoi sudditi e perderà tutte quelle prerogative che gli sono attribuite dal diritto internazionale. A questo punto gli Stati terzi non commetteranno un illecito oltrepassando le frontiere per correre in aiuto delle popolazioni oppresse. L'importanza dell'aspetto morale non è sottolineata solo dalla dottrina ma anche da altre autorevoli fonti. In relazione all'uso massiccio di armi chimiche da parte del governo iracheno contro la popolazione curda, il Parlamento europeo ⁽⁸⁹⁾, in una Risoluzione del 17 novembre 1988 ha dichiarato che: «la minaccia all'esistenza dei curdi iracheno mette l'umanità di fronte a un obbligo morale, a cui non può sottrarsi» ⁽⁹⁰⁾.

All'indomani della guerra del Golfo ancora il PE, il 18 aprile 1991, ha ribadito per primo «il dovere morale» ⁽⁹¹⁾ delle NU di andare al di là della mera preservazione dei confini nazionali e di mettere a punto dei mezzi per impedire ai regimi totalitari di commettere atti di genocidio, se necessario anche modificando la

⁸⁹⁾ La competenza della Comunità Europea in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è stata istituita dal Trattato di Roma del 1957 che ha riconosciuto tra le competenze della CE il suo ruolo nell'ambito delle relazioni internazionali soprattutto attinenti alla conclusione di accordi con stati terzi. Un esplicito riferimento è stato istituito con l'Atto Unico Europeo del 17 febbraio del 1986, sostenendosi che il contributo a quel obiettivo doveva essere offerto dagli Stati membri operanti congiuntamente e non dalla CE. Il Trattato di Maastricht e di Amsterdam hanno esplicitamente previsto che l'Unione in quanto tale e non più l'Unione e gli Stati membri, possa agire nel campo della pace e della sicurezza comune. Cfr TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998, pp. 378 ss. LIAKOPOULOS, *The politics of European Union in Asia Pacific region*, ed. Aracne, Roma, 2004, pp.10 ss. LIAKOPOULOS, *La nuova Costituzione europea. Il percorso della politica di difesa e di sicurezza europea*, in *Rivista Diritto e Diritti*, 2004.

⁹⁰⁾ GUCE, n. C. 32 del 19-12-1988, pp. 208 ss.

⁹¹⁾ GUCE, n. C. 129 del 20-5-1991, pp. 141-142.

Carta delle NU. Alcuni giorni dopo il segretario generale, Pèrez de Guellar, in relazione all'operazione *Provide Comfort*, aveva dichiarato, che «*nous sommes parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique de la civilisation occidentale où la violation massive et delebere des droits de l'homme n'est plus tolérée*»⁽⁹²⁾. Anche il successivo Segretario Generale, Boutros Boutros Ghali, nella sua Agenda per la pace ha scritto che «è possibile distinguere una percezione morale comune sempre più diffusa che abbraccia le nazioni e i popoli del mondo, e che sta trovando la sua espressione nelle regole del diritto internazionale»⁽⁹³⁾.

Più di tutti Giovanni Paolo II⁽⁹⁴⁾ ha augurato che gli «appelli etici» assumano una forza giuridica, non essendo moralmente accettabile lasciare morire intere popolazioni per la fame o per la guerra civile. Inoltre il Pontefice ha sostenuto che essa è sempre la possibilità ultima a cui ricorrere per la difesa della dignità umana. Così, accanto al diritto internazionale, il principio morale comune è diventato un criterio fondamentale per approvare o respingere la condotta degli Stati. È a questi ultimi che spetta il compito di stabilire un sistema giuridico volto a preservare, individualmente e collettivamente, una vita decente e dignitosa per l'essere umano. Si tratta di un dovere di umanità al quale nessuno può sottrarsi, ma in realtà dal punto di vista del diritto internazionale, la causa dell'uomo è ancora subordinata all'interesse degli Stati. In definitiva la necessità di una relazione tra etica e diritto si impone per la promozione della dignità umana, «(...) *La coexistence sociale perdrait son sens si les valeurs humanitaires étaient niées ou relèguées au second*

⁹²() UN communiqué de presse, SG/SM/1200, 22 avril 1991, cit. in CORTEN et KLEIN, *Droit d'ingèrence*, op. cit., 1992, pp. 479 ss.

⁹³() BOUTROS BOUTROS GHALI, *Agenda per la pace*, Roma, Centro informazione ONU, 1992, pp. 5 ss.

⁹⁴() Per l'evoluzione del pensiero del Papa sull'ingerenza: GIORGIO FILIBEK, *L'intervento umanitario in tempo di guerra, tra le ambiguità della politica e le incertezze del diritto, nell'insegnamento di Giovanni Paolo II*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'uomo*, Milano, 1994, pp. 415-424.

plan. La reconnaissance juridique de la primauté des fins humanitaires sonnerait sans aucun doute le glas des comportements d'inhumanité» ⁽⁹⁵⁾.

9. Il 7 agosto 1992, il Cardinale *Angelo Sodano*, ex Segretario dello Stato del Vaticano affermava a *Castel Gandolfo*: «Gli Stati europei e le NU hanno il dovere e diritto di ingerenza, per disarmare uno che vuole uccidere. Non si tratta di favorire la guerra ma di impedirla » ⁽⁹⁶⁾. Se non si vuole diventare complici dell'aggressore è un dovere fermare la mano, sicché l'ingerenza della comunità delle Nazioni nelle crisi degli Stati diventa «un diritto in favore dell'umanità». Ogni iniziativa e intervento delle NU vorrebbe, secondo queste parole, pienamente appoggiato dalla Santa Sede, senza escludere l'ipotesi di azioni militari dirette a tale fine. Le motivazioni principali di questa nuova e decisiva reazione del Vaticano, in un momento in cui questo principio suscita ancora riserve e reticenza, risiedono nell'analisi dei fatti inumani avvenuti in Bosnia-Erzegovina e in Somalia. In realtà, come spiega *Vincenzo Buonuomo*, «in questa prospettiva l'ingerenza non è espressione di potenza o di forza, ma diviene un obbligo di intervento perché finalizzata non all'aspetto punitivo quanto piuttosto alla risocializzazione di chi viola una regola della convivenza» ⁽⁹⁷⁾.

In seguito alla dichiarazione del Cardinale *Sodano*, il Papa ha riconfermato quanto detto precedentemente in occasione della Conferenza Internazionale sull'Alimentazione, organizzata a Roma, nel dicembre 1992, su iniziativa della FAO e dell'OMS. Il Pontefice ricorda l'importanza della solidarietà come dovere di giustizia e deplora gli ostacoli che impediscono alle popolazioni di godere dei loro bisogni vitali, specialmente in situazioni di conflitti interni. In questi termini *Giovanni Paolo II* si è espresso: «La coscienza dell'umanità, ormai sostenuta dalle

⁹⁵() HOUNDEKON, *Le principe d'ingérence humanitaire en droit international*, Roma, 1994, pp. 53 ss.

⁹⁶() Cit. in MARGIOTTA BROGLIO, *Il Papa e la guerra*, in *Rivista di Studi Politici*, 1992, pp. 499 ss.

⁹⁷() HOUNDEKON, *Le principe d'ingérence humanitaire*, Roma, 1994, pp. 191 ss.

disposizioni del diritto internazionale, chiede che sia reso obbligatorio l'intervento umanitario nelle situazioni che compromettono gravemente la sopravvivenza dei popoli e dei gruppi etnici interi: ecco un dovere per le Nazioni e la Comunità Internazionale»⁽⁹⁸⁾ e conclude «gli Stati non hanno più diritto all'indifferenza». L'insistenza del Pontefice sulla «coscienza dell'umanità» imprime al suo discorso un carattere decisamente morale. Questo aspetto offre un terreno favorevole per fondare il principio di ingerenza umanitaria, accentuando il rapporto tra morale internazionale⁽⁹⁹⁾ e diritto internazionale. Del resto, le norme internazionali sul diritto d'asilo, la protezione dei lavoratori, il diritto umanitario e i diritti dell'uomo derivano dagli imperativi della morale.

Un altro aspetto da evidenziare è la varietà di dizioni nel linguaggio vaticano: si parla di «ingerenza umanitaria», di «intervento umanitario», di «assistenza umanitaria». La varietà dei termini indica probabilmente la faticosa ricerca di definire teoricamente e praticamente l'intervento anche militare della Comunità Internazionale davanti alla violazione di valori fondamentali come i diritti umani.

La posizione del Papa *Wojtyla* viene considerata da un eminente osservatore di questioni vaticane, *Francesco Margiotta Broglio*, come «una svolta nella dottrina sulla guerra, contro la guerra e contro la distruzione per fame di intere popolazioni»⁽¹⁰⁰⁾. Questo autore critica, in un certo senso, la mancanza di coerenza del Papa assolutamente «pacifista» durante la guerra del Golfo, «interventista», sia pure a scopi umanitari, nel caso della ex-Jugoslavia e della Somalia. Nonostante ciò è innegabile il mutamento di rotta del governo Vaticano rispetto all'atteggiamento adottato al momento della guerra del Golfo; le parole usate dal Pontefice non lasciano dubbi circa l'appoggio della Santa Sede alle iniziative e agli interventi

⁹⁸() MOLTEDO, *Quando l'indifferenza è ad alto rischio*, in *Cooperazione*, giugno 1993, pp. 24.

⁹⁹() MARESCA, *Dizionario giuridico diplomatico*, Giuffrè, 1991, pp. 354 ss.

¹⁰⁰() BROGLIO, *Il Papa e la guerra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1992, pp. 499 ss.

dell'ONU per portare aiuti umanitari e frenare la guerra senza escludere l'ipotesi di azioni di carattere militare dirette a tal fine ⁽¹⁰¹⁾.

Dobbiamo affermare che le posizioni di Papa Giovanni XXIII sono state inaugurate dal 1963 nell'enciclica *pacem in terris* ⁽¹⁰²⁾, nonostante la millenaria posizione della chiesa sull'argomento ⁽¹⁰³⁾. Nel documento è stata presente la via della pace in terra ed un anelito e profondo apprezzamento della vita degli esseri umani di tutti i tempi. Una pace lontana dagli interventismi ricercata innanzitutto nell'insegnamento del Cristo, che è il principe della pace e poi attraverso i negoziati e la collaborazione leale e pacifica che sono alla base «dell'ordine degli esseri umani e i poteri pubblici all'interno delle singole comunità politiche, degli imparziali rapporti fra comunità politiche e rapporti degli esseri umani e delle comunità politiche con la comunità mondiale (...)». Si legge nell'enciclica al numero 67 che: «(...) gli uomini, incontrandosi e negoziando, abbiano a scoprire meglio i vincoli che li legano, provenienti dalla loro comune umanità e che tra essi e tra i rispettivi popoli regni non il timore, ma l'amore: sentimento che si realizza appieno e si esprime nella collaborazione leale multiforme, apportatrice di molti beni (...)».

Secondo il Concilio Vaticano II, la guerra e la legittima difesa viene intesa come ripristino dei diritti lesi la quale è lecita solo a determinate condizioni, ma non deve degenerare in un abuso. Per questo la costituzione *Gaudium et spes* ⁽¹⁰⁴⁾ ha voluto ribadire che ci sono invalicabili limiti giuridici e morali nell'uso della forza. Nell'enciclica *Evangelium vitae* del 25 marzo 1995 «(...) la legittima difesa per

¹⁰¹() DI STEFANO, SAPIENZA, *Diritto internazionale e costruzione della pace. In margine al messaggio di Giovanni Paolo II*, in *Aggiornamenti sociali*, 2004, pp. 92 ss.

¹⁰²() GIOVANNI PAOLO II, *Pacem in terris: Un impegno permanente. Messaggio per la celebrazione della giornata mondiale della pace*, 1° gennaio 2003, in *Aggiornamenti sociali*, 2003, pp. 155 ss.

¹⁰³() DE MONTCLOS, *La Saint Seige de l'ingerence umanitarie*, in *Etudes*, Paris, 1994.

¹⁰⁴() TURBANTI, *Un concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale Gaudium et spes del Vaticano II*, Il Mulino, 2000.

essere non soltanto un diritto ma un grave dovere per chi è responsabile della vita di altri, del bene comune della famiglia civile. Accade purtroppo che la necessità di porre l'aggressore in condizione di non nuocere, comporti talvolta la sua soppressione. L'esito mortale va attribuito allo stesso aggressore che vi si è esposto con la sua azione, anche nel caso in cui egli non fosse moralmente responsabile per mancanza dell'uso della ragione (...)». Il rispetto della pace internazionale è un dovere di non fare guerre e di risolverli in maniera pacifica e diplomatica e l'intervento militare, come ultima *ratio* di un paese contro un altro può succedere solo per impedire la distruzione di vite umane. Da una parte le armi sempre più potenti rendono difficile garantire la proporzionalità della reazione all'offesa. Dall'altra parte lo stesso progresso tecnico scientifico, ed i principi generali di diritto internazionale hanno messo a disposizione dell'uomo tanti e tali mezzi di comunicazione che il trovare vie di discussione e di prevenzione ⁽¹⁰⁵⁾ spesso sostituiscono la volontà di trovare accordi pacifici alle controversie. Il Pontefice si è rivolto a promuovere la pace come la giornata mondiale di preghiera per la pace che si è tenuta ad Assisi il 27 ottobre del 1996 ⁽¹⁰⁶⁾, con effetti assai rilevanti.

Nello stesso tempo Papa Giovanni ha parlato di diritto/dovere d'ingerenza umanitaria ⁽¹⁰⁷⁾. Nel suo messaggio inviato al ex Segretario generale delle Nazioni Unite il 12 marzo del 1993 scriveva: «(...) l'autorità del diritto e la forza morale

¹⁰⁵() CANNIZZARO, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, pp. 172 ss.

¹⁰⁶() Assisi, *giornata mondiale per pace, 27 ottobre 1986*. Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1987.

¹⁰⁷() La rivista intitolata: «Missione oggi» ha criticato tramite la voce di Toschi le parole del Pontefice relativamente al diritto all'ingerenza umanitaria sostenendo che:«(...) l'accettazione del principio di ingerenza umanitaria rappresenta un grave passo indietro rispetto allo spirito profetico di Giovanni XXIII e in particolare al messaggio della *pacem in terris* dove in un attimo Papa Giovanni cancella 1.500 anni di teologia che ha giustificato la guerra (...) in rispetto alla consapevolezza della pace come parola assoluta e indivisibile che contiene in sé l'unità e radicalità di tutto il Vangelo, una serie di posizioni formulate dalla Chiesa nell'ultimo decennio testimonia una preoccupante ripresa della teologia della «guerra giusta» talora declinata in nome dell'ingerenza umanitaria (Kosovo), talora in nome del diritto alla legittima difesa (Afganistan) (...)». Cfr. TOSCHI, *L'Angelo della pace. Il Vangelo nel tempo della guerra*, in *Quaderni di Missione oggi*, Brescia, 2002, pp. 5 ss.

dell'ONU costituiscono le basi sulle quali si fonda il diritto d'intervento per salvaguardare la popolazione presa in ostaggio dalla follia mortale dei fautori della ciclica guerra (...)), aggiungendo nell'annuale discorso della FAO: «(...) è urgente organizzare la pace del dopoguerra fredda e la libertà del dopo 1989, basandosi su valori morali che sono agli antipodi della legge dei più forti, dei più ricchi e dei più grandi che impongono i loro modelli culturali, i loro diktat economici e le loro tendenze ideologiche. I tentativi per organizzare una giustizia penale internazionale sono, in questo senso, un reale progresso della coscienza morale delle Nazioni (...))»⁽¹⁰⁸⁾. È senza dubbio chiaro che *Giovanni Paolo* ha dato una linea morale ed un avallo etico al diritto d'ingerenza a fini umanitari, dichiarando espressamente anche la tesi della chiesa che quando le popolazioni civili sono vittime di un ingiusto aggressore e rischiano di soccombere, quando tutte le vie diplomatiche e gli sforzi della politica si sono esauriti senza successo è legittimo e persino doveroso intervenire con iniziative concrete per disarmare l'aggressore. Tale tesi è stata rinvigorita con la *Sua lettera* inviata ai ministri degli Esteri della Comunità europea nel gennaio del 1991, quando scriveva: «(...) la Comunità Internazionale non intende sottrarsi all'imperioso dovere di fare il diritto internazionale ed i valori che gli danno forza ed autorità ma allo stesso tempo è chiaro che il principio di equità impone che dei mezzi pacifici come il dialogo ed il negoziato, prevalgono sul ricorso a strumenti morte, devastanti terrificanti (...))»⁽¹⁰⁹⁾. Dopo la prima guerra in Iraq e durante le guerre in ex-Jugoslavia la Sua posizione è stata sottolineata dalla continua individuazione delle entità politiche nell'ambito europeo e non solo⁽¹¹⁰⁾. «Si impone un dovere: la solidarietà europea, (...) un percorso di pace che contribuisca a risolvere tutti i problemi di una pacifica convivenza in Medio Oriente

¹⁰⁸() *L'azione della Santa Sede nel conflitto bosniaco*. Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1994.

¹⁰⁹() Dal sito ufficiale della Santa Sede: www.vatican.va

¹¹⁰() LIAKOPOULOS, *The politics of European Union in Asia Pacific region*, Aracne editions, Rome, 2004.

(...) sapendo che il movente della guerra non è di indole religiosa ma politica (intende la guerra in ex-Jugoslavia) (...)»⁽¹¹¹⁾. Quindi per il Pontefice il diritto all'ingerenza umanitaria era una cosa seria affermando che come la guerra d'aggressione e la distruzione morale e fisica dell'individuo sono indegni dell'uomo, così l'indifferenza pratica di fronte a simili modi d'agire è omissione colpevole. In questo senso l'appello continuo del Santo padre è stato lanciato in quegli anni ed in certi momenti difficile sembrava a chiedere che l'ingerenza umanitaria fosse resa addirittura «obbligatoria». Posizione che è stata ancora una volta dibattuta nell'omelia del 19 novembre del 2000, in occasione del Giubileo dei militari e delle forze di polizia, in quanto il Papa ha affermato che l'ingerenza umanitaria: «rappresenta, dopo il fallimento degli sforzi della politica e degli strumenti di difesa non violenti, l'estremo tentativo a cui ricorrere per arrestare la mano dell'ingiusto aggressore (...)».

10. Molto spesso, sia nel linguaggio giornalistico che in quello giuridico, si parla di intervento o ingerenza umanitaria. In realtà i due concetti, pur avendo caratteristiche comuni, sono diversi sia sul piano storico-giuridico che per le modalità in cui si esplicano. Il concetto di «ingerenza umanitaria» ha le sue radici nell'organizzazione di *Médicins Sans Frontières*, fondata nel 1970 da *Bernard Kouchner* e altri suoi colleghi. Nel 1987 *Bettati* e *Kouchner* pubblicano un libro dal titolo significativo «*Le Devoir d'Ingèrence: peut-on les laisser mourir?*», dove il significato e il carattere morale di questo concetto è spiegato esaurientemente. Più tardi, nel 1991, *Bettati* spiega: «(...) *l'expression devoir d'ingèrence que nous avons introduite par commoditè de langage pou dèsigner une attitude èthique (...) l'essentiel dex travaux consistait, à partir de vingt annèes d'action mèdeicale tranfrontière conduite par les organisations non gouvernementales, à reflèchir à la qualification*

¹¹¹() Dichiarazioni rilasciate durante l'Angelus di domenica mattina.

sociologique, à la signification idéologique, à l'insertion historique et à la dimension juridique de ce qui n'avait été jusque-là à qu'une attitude individuelle ou collective d'humanisme actif: l'assistance aux peuples victimes de catastrophes naturelles, industrielles et politiques (...)»⁽¹¹²⁾.

Lo scopo perseguito era quello di arrivare da un principio etico al riconoscimento di un diritto nel sistema giuridico internazionale; e successive risoluzioni⁽¹¹³⁾ degli organi delle NU e la Risoluzione 688, hanno inevitabilmente portato questo concetto all'attenzione di internazionalisti di tutto il mondo⁽¹¹⁴⁾. Le similitudini tra questo concetto e la dottrina dell'ingerenza umanitaria sono evidenti⁽¹¹⁵⁾, specialmente laddove si considera l'aspetto umanitario; e infatti la famosa definizione di *Rougier* sul comportamento degli Stati «*contraire à la loi d'humanité*»⁽¹¹⁶⁾ che sottolinea quest'aspetto dell'umanità, inteso come dovere di trattare in modo dignitoso i propri simili e l'obbligo di condannare tutti i comportamenti che, al contrario, mirano a negare tale dignità e che trovano le sue radici nel diritto naturale. Tuttavia, una identificazione non può essere stabilita, in quanto accanto alle similitudini espresse vi sono profonde differenze sia per l'origine dei due principi che per il modo in cui tendono a raggiungere le proprie finalità. La dottrina dell'intervento umanitario si è sviluppata nel XIX sec., periodo in cui non esisteva alcun organismo a carattere universale e l'uso della forza era ammesso per la soluzione delle controversie internazionali. Il concetto di ingerenza, al contrario, appartiene all'era contemporanea e si è formato dopo l'istituzione delle

(¹¹²) BETTATI, *Un droit d'ingèrence?*, in *Revue générale de droit international public*, 1991, pp. 643 ss.

(¹¹³) In particolare le Risoluzioni Dell'Assemblea generale 43/131 del 1988 e la 43/100 del 1990.

(¹¹⁴) CHEZA, DERROITE, LUNEAU (a cura di), *Les évèques d'Afrique parlent*, 1969-1972, Paris, Centurion, 1992.

(¹¹⁵) Cfr. SAPIENZA, *Un mondo da governare. L'organizzazione internazionale dal seicento alle Nazioni Unite*, Sei, Torino, 1995.

(¹¹⁶) ROUGIER, *La théorie de l'intervention d'humanité*, in *Revue générale de droit international public*, op. cit., pp. 472 ss.

NU. Nell'ordine giuridico internazionale attuale, fondato sulla Carta delle NU, l'uso della forza militare è formalmente vietato, salvo in caso di legittima difesa o su decisione del Consiglio di Sicurezza ⁽¹¹⁷⁾.

Quest'ultimo argomento ci conduce alla differenza fondamentale che si sintetizza nelle modalità dell'azione: l'intervento umanitario privilegia l'aspetto militare per far cessare la violazione dei diritti umani, le operazioni di soccorso, per quanto importanti, passano in secondo piano; al contrario nel concetto di ingerenza l'uso della forza non è prioritario. L'essenziale è stabilire contatti con il governo sul territorio del quale hanno luogo le violazioni e ha lo scopo di costringere le autorità a permettere lo svolgimento dell'azione umanitaria. L'obiettivo è quello di superare la barriera della sovranità, al di là della quale si nascondono delle pratiche inumane.

Inoltre, come ha sottolineato *Kouchner* ⁽¹¹⁸⁾, questo concetto si applicherà soprattutto prima dello scoppio di una guerra, sarà un modo per prevenirla e quindi, rispetto all'intervento umanitario, ha finalità più ampie rispetto alla necessità immediata di porre termine all'emergenza umanitaria attraverso un intervento armato.

Nonostante queste differenze, è pur vero che molto spesso gli argomenti si sovrappongono, soprattutto a causa dell'assenza di una precisa definizione del concetto. Lo stesso *Kouchner* ha utilizzato indistintamente i termini «*droit d'intervention humanitaire*» ⁽¹¹⁹⁾ e «*devoir d'ingèrence humanitaire*». Questo per dimostrare ancora una volta quanto sia necessaria ed impellente una sistematizzazione giuridica di questi concetti che allo stato attuale si impone da parte della Comunità Internazionale.

(¹¹⁷) CATALDI, *Il Consiglio di sicurezza nel nuovo scenario internazionale: Prospettive di riforma nella struttura e nelle procedure*, in *La Comunità internazionale*, 1993, pp. 680 ss.

(¹¹⁸) SPERANZA, *Guerra alla guerra anche con i mass media*, in *Cooperazione*, giugno 1993, pp. 9 ss.

(¹¹⁹) KOUCHNER, *La morale de l'extreme urgence*, in KOUCHNER, *Le devoir d'ingèrence*, op. cit., pp. 272 ss.

11. Da questo lavoro si possono trarre diverse conclusioni: da una parte appare chiaro che dopo l'entrata in vigore della Carta delle NU si sia venuta formando una norma consuetudinaria sull'ingerenza umanitaria (unilaterale), soprattutto a causa dell'ambiguità dei fini perseguiti dagli Stati in alcuni interventi giustificando le loro azioni con motivazioni differenti (come ad esempio la legittima difesa). Dall'altro lato, però, la mancata condanna dei recenti interventi da parte della Comunità Internazionale, vedasi in particolar modo l'operazione *Provide Comfort*, indica che in alcuni casi si tende a condannare questa pratica perché moralmente giustificabile. Ma ciò non è sufficiente per concludere che l'ingerenza umanitaria (unilaterale) è ormai parte del diritto internazionale consuetudinario; del resto, le recenti esperienze mostrano una tendenza predominante per la forma collettiva e gli Stati si rivolgono alle NU per cercare una risposta alle situazioni di emergenza umanitaria che si presentano caso per caso. Quindi, piuttosto che parlare di liceità o meno dell'ingerenza umanitaria unilaterale, è forse più realistico parlare di ingerenze «autorizzate» dal Consiglio di Sicurezza ⁽¹²⁰⁾. Tuttavia anche questa affermazione non corrisponde del tutto alla realtà, nel corso del tempo ci siamo trovati di fronte a vari tipi di ingerenze; se si guarda al diverso grado di autonomia degli Stati rispetto alle NU: possono aversi (e di fatto ci sono state) ingerenze unilaterali allo Stato puro, che concorrono con quelli riconducibili all'Organizzazione; delle ingerenze «autorizzate» dalla medesima, ma gestiti sostanzialmente in modo autonomo dagli Stati, interventi «autorizzati» e sottoposti a qualche forma di controllo da parte delle NU. Tali modalità vanno considerate proprio per qualificare in modo più adeguato le attività svolte nei singoli casi concreti dall'Organizzazione e dagli Stati. Ma è evidente che si sia creata una divaricazione (se non contrapposizione) tra l'attività propria delle NU e quella degli Stati, e che il banco di prova sia costituito proprio

(¹²⁰) SATO, *Evolving constitutions of international organizations*. The Hague, Boston, London, 1996, pp. 164 ss.

dall'attività nel campo umanitario, ove la «delega» agli Stati all'uso della forza per conto delle NU, è stata generalmente funzionale al sostegno di operazioni di *peace-keeping*. Si sono così fusi due modelli che contemplanò, da una parte azioni gestite direttamente da Forze di pace delle NU, mentre dall'altra interventi statali unilaterali condotti, apparentemente, sotto l'autorità delle NU. Ma ciò che è lecito chiederci è: se questa dualità andrà risolvendosi a favore del riconoscimento di un diritto all'ingerenza umanitaria unilaterale degli Stati, oppure se l'ONU verrà dotata di una struttura tale in grado di gestire direttamente e sempre più autonomamente gli interventi a tutela di valori fondamentali. Sicuramente, il superamento di questa dualità non può essere il frutto della sola prassi, per questo motivo, come ho già detto in precedenza, è necessario approfondire le questioni indicate e soprattutto stabilire dei criteri per evitare che questi interventi siano affidati completamente alla discrezionalità degli Stati.

La storia ci ha fatto assistere a pretesi interventi c.d. umanitari, Hitler entrò in Cecoslovacchia nel 1939 per difendere la minoranza tedesca dai soprusi e dalle atrocità commesse contro di loro, mai come in questo caso i fatti storici ci hanno insegnato che la forma unilaterale d'intervento ha spesso oltrepassato i limiti dello scopo umanitario suscitando sospetti e riprovazione. Inoltre, questa forma di intervento ha spesso mascherato ambizioni politico-economiche e indebolito il principio di uguaglianza sovrana tra gli Stati. Per questo, *Egide-Rodolfe-Nicolas Arntz* scriveva nel 1876: «(...) *un Etat isolé ne peut s'arroger le droit d'intervention; ce droit ne peut être exercé qu'au nom de l'humanité représentée par tous les autres Etats, ou tout au moins par le plus grand nombre des Etats civilisés, qui doivent se réunir en un congrès ou en un tribunal pour prendre une*

décision collective. De cette manière on peut concilier le droit d'intervention avec la garantie de l'indépendance des Etats» ⁽¹²¹⁾.

Inoltre, l'assenza di criteri definiti ha mostrato e mostra i limiti dell'attuale sistema, la lentezza nelle decisioni da prendere, la difficoltà di arrivare a decisioni comuni, la definizione vaga degli obiettivi da raggiungere e i risultati sconcertanti seguiti all'ingerenza. Di conseguenza, possiamo credere, che alla presa di coscienza della difesa dei diritti umani da parte della Comunità Internazionale deve corrispondere certamente uno studio politico-giuridico sui criteri di opportunità e di esecuzione dell'ingerenza umanitaria. Mai come oggi si impone la necessità di una regolamentazione di questa attività che si chiami «ingerenza umanitaria» o diversamente; si impone soprattutto a causa degli importanti principi che essa coinvolge come la difesa dei diritti umani, l'uso della forza nelle relazioni internazionali, il principio di sovranità e di eguaglianza tra gli Stati. Ma tale regolamentazione dovrà riguardare non solo l'attività degli Stati ma anche quella del Consiglio, che è composto appunto da Stati, al fine di evitare che l'organo si trasformi in un mero strumento di legittimazione degli interventi statali e soprattutto al fine di garantire il rispetto della Carta delle NU ⁽¹²²⁾.

In conclusione: esiste un diritto all'ingerenza umanitaria? Sicuramente la Comunità Internazionale, rappresentata dalle NU, vive oggi un processo di trasformazione che si ricollega al complesso rapporto tra norme di diritto internazionale ritenute fondamentali e il modo di essere e funzionare dell'ONU ⁽¹²³⁾. Questo processo si trova ora al limite tra la legalità (interventi autorizzati dal

⁽¹²¹⁾ ARNTZ, *Lettre à Mr. Rolin-Jaequemyns*, in ROLIN, JAEQUEMYSNS, *Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le Professeur Arntz* in *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, Vol. 8, 1876, pp.675 ss.

⁽¹²²⁾ ACHOUR, *L'action des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales*, in *Etudes internationales*, 1995, pp. 5 ss.

⁽¹²³⁾ RICHARD, FALK, KIM, SAIJL MENDLOVITZ (eds.), *The United Nations and a just world order*, Westview press, 1991, pp. 132 ss.

Consiglio evidentemente permessi, almeno quando siano giustificati dall'esistenza di una minaccia alla pace), e l'illegalità (ingerenza umanitaria unilaterale degli Stati, che sarebbero in ogni caso vietati). Naturalmente è preferibile la prima categoria di ingerenze, ma sicuramente non sarebbe neanche il caso di condannare uno o l'altro Stato per aver impedito un altro olocausto, anche se l'intervento non fosse del tutto disinteressato. Concludo con un intervento di *Bourghental* ⁽¹²⁴⁾ «(...) *I am outraged-all humanity should be outraged-by the inaction of the same governments which in the 1930's tried to appease Hitler and which for many months now have done the same with the murderers and rapists in the former Yugoslavia. Not only have they done nothing, they have repeated over and over again that they would not use force. Have we learned nothing from the Holocaust? (...)*».

Il diritto all'ingerenza umanitaria entra progressivamente nei nostri giorni alla categoria di *security provider*, con una radicale modifica delle proprie responsabilità internazionali. Con una proiezione limitata al Mediterraneo prima, con ingerenze in Africa e nei Balcani poi, le Nazioni Unite hanno cominciato ad esportare regole per la sicurezza ed il mantenimento della pace. Atlantismo, europeismo e centralità nel ruolo delle Nazioni Unite sono gli obiettivi strategici di un *security provider*, ossia di un sistema che continua ad avere l'interesse per garantire un sistema di propria sicurezza e vedere rafforzati i meccanismi di sicurezza collettiva, ottenendo sempre aperta e bisognosa l'autorizzazione al diritto all'ingerenza umanitaria come parte della tutela dei diritti umani e della dignità umana, come una procedura che compromette fortemente la legittimità e la credibilità delle Nazioni Unite, come un organismo con carattere riflessivo nel nuovo scenario internazionale ⁽¹²⁵⁾

(¹²⁴) BOURGHENTHAL, *Presidente della Inter-American Court of Human Rights e sopravvissuto di Auschwitz*, intervento in *The Helsinki commission*, Digest 3, 1993, citato in LILLICH, *Humanitarian Intervention*, 1993, pp. 575.

(¹²⁵) RICHARD, FALK, KIM, SAUL MENDLOVITZ (eds.), *The United Nations and a just world order*, op. cit.

12.BIBLIOGRAFIA

ARNTZ, Lettre à Mr. Rolin-Jaequemyns, in ROLIN, JAEQUEMYNS, Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le Professeur Arntz in Revue de Droit International et de Droit Comparè, Vol. 8, 1876, pp.675 ss.

AREND, ROBERT, International law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm, London, Routledge, 2006.

BENJAMIN, Unilateral Humanitarian Intervention, in Fordham International Law Journal, 1992-93, pp. 120.

BETTATI, "Un droit d'ingèrence", in Revue gènèrale de droit international public, 1991, pp. 643 ss.

BOURGHENTHAL, Presidente della Inter-American Court of Human Rights e sopravvissuto di Auschwitz, intervento in The Helsinki commission, Digest 3, 1993, citato in LILLICH, Humanitarian Intervention, 1993, pp. 575.

BOUTROS BOUTROS GHALI, Agenda per la pace, Roma, Centro informazione ONU, 1992, pp. 5 ss. Supplemento ad "Un'agenda per la pace", 1992.

BOWETT, United Nations forces. A legal study of United Nations practice, London, 1964.

BROWN, The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring. What are the applicable norms , in Revue beige de droit international, 1994, pp. 60.

BREAU, Humanitarian intervention. The United Nations and collective responsibility, Cameron May, 2005.

BROGLIO, Il Papa e la guerra, in Rivista di studi politici internazionali, 1992, pp. 499 ss.

BROWNLIE, Humanitarian Intervention, in Law and Civil War in the Modern World, Ed. Moore, 1974, pp. 223 SS.

CALLINICOS, *New mandarins of american power. Bush administration's plans for the world*, Polity press ltd., 2003.

CANNIZZARO, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, pp. 172 ss.

CATALDI, *Il Consiglio di sicurezza nel nuovo scenario internazionale: Prospettive di riforma nella struttura e nelle procedure*, in *La Comunità internazionale*, 1993, pp. 680 SS.

CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, 1999, pp. 174

CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 173 ss, p. 179 ss, 200 ss, 204 ss.

CORTEN et KLEIN, *Droit d'ingèrence*, op. cit., 1992, pp. 479 ss.

DE MONTCLOS, *La Saint Seige de l'ingèrence umanitarie*, in *Etudes*, Paris, 1994.

DI STEFANO, SAPIENZA, *Diritto internazionale e costruzione della pace. In margine al messaggio di Giovanni Paolo II*, in *Aggiornamenti sociali*, 2004, pp. 92 ss.

FALK, *The complexity of Humanitarian Intervention*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17, 1996, pp. 494 ss.

FREUDENSCHUSS, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the use of force by the UN Security Council*, in *European Journal of International Law*, 1994, vol. 5, pp. 492 ss., p. 524-525.

PONTECORVO, Somalia e Nazioni Unite, in Picone, Interventi delle NU, op. cit., pp. 250.

GAJA ,Use of force or authorized by the United Nations, in United Nation at age fifty, 1995,pp. 53.

GIORGIO FILIBEK, L'intervento umanitario in tempo di guerra, tra le ambiguità della politica e le incertezze del diritto, nell'insegnamento di Giovanni Paolo II, in Rivista Internazionale dei Diritti dell'uomo, Milano, 1994, pp. 415-424.

GIOVANNI PAOLO II, Pacem in terris: Un impegno permanente. Messaggio per la celebrazione della giornata mondiale della pace, 1° gennaio 2003, in Aggiornamenti sociali, 2003, pp. 155 ss.

HOUNDEKON, Le principe d'ingerence humanitaire en droit international, Roma, 1994, pp. 53 ss.

IKENBERRY, Is American multilateralism in decline?, in Perspectives on politics, American Political Science Association, 2003, pp. 533 ss. NAU, At home abroad: identity and power in American foreign policy, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002.

IOVANE , Il divieto dell'uso della forza armata tra obblighi degli Stati e diritto dei popoli alla pace, in Boschiero (a cura di), Ordine internazionale e valori etici, op. cit., pp. 102 ss.

JACOBSON (eds), Democratic accountability and the use of force in international law, Cambridge, 2002.

KOUCHNER, La morale de l'extreme urgence, in KOUCHNER, Le devoir d'ingèrence, op. cit., pp. 272 ss.

LATTANZI, Assistenza umanitaria e intervento di umanità, 1997.

LIAKOPOULOS, La nuova Costituzione europea. Il percorso della politica di difesa e di sicurezza europea, in Rivista Diritto e Diritti, 2004.

LIAKOPOULOS, Le missioni di pace nel sistema dell'organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), in Rivista il Nuovo diritto, 2005.

LILLICH, Humanitarian Intervention through the UN, op. cit., pp. 344.

WHITE, Understanding European foreign policy, Palgrave, Macmillan, 2000.

MARGIOTTA BROGLIO, Il Papa e la guerra, in Rivista di Studi Politici, 1992, pp. 499 ss.

MAYER, Intervento umanitario e missioni di pace. Una guida retroca, Carocci, 2005, pp. 41 ss.

McWHINNEY, President Bush and the new U. S. national security strategy. The continuing relevance of the legal adviser and international law, in Chinese Journal of International Law, 2002, pp. 421 ss.

PAPISCA, Intervento delle Nazioni Unite nelle consultazioni elettorali, Milano, 1969.

PINESCHI, Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite, CEDAM, 1998, p. 61.

POCAR, Diritto dell'Unione e delle Comunità europee, Milano, 1997, pp. 78 ss.

PUOTI, Limiti giuridici all'azione del Consiglio di sicurezza delle NU nel settore del mantenimento della pace, op. cit.

RICHARD, FALK, KIM, SAIJL MENDLOVITZ (eds.), The United Nations and a just world order, Westview press, 1991, pp. 132 ss.

ROLIN, JAEQUEMYNS, Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une letter de M.le Professeur Arntz in Revue de Droit International et de Droit Comparè, Vol. 8, 1876, pp.675 ss.

ROUGIER, La théorie de l'intervention d'humanité, in Revue générale de droit international public, op. cit., pp. 472 ss.

SANCHEZ PABLO, The new challenges of humanitarian law in armed conflicts, in Honour of professor Juan Antonio Carillo Salcedo, Leiden, Brill Academic publishers, 2005.

SAPIENZA, Un mondo da governare. L'organizzazione internazionale dal seicento alle Nazioni Unite, Sei, Torino, 1995.

SATO, Evolving constitutions of international organizations. The Hague, Boston, London, 1996, pp. 164 ss.

SCHWARZENBERGER, The fundamental principles of international law, in Recueil des cours, 1995, pp. 195 ss.

SIEKMANN, National contingents in UN peacekeeping forces, Dordrecht, 1991.

SIMON, legality of Humanitarian Intervention, in California Western International Law Journal, 1993-94, pp. 117.

SIMON, The contemporary legality of Unilateral Humanitarian Intervention, in California Western International Law Journal, vol. 24, 1993-1994, pp. 138 ss. The legality of Unilateral Humanitarian Intervention, op. cit. pp. 139 ss.

SOHN, The authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations force, in American journal of international law, 1958, pp. 232 ss.

SPERANZA, Guerra alla guerra anche con i mass media, in Cooperazione, giugno 1993, pp. 9 ss.

STAHN, Enforcement of the collective will after Iraq, in American journal of international law, 2003, pp. 805 ss.

STARACE, Uso della forza nell'ordinamento internazionale, in Enciclopedia giuridica, 1994, pp. 9 ss.

TESON, Humanitarian Intervention, New York, 1996.

TIZZANO, La personalità internazionale dell'Unione Europea, in Diritto dell'Unione europea, 1998, pp. 378 ss.

TURBANTI, Un concilio per il mondo moderno. La redazione della costituzione pastorale Gaudium et spes del Vaticano II, Il Mulino, 2000.

WEMBOU, Réflexion sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de Sécurité, in Revue juridique et politique, 1992, pp. 438 ss.

ZAMBELLI, La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Genève, Bâle, Munich, 2002.