



Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studioperlapace.it

CONVEGNO "DIRITTO E FORZE ARMATE. NUOVI IMPEGNI"
PADOVA, 30 NOVEMBRE 2000*

AZIONI MILITARI DA PARTE DI FORZE INTERNAZIONALI

Tito Ballarino
Professore Ordinario nell'Università di Padova

* *Testo provvisorio,*

1. Le azioni condotte da forze internazionali non sono infrequenti nell'età moderna, a partire dall'epoca in cui si sono formate le norme che regolano la condotta della guerra.

Le guerre napoleoniche erano condotte contro coalizioni di più Stati; lo stesso si può dire per le operazioni belliche svoltesi in Crimea nel 1855 e per gli altri conflitti svoltisi in seguito in altri scacchieri. A quanto sappiamo ciò non dava origine ad alcun particolare problema. Lo stesso vale per i conflitti di questo secolo, nel quale registriamo l'apparizione, con contorni definiti anche giuridicamente, della figura del comandante militare supremo, organo comune individuale degli Stati ai quali appartengono le forze armate poste sotto comando comune¹ (tali furono il Maresciallo Foch, a partire dal momento in cui venne creato il comando supremo interalleato nella prima guerra mondiale, il Generale Eisenhower e il generale Alexander nella seconda guerra mondiale).

2. I profili di diritto internazionale delle azioni militari svolte da forze internazionali divengono rilevanti a partire dal secondo dopoguerra, quando le Nazioni Unite riescono a schierare contingenti militari in grado di condurre operazioni militari che, pur non essendo esattamente quelle previste dalla Carta di San Francisco, rappresentano tuttavia fatti militari importanti².

E' noto che la Carta dell'ONU, per dare all'organizzazione quei mezzi coercitivi che erano mancati completamente alla Società delle Nazioni, ha previsto l'istituzione di speciali forze armate da porre a disposizione del Consiglio di sicurezza.

Art. 43.- 1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite s'impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

2. L'accordo o gli accordi suindicati determineranno il numero ed i tipi di forze armate, 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.

La guerra fredda ha impedito la conclusione di questi accordi ed ha tolto all'ONU la possibilità d'intervenire con mezzi militari "propri", come forza di polizia internazionale, per dare effetto alle

¹ T. PERASSI, *Lezioni diritto internazionale*, I, settima ristampa, 1961, p. 146

² D.W.BOWETT, *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, 1964

decisioni del Consiglio di sicurezza in presenza di "minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione".

Ciò nonostante abbiamo avuto interventi militari delle Nazioni Unite di due tipi:

- operazioni di carattere massiccio su di uno scacchiere strategico d'importanza mondiale;
- operazioni militari limitate in un quadro locale.

Alla seconda categoria appartengono tutte le operazioni *peace-keeping*³ a partire dall'UNEF, creata in Egitto per sorvegliare la tregua tra Israele ed Egitto dopo il fallimento dell'attacco anglo-francese su Suez (1956). Questa operazione e quelle che seguirono hanno dato origine a molte discussioni perché a disporle era l'Assemblea Generale e non il Consiglio di sicurezza, l'organo in linea di principio esclusivamente competente per il mantenimento della pace.

Nel parere consultivo del 20 luglio 1962 nel caso *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Corte internazionale di giustizia esclude che l'attività dell'UNEF costituisca un'azione coercitiva sulla base del cap. VII della Carta, ma aggiunge: "*it is apparent that the operations were undertaken to fulfil a prime purpose of the United Nations, that is, to promote and to maintain a peaceful settlement of the situation*".

Queste operazioni inizialmente consistevano nell'invio di osservatori o di forze incaricate del mantenimento della pace. Gli osservatori erano solitamente ufficiali dell'esercito di vari paesi aventi il grado di capitano o di maggiore, mentre le forze di mantenimento della pace erano costituite da contingenti posti a disposizione dell'ONU da vari eserciti nazionali.

La loro utilizzazione è iniziata in situazioni di crisi decisamente internazionali e successivamente è stata estesa alle guerre civili; da ultimo si è assistito al conferimento ad esse di funzioni di carattere prettamente civile come il controllo di elezioni, l'assistenza alle amministrazioni civili etc. Ricordiamo per esempio la risoluzione 1101 (1997) del 28 marzo 1997 con la quale il Consiglio di sicurezza autorizzava un intervento per assicurare l'assistenza umanitaria in Albania e la risoluzione 1264 (1999) con cui il Consiglio di sicurezza autorizzava la creazione di una forza multinazionale con comando unificato con lo scopo di ristabilire la pace e la sicurezza a Timor orientale⁴

3. Operazioni militari condotte dall'ONU su vasta scala sono quelle della Corea (1950) e contro l'Iraq (1999).

³ G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionale*, Torino (Giappichelli) 1999, pp. 25 ss.

⁴ A seguito del referendum del 30 agosto 1999 Timor orientale è venuto a trovarsi in una fase di transizione verso l'indipendenza ed è stato sottoposto all'amministrazione delle Nazioni Unite. A questo fine il Consiglio di sicurezza ha emanato la risoluzione 1272 (1999) che istituisce l'UNTAET

In Corea, il Consiglio di sicurezza, avvisato che le forze armate della Corea del Nord avevano attaccato la Corea del Sud, constatò con la propria risoluzione n. 82 del 25.6.1950 che ricorreva una violazione della pace e invitò le autorità della Corea del Nord a ritirare le loro forze oltre la linea che divideva i due paesi.

Nelle questioni che riguardano il mantenimento della pace, le deliberazioni del Consiglio di sicurezza sono prese "*con un voto favorevole di nove membri (su quindici) nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti*". Valeva quindi il veto e, nella fattispecie, vi era un membro permanente pronto a servirsene: l'URSS. In quell'occasione, tuttavia, il veto sovietico poté essere evitato perché l'URSS si era temporaneamente ritirata dall'organizzazione a causa della mancata attribuzione del seggio cinese (anch'esso permanente) nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite alle autorità della Cina comunista. La risoluzione n. 82 diceva tra l'altro:

"Il Consiglio di sicurezza,

Avendo constatato che l'attacco contro la Repubblica della Corea da parte di forze armate provenienti dalla Corea del Nord costituisce una violazione della pace,

Avendo chiesto la cessazione immediata delle ostilità,

Avendo invitato le autorità della Corea del Nord a ritirare immediatamente le loro forze armate al 38° parallelo,

Avendo constatato, in base al rapporto della Commissione delle Nazioni Unite per la Corea, che le autorità della Corea del Nord non hanno né sospeso le ostilità, né ritirato le loro forze armate al 38° parallelo, e che occorre prendere urgenti misure militari per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale,

Avendo preso atto dell'appello rivolto alle Nazioni Unite da parte della Repubblica della Corea, la quale chiede che siano prese immediatamente delle misure efficaci per garantire la pace e la sicurezza,

Raccomanda ai membri delle Nazioni Unite di fornire alla Repubblica della Corea tutta l'assistenza necessaria per respingere l'attacco armato e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione".

La successiva risoluzione n. 84 del 7.7.1950 delegava esplicitamente alle truppe raccolte nel frattempo in vari Stati e formate prevalentemente da militari degli Stati Uniti, il compito di svolgere un'azione militare contro la Corea del Nord mettendo queste forze e "*ogni altra assistenza a disposizione di un comando unificato sotto l'autorità degli Stati Uniti d'America*". Essa invitava gli Stati Uniti a "*designare il comandante in capo delle forze*".

Nel caso dell'Iraq⁵ l'intervento delle Nazioni Unite ha avuto caratteristiche particolari, essendo stato realizzato con una risoluzione (la risoluzione n. 678 del 29.11.1990) che operava una sorta di delega di funzioni militari ad un gruppo di Stati senza la costituzione di una forza armata alle dipendenze del Consiglio di sicurezza e senza la direzione delle operazioni militari da parte di tale

⁵ Si veda essenzialmente M.MIELE, *La guerra irachena secondo il diritto internazionale. Articoli - saggi - documenti*, Padova 1991; U. VILLANI, *Lezioni su l'ONU e la crisi del golfo*, seconda edizione, Bari 1995

Consiglio: in un modo, quindi, difficilmente inquadrabile nello schema dell'art. 22 della Carta. Il testo della risoluzione, richiamate tutte le risoluzioni precedenti rimaste disattese dall'Iraq dispone:

"Il Consiglio di Sicurezza:

1. Esige che l'Iraq si conformi pienamente alla risoluzione 660 (1990) ed a tutte le successive pertinenti risoluzioni e decide, come prova di buona volontà, di osservare una pausa per dare all'Iraq un'ultima opportunità per farlo;

2. Autorizza gli Stati membri che cooperano con il governo del Kuwait, se entro il 15 gennaio 1991 l'Iraq non ha pienamente applicato le risoluzioni sopra menzionate in conformità con il par. 1, ad usare tutti i mezzi necessari per fare rispettare ed applicare la risoluzione 660 (1990) e tutte le successive pertinenti risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione;

3. Chiede a tutti gli Stati di fornire adeguato sostegno alle azioni intraprese ai sensi del par. 2 della presente risoluzione;

4. Chiede agli Stati interessati di tenerlo regolarmente informato sull'andamento delle azioni intraprese ai sensi dei paragrafi 2 e 3 della presente risoluzione;

5. Decide di rimanere investito della questione."

4. Nel corso della guerra di Corea, come pure in quella del Golfo, le norme internazionali sulla guerra sono state generalmente rispettate per quanto attiene allo svolgimento delle ostilità. In entrambe sono state invece segnalate diverse violazioni delle norme del diritto internazionale umanitario (soprattutto, nella guerra del Golfo, per quanto riguarda il trattamento, da parte dell'Iraq, dei prigionieri di guerra del Kuwait⁶).

I problemi maggiori si sono posti per quei più limitati interventi delle Nazioni Unite che sono generalmente denominati *peacekeeping operations*.

Le forze *peacekeeping* sono considerate agenti dell'ONU e stanno sotto la protezione legale dell'ONU. Il loro dispiegamento sul territorio di uno Stato non nasce dal diritto di occupazione bellica previsto dalle leggi sulla guerra ma è subordinato al consenso del sovrano territoriale. Esse devono astenersi dall'impiego della forza eccetto che in caso di legittima difesa.

Le norme di diritto internazionale che disciplinano l'impiego della forza nei conflitti armati non avrebbero dunque motivo di essere applicate a queste operazioni.

⁶ T. MERON, *Prisoners of War, Civilians and Diplomats in the Gulf Crisis*, in 85, Am.Journ. Int. Law, 1991, p. 104 ss.

Sappiamo che il diritto bellico è composto da due "corpi" separati: le norme sulla guerra (*ius in bello*) e le norme di diritto umanitario, le quali ultime sono essenzialmente costituite dalle quattro convenzioni di Ginevra del 1949, dalla Convenzione sulla protezione dei beni culturali del 1954, dal Protocollo aggiuntivo del 1977, dalla Convenzione sulle armi inumane del 1981.

Le Nazioni Unite non sono parti di queste convenzioni che si indirizzano soltanto agli Stati e non alle organizzazioni internazionali. Si aggiunga, poi, che le convenzioni si riferiscono ad una situazione - lo stato di guerra - assolutamente estranea al quadro in cui si svolgono le operazioni *peacekeeping*⁷.

Tuttavia, a partire dal 1990 abbiamo risoluzioni del Consiglio di sicurezza che autorizzano "ad usare tutti i mezzi necessari", espressione che fu impiegata nella crisi coreana, per far fronte alle crisi verificatesi in Somalia (Ris. 794/1992), in Bosnia Erzegovina (Ris. 816/1993), ad Haiti (Ris. 940/1994 e in Ruanda (Ris. 929/1994)

5. Soltanto dopo più di cinquant'anni dalla guerra di Corea le Nazioni Unite hanno manifestato interesse per il problema dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni dell'ONU per il mantenimento della pace.

Nel 1993 il Segretario generale delle Nazioni Unite affrontava la questione.

Dopo di aver rilevato nel suo rapporto del 1991 comunemente denominato "*Agenda per la pace*" che "le operazioni delle Nazioni Unite in aree di crisi sono state generalmente avviate dopo che il conflitto era esploso" Boutros-Ghali scriveva: "è giunto il momento di programmare circostanze che garantiscano un dispiegamento preventivo delle operazioni la cui natura si è evoluta rapidamente negli ultimi anni".

Queste parole fanno riferimento chiaramente ad una riqualificazione delle forze di emergenza delle Nazioni Unite come vere e proprie forze combattenti.

Nel 1993 il Segretario generale dell'ONU ha promulgato il "Bollettino sull'osservanza da parte delle forze delle Nazioni Unite del diritto internazionale umanitario"⁸ (d'ora in avanti *Bulletin*) entrato in vigore il 12 agosto 1999.

Il *Bulletin* richiama i principi fondamentali delle leggi e delle consuetudini della guerra stabiliti dalle convenzioni sopra ricordate e li dichiara applicabili alle forze dell'ONU nei conflitti armati in cui esse sono impegnate come combattenti. In forma molto semplificata (soltanto dieci sezioni per complessive quattro pagine) esso richiama i principi relativi alla protezione della popolazione

⁷ N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli 1998, p. 109 ss.

⁸ Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999), riprodotto in 38 International Legal Materials, 1999, p. 1656

civile, sancisce che le forze dell'ONU dovranno rispettare le norme che proibiscono l'uso di certe armi, che non useranno mezzi di guerra idonei a provocare sofferenze non necessarie, che eviteranno gli attacchi ai monumenti artistici, ai beni culturali etc., che non porteranno attacchi agli oggetti necessari per la sopravvivenza dei civili, che rispetteranno i civili e le persone *hors de combat*, che tratteranno con umanità e con rispetto le persone catturate, che rispetteranno e proteggeranno feriti ed i malati.

In caso di violazione del diritto internazionale umanitario, i membri della forza dell'ONU saranno giudicati dai tribunali dello Stato di appartenenza.

6. Il *Bulletin* non dispone nulla per quanto riguarda i danni di carattere privatistico, cioè cagionati a soggetti "terzi", dalle truppe dell'ONU.

Sino a poco tempo fa si riteneva sufficiente quanto stabilisce la Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite⁹. Per quantificare e liquidare questi danni, quasi in ogni missione venivano creati degli speciali uffici competenti a ricevere le richieste di indennizzo (*Claims Review Boards*).

Con l'ampliarsi delle attività delle missioni si è posta l'esigenza di limitare la responsabilità delle truppe dell'ONU verso terzi in entrambe le forme in cui poteva sorgere, e cioè tanto in relazione ai combattimenti quanto per quanto riguarda le "ordinarie" attività operative.

Su raccomandazione del Segretario generale delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione contenente una serie di limitazioni agli indennizzi dovuti. Il risarcimento per morte, malattia o danni alla persona è limitato alle perdite economiche (spese mediche, mancato guadagno, sostegno finanziario) e deve essere valutato in base agli *standard* locali senza tuttavia eccedere il tetto di 50.000 dollari USA; il risarcimento per i danni non economici è escluso; l'indennizzo per le perdite economiche è limitato secondo alcuni criteri; l'utilizzazione di immobili siti nel luogo dev'essere determinata sulla base della loro rendita o dei costi di riparazione etc.

Questi criteri hanno valore vincolante per quanto riguarda sia le pretese dello Stato che "ospita" le truppe dell'ONU, sia per quanto riguarda i rapporti tra le Nazioni Unite e i terzi.

7. Un caso da esaminare a parte è rappresentato dalle recenti operazioni della NATO contro la Jugoslavia. Dal 24 marzo al 10 giugno 1999 la NATO ha condotto una guerra aerea contro la

⁹ Si veda D. SHRAGA, *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*, 94, Am.Journ. Int. Law, 2000, pp. 406-412, a pag. 409.

Repubblica federale di Jugoslavia con il codice *Operations Allied Force*¹⁰. I dati forniti dal governo jugoslavo stimano fra 400 e 600 le perdite dei civili jugoslavi mentre le fonti NATO hanno dichiarato che le forze dell'Organizzazione non hanno subito alcuna perdita.

Amnesty International ha pubblicato un proprio rapporto sulla condotta della guerra mettendo in evidenza i casi in cui le operazioni della NATO hanno investito degli obiettivi esclusivamente civili, come la sede della Radio-Televisione serba di Belgrado o i ponti di Grdelica, e quindi hanno costituito una violazione del diritto internazionale umanitario.

La NATO ha respinto tutte queste accuse dichiarando che la sua campagna aerea è stata la più precisa di tutta la storia militare e che mai sono state prese tante precauzioni per proteggere i civili.

Tuttavia la NATO non ha mai precisato quali norme di diritto internazionale umanitario erano applicate dalle sue forze armate.

Il fatto è che i membri dell'alleanza non hanno sottoscritto gli stessi trattati. Gli Stati Uniti, i cui mezzi aerei hanno compiuto l'80% delle missioni, non hanno ratificato il protocollo aggiuntivo alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949 adottato a Ginevra l'8 giugno 1977. L'atto non è stato ratificato neppure dalla Francia e dalla Turchia. Pertanto, come ha dichiarato alla televisione britannica il Ministro degli Esteri francese Hubert Vedrine, che in seguito ha smentito queste affermazioni¹¹, se "tutti i paesi dell'alleanza atlantica hanno agito nel quadro della NATO con una piena coordinazione e discussione sugli obiettivi militari",p tuttavia "gli Stati Uniti hanno avuto un'azione americana in più".

Si trattava dunque, sempre secondo Vedrine, di mezzi d'azione nazionali con una decisione nazionale comandata dagli Stati Uniti che gli alleati europei non conoscevano.

La questione è stata portata all'ufficio del procuratore del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, Carla Del Ponte che ha archiviato la questione con un provvedimento in cui viene posto in evidenza la difficoltà di acquisire prove sufficienti per incolpare delle personalità di alto rango o anche delle persone più modeste.

¹⁰ Si veda C.M. CHINKIN, Kosovo: A "Good" or "Bad" War ?, 93, Am.Journ. Int. Law, 1999, p. 841-847 (nonché tutte le altre note e commenti apparsi nella stessa annata della rivista); A. GIDRON e C. CORDONE, *Faut-il juger l'OTAN*, in *Le Monde diplomatique*, luglio 2000

¹¹ Vedi le *Monde diplomatique*, p. 18