
Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.org

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
TESI DI LAUREA IN DIRITTO INTERNAZIONALE

**L'INTERVENTO UMANITARIO NEL DIRITTO
INTERNAZIONALE**

Relatore: Chiar.mo Prof. Tullio Scovazzi
Correlatore: Dott. Maurizio Arcari

Tesi di Laurea di
ARIENTI Michela

Anno Accademico 1999/2000

L'INTERVENTO UMANITARIO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

INTRODUZIONE	4
---------------------------	---

CAPITOLO I

L'INTERVENTO D'UMANITA': PROBLEMATICHE GENERALI

1. Il principio di non-ingerenza negli affari interni di un altro Stato.....	8
2. L'emergenza umanitaria e il diritto-dovere di assistenza	16
3. L'emergenza umanitaria e il consenso del Sovrano territoriale.....	21
4. Il divieto di uso della forza nella Carta delle Nazioni Unite.....	27

CAPITOLO II

GLI INTERVENTI UMANITARI ARMATI UNILATERALI NELLA PRASSI

1. Gli interventi umanitari armati nel periodo precedente la Carta delle Nazioni Unite	42
2. Gli interventi umanitari armati nel periodo successivo all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite: l'intervento della Tanzania in Uganda (1969)	46
3. (segue) L'intervento dell'India nel Pakistan Orientale (1971)	54
4. (segue) L'intervento della Francia in Africa Centrale (1979)	62
5. (segue) L'intervento degli Stati Uniti a Grenada (1983)	65
6. (segue) L'intervento dell'India in Sri Lanka (1987).....	71
7. (segue) L'intervento degli Stati Uniti a Panama (1989)	74
8. Osservazioni conclusive	80

CAPITOLO III
GLI INTERVENTI UMANITARI ARMATI DELLE NAZIONI
UNITE

1. Il nuovo ruolo del Consiglio di Sicurezza dopo la guerra fredda e l'ampliamento della nozione di minaccia alla pace	83
2. Gli interventi del Consiglio di Sicurezza nella prassi: la risoluzione 688 (1991) e la protezione dei curdi iracheni	96
3. (segue) L'intervento nella ex-Iugoslavia.....	106
4. (segue) L'intervento in Somalia	118
5. (segue) L'intervento in Ruanda	128
6. (segue) L'intervento in Haiti	135
7. Osservazioni conclusive	141

CAPITOLO IV
IL CASO DEL KOSOVO

1. Il caso del Kosovo	147
2. Valutazioni circa la liceità dell'azione della NATO in Kosovo	160
3. Valutazioni circa l'incidenza, nel diritto internazionale, dell'azione della NATO in Kosovo.....	180
4. Il caso di Timor Est.....	195
5. Osservazioni conclusive sulla recente prassi in tema di intervento umanitario	199
CONCLUSIONE	203
BIBLIOGRAFIA	211

INTRODUZIONE

Nel suo Rapporto annuale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1991,¹ il Segretario Generale Pérez de Cuellar sottolineò come il principio di non intervento negli affari interni di uno Stato non potesse essere più considerato dalla comunità internazionale come una barriera protettiva contro le violazioni sistematiche e massicce dei diritti dell'uomo. La nozione di sovranità, infatti, non può includere campagne di decimazione o l'esodo forzato di popolazioni civili al solo scopo di controllare conflitti e insurrezioni.

Nel suo discorso il Segretario Generale delle Nazioni Unite affrontava dunque il problema relativo alla legalità dell'intervento umanitario e quale dovesse essere il comportamento della comunità internazionale in caso di gravi violazioni dei diritti umani verificatesi in uno Stato.

Anche il Presidente della Repubblica francese nel 1987 si espresse a favore di un dovere di ingerenza umanitaria da parte della comunità internazionale per far fronte alle gravi violazioni dei diritti umani. L'idea fu ripresa poi, con successo, da alcune organizzazioni non governative.² Talvolta si parla, più che di un dovere, di un diritto di ingerenza umanitaria, sottolineando la facoltà di intervento nel territorio altrui allo scopo di porre rimedio a tali violazioni dei diritti umani.³

¹ Rapporto del Segretario Generale, 46th Session, Supplement No. 1, p. 5.

² E' necessario segnalare, in modo particolare, l'attività svolta da "Medicins Sans Frontières", un'organizzazione non governativa che si adoperò in Francia per ottenere un impegno del governo per assicurare, a livello internazionale, il principio di libero accesso alle vittime.

³ RONZITTI, *Non ingerenza negli affari interni di un altro Stato*, in *Digesto IV delle discipline pubblicistiche*, 1996, p. 166.

L'ingerenza umanitaria è quindi una nozione molto ampia che comprende due differenti ipotesi.

La prima ipotesi si verifica qualora uno Stato, un gruppo di Stati od una organizzazione internazionale, anche non governativa, interviene con operazioni di soccorso non implicanti l'uso della forza armata, allo scopo di rimediare a gravi situazioni di emergenza umanitaria di qualsiasi natura. L'intervento è sempre lecito nel caso in cui l'autorità di governo, nel cui territorio si è realizzata l'emergenza, fornisce il suo consenso all'intervento. Si discute se tale consenso sia dovuto e se in sua assenza l'intervento costituisca o meno una violazione del principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato.

La seconda ipotesi si verifica qualora uno Stato, un gruppo di Stati od una organizzazione internazionale utilizza la forza contro un altro Stato allo scopo di intervenire per porre fine alle violazioni dei diritti umani che si verificano in tale ultimo Stato. Si tratta certamente di una situazione più grave rispetto a quella precedente, dato che l'intervento si verifica mediante l'utilizzo della forza armata, senza il consenso dell'autorità di governo e contro di essa, se responsabile delle violazioni. La legalità dell'intervento umanitario è in questo caso dubbia, poiché potrebbe costituire una violazione del divieto di uso della forza previsto nell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite.

Lo scopo che si propone questo lavoro è quindi di valutare se e a quali condizioni l'intervento umanitario sia da considerarsi lecito nel diritto internazionale, ponendo in modo particolare l'attenzione all'ipotesi sopra esposta di intervento umanitario armato e analizzandolo alla luce del principio di divieto dell'uso della forza, con riferimento alla pratica degli Stati e delle Nazioni Unite.

E' durante il periodo della guerra fredda, data l'incapacità di funzionamento del Consiglio di Sicurezza, causata dai veti incrociati esercitati dai suoi Membri permanenti, che si sono verificate ipotesi di intervento unilaterale armato per fini umanitari.

A titolo esemplificativo si ricordi l'intervento tanzanese in Uganda nel 1969, l'intervento indiano nel Pakistan orientale nel 1971, l'intervento francese nell'Africa Centrale nel 1979, l'intervento statunitense a Grenada nel 1983 e a Panama nel 1989. Il problema della liceità di tali operazioni diede vita ad un vivace dibattito in dottrina, in relazione soprattutto al divieto dell'uso della forza contenuto nell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite.

La fine della guerra fredda ha anche segnato la fine del limite della competenza domestica per quanto riguarda i diritti umani. La risoluzione 688 (1991) a protezione dei curdi iracheni e i successivi interventi umanitari in Jugoslavia (1992), Somalia (1992), Ruanda (1994) e a Haiti (1994) sembravano aver assegnato al Consiglio di Sicurezza il potere di autorizzare gli Stati membri o le organizzazioni regionali ad intervenire all'interno di uno Stato sovrano, qualora la violazione dei diritti umani qui perpetrata costituisse una minaccia alla pace internazionale ai sensi dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite. I problemi relativi alla liceità dell'intervento (armato) di umanità sembravano dunque potersi risolvere e stemperare nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva della Carta.

Tuttavia, l'intervento della NATO in Kosovo, avvenuto nel marzo del 1999 senza una formale autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ha riaperto il dibattito. E' necessario, infatti, stabilire se tale intervento rientri o meno nel quadro del sistema di sicurezza collettiva facente capo al Consiglio di Sicurezza, e, nell'ipotesi negativa, accertare se si stia formando una nuova e apposita norma internazionale consuetudinaria con il contestuale ritorno ad una situazione simile a quella precedente alla Carta

ONU, situazione che permetta a singoli Stati o a gruppi di Stati di intervenire per ragioni umanitarie, non avvalendosi della copertura del Consiglio di Sicurezza. Questa analisi deve essere condotta anche in relazione al non intervento, nel settembre del 1999, a Timor Est. La missione umanitaria è stata qui condotta sotto l'egida delle Nazioni Unite e solo successivamente all'autorizzazione del governo indonesiano.

Un'ulteriore precisazione deve essere fatta prima di affrontare in modo specifico gli argomenti sopra proposti: in questo lavoro i termini "ingerenza" e "intervento" sono utilizzati come sinonimi, secondo l'indicazione già fornita dalla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986). In tale occasione, la Corte ha definito il principio di non intervento come il diritto dello Stato sovrano di condurre i propri affari senza ingerenze esterne.⁴ Poiché tale opinione è largamente condivisa in dottrina, i due termini sono qui utilizzati come sinonimi.⁵

⁴ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, in *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1986, p. 106.

⁵ A titolo esemplificativo, si veda CONFORTI, *Le principe de non-intervention*, in BEDJAOUI (a cura di), *Droit international-Bilan et perspectives*, volume I, Parigi, 1991, p. 627; RONZITTI, *Non ingerenza*, cit., p. 159. Una parte minoritaria della dottrina ritiene, invece, che si deve parlare di ingerenza qualora l'interferenza esercitata dallo Stato avvenga mediante misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata, mentre si deve parlare di intervento qualora si utilizza la forza armata. A titolo esemplificativo in questo senso si veda TANJA, *Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospective for the Future*, in EUROPEAN COMMISSION (a cura di), *Law in Humanitarian Crises*, volume II, Lussemburgo, 1995, p. 74.

CAPITOLO I

L'INTERVENTO D' UMANITA': PROBLEMATICA GENERALE

1. IL PRINCIPIO DI NON-INGERENZA NEGLI AFFARI INTERNI DI UN ALTRO STATO.

In base alle norme internazionali vigenti, gli Stati devono astenersi dall'intervenire in tutte quelle materie rientranti nei cosiddetti affari interni ed esterni di ogni altro Stato.¹ Il principio del non intervento, che si giustifica nella necessità di proteggere la sovranità e la personalità internazionale degli Stati, affonda le proprie radici nel XIX° secolo contro le tendenze espansionistiche delle Potenze europee. Tuttavia esso si presentava nel diritto internazionale classico come un'aspirazione ed un argomento politico e non come una realtà giuridica, dato che l'intervento da parte di uno Stato era ammesso non solo come mezzo per difendersi contro violazioni dei propri diritti, ma anche per rivendicare interessi nazionalisti ed egoistici.²

L'affermazione del divieto di ingerenza si pone oggi in termini differenti, data la tendenza del diritto internazionale contemporaneo a perseguire una

¹ Per l'individuazione di quali materie siano da considerarsi rientranti negli "affari interni ed esterni" di uno Stato, si vedano le p. 11 e ss.

² CONFORTI, *Le principe de non-intervention*, cit., p. 489.

più ampia giustizia tra i popoli, sulla base del principio della eguale sovranità degli Stati sancito nell'art. 2 § 1 della Carta delle Nazioni Unite.³

Bisogna tuttavia rilevare che tale divieto di ingerenza non è mai stato codificato in norme chiare, così che appaiono incerte sia la nozione di competenza domestica che quella di intervento. Per cercare di dare loro una definizione è necessario ricorrere ai diversi strumenti internazionali in cui il divieto di ingerenza è stato formulato. La delimitazione della portata di tale nozione, infatti, si rivela assai utile per determinare l'ammissibilità o meno dell'intervento a fini umanitari; bisogna, comunque, tener presente che ciò deve essere verificato anche alla luce del principio del divieto dell'uso della forza.

Un'ulteriore precisazione va aggiunta: il termine "intervento" ha una diversa portata a seconda che si riferisca ai rapporti tra gli Stati o ai rapporti tra Stato membro e organi delle Nazioni Unite così che, in relazione al limite dell'intervento stesso, nel primo caso si parla di "affari interni ed esterni" dello Stato mentre nel secondo si parla di "competenza domestica".⁴

Si definisce "competenza domestica" quell'insieme di materie che cadono nella giurisdizione esclusiva di uno Stato.

Il riferimento alla competenza domestica è formulato nell'art. 2 § 7 della Carta delle Nazioni Unite; si tratta di una norma che costituisce l'unico

³ Art. 2 § 1 Carta delle Nazioni Unite:

" The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members."

⁴ Si parla di "affari interni ed esterni" nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite relative ai rapporti tra gli Stati (per la citazione delle risoluzioni si vedano le note n. 10 e 11), si parla invece di "competenza domestica" nella Carta delle Nazioni Unite (si veda la nota n. 5). In questo senso CONFORTI, *Le principe de non-intervention*, cit., p. 489.

limite generale per materia all'attività delle Nazioni Unite.⁵ Essa riprende l'art. 15 § 8 del Patto della Società delle Nazioni, nel quale la competenza domestica era definita come quell'insieme di materie che, secondo il diritto internazionale, appartenevano *esclusivamente* alla competenza interna dello Stato.⁶ Nell'art. 2 § 7 si parla, invece, di materie che appartengono *essenzialmente* alla competenza interna.

L'interpretazione di entrambi gli articoli non è stata uniforme e ha dato vita, in dottrina, a due scuole di pensiero. Secondo il primo orientamento vi sono materie che necessariamente rientrano nella competenza domestica degli Stati, poiché esse costituiscono l'essenza stessa della sovranità. Si tratta, in particolare, delle materie relative alla politica interna che, quindi, sono sottratte all'attività delle organizzazioni internazionali. Il concetto di competenza domestica, così formulato, non dipende di conseguenza dallo sviluppo del diritto internazionale, poiché è un concetto fisso e non relativo.⁷ Il secondo orientamento, che ottiene maggiori adesioni rispetto al precedente, ritiene, invece, che la nozione di competenza domestica è mutevole nel tempo e dipende dallo stato del diritto internazionale, dato che rientrano nel dominio riservato tutte quelle materie che non sono oggetto di obblighi internazionali derivanti dal diritto comune consuetudinario o dal diritto pattizio. E' possibile così spiegare il mutamento terminologico dell'art. 2 § 7 della Carta delle Nazioni Unite rispetto all'art. 15 § 8 del Patto

⁵ Art. 2 § 7 Carta delle Nazioni Unite:

" Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII. "

⁶ Art. 15 § 8 Patto della Società delle Nazioni:

" If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of the matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of the party, the Council shall so report and shall make no recommendation as to its settlement. "

⁷ TESON, *Humanitarian Intervention: an Inquiry into Law and Morality*, New York, 1997, p. 137.

della Società delle Nazioni. Esso troverebbe la propria giustificazione nell'evitare che materie che normalmente rientrano nella sfera di libertà degli Stati siano ad essi sottratte perché oggetto, in via eccezionale, di convenzioni internazionali. Si è voluto così considerare come sottoposto al limite della competenza domestica tutto ciò che in linea di principio non è regolato da norme internazionali.⁸

A conferma del principio della relatività della competenza domestica, basta considerare che vi sono materie che tradizionalmente rientravano in essa e che oggi invece sono oggetto dell'attività delle Nazioni Unite. Si tratta, più precisamente, del settore inerente i diritti umani e quello relativo al diritto di autodeterminazione dei popoli.

Si è così stabilita la nozione di competenza domestica. E' necessario ora individuare la portata del termine "intervento" nei rapporti tra gli Stati ed in base ad essa stabilire la nozione di "intervento" nei rapporti tra Stato membro ed organi delle Nazioni Unite.

A questo scopo è possibile far riferimento anche ad altri strumenti internazionali, oltre che alla Carta delle Nazioni Unite. L'art. 2 § 7, infatti, fornisce ben poche informazioni riguardanti il termine intervento mentre l'art. 2 § 4 proibisce la minaccia e l'uso della forza armata, salvo l'ipotesi della legittima difesa. E' chiaro, tuttavia, che il significato di intervento non è limitato al solo uso della forza armata, perché ricomprende tutti quei comportamenti, provenienti da uno Stato o da un'organizzazione internazionale, che sono volti ad interferire ed a condizionare l'esercizio della sovranità di un altro Stato. Bisogna sottolineare, inoltre, la tendenza degli Stati latino-americani e afroasiatici a dilatare il principio del non intervento, sino a qualificare illecite azioni che costituiscono la normale

⁸ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996, p. 135.

attività di relazione esterna di uno Stato, quali ad esempio le critiche rivolte da un governo nei confronti di un altro governo.⁹

Alcune risoluzioni delle Nazioni Unite, più precisamente la risoluzione 2131 (XX) del 21 dicembre 1965, la risoluzione 2225 (XXI) del 19 dicembre 1966 e la risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, soccorrono al fine di individuare gli atti che costituiscono una violazione del principio di non intervento.

Più precisamente la risoluzione 2131 (XX) del 1965, che enumerando gli strumenti giuridici in cui il principio del non intervento è proclamato non fa alcun riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, afferma che tutte le forme di intervento, sia dirette sia indirette, costituiscono una violazione della Carta delle Nazioni Unite.¹⁰ La successiva risoluzione 2625 (XXV) del 1970 riprende i paragrafi della precedente risoluzione elencanti gli atti che violano il principio di non intervento.¹¹ Si può quindi desumere da tale testo che il termine intervento ricorre:

⁹ RONZITTI, *Non-ingerenza*, cit., p. 159.

¹⁰ Ris. 2131 § 8 (XX) 21 dicembre 1965 "Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e protezione della loro indipendenza e della loro sovranità":

" (L'Assemblée Générale) considérant en outre que l'intervention directe, la subversion ainsi que toutes les formes d'intervention indirecte sont contraires à ces principes et constituent, par conséquent, une violation de la Charte des Nations Unies".

¹¹ Ris. 2625 (XXV) 24 ottobre 1970 "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite". Terzo principio § 1, 2, 3:

" Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international.

Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat.

L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention".

- ogni qualvolta vi sia un'interferenza coercitiva o una minaccia alla sovranità e alla personalità di uno Stato o ai suoi elementi politici, economici e culturali;

- nel fatto di organizzare, assistere, finanziare o più semplicemente tollerare attività sovversive o terroristiche volte a rovesciare il regime di un altro Stato;

- nel fatto di utilizzare la forza al fine di privare i popoli, in lotta per la realizzazione del proprio diritto all'autodeterminazione, della loro identità nazionale;

- nel fatto di usare o incoraggiare misure coercitive dirette e indirette, incluse quelle economiche e politiche.

Si può dunque affermare che il termine intervento è strettamente connesso al termine coercizione: solo questo tipo di azioni sono in linea di principio idonee a realizzare una violazione del dovere di non-ingerenza.¹² Bisogna inoltre sottolineare che in base alla risoluzione 2625 (XXV) del 1970 si deve ritenere che l'intervento possa verificarsi sia mediante la coercizione armata sia anche senza l'utilizzo della forza: essenziale è, infatti, l'imposizione della volontà dello Stato interveniente, indipendentemente dalla forma mediante cui essa si realizza.

Anche la Corte Internazionale di Giustizia, nella sentenza sul caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua del 27 giugno 1986, sottolinea come la coercizione sia l'elemento essenziale della proibizione dell'intervento.¹³ Nella medesima sentenza la Corte precisa che il principio di non intervento è norma di diritto internazionale consuetudinario e come

¹² Il principio di non intervento è sancito anche negli art. 18 e 19 della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani, nell'art. 3 della Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana e nel VI Principio dell'Atto Finale di Helsinki della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa.

¹³ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 124.

esso non sia enunciato nell'art. 2 § 7 della Carta delle Nazioni Unite. La Corte rinvia, invece, alla risoluzione 2625 (XXV) del 1970 e al VI Principio del decalogo dell'Atto Finale di Helsinki della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (1975)¹⁴, precisando che tali atti hanno comunque natura esemplificativa dato che non individuano in modo esauriente tutte le ipotesi di intervento.¹⁵ La Corte, quindi, conclude affermando che l'azione proibita deve avere per oggetto materie rientranti negli affari interni ed esterni di uno Stato, e cioè la scelta del sistema politico, economico, sociale, culturale e la formulazione della politica estera.¹⁶

Anche nei rapporti tra gli Stati, come nei rapporti tra Stato membro e Nazioni Unite, quindi, la nozione di affare interno è una nozione dinamica e soggetta a modificazioni in relazione allo svolgimento della politica estera condotta dai governi degli Stati in un determinato momento storico.¹⁷

Riassumendo, dunque, l'intervento è un'interferenza esercitata da uno Stato negli affari interni ed esterni di un altro Stato con il proposito di condizionare l'esercizio della sovranità di tale ultimo Stato. In ogni modo l'interferenza deve essere caratterizzata dall'elemento della costrizione e

¹⁴ Atto Finale di Helsinki VI Principio "Non-intervention in internal affairs":

“ The participating States will refrain from any intervention, direct and indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations.

They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State.

They will likewise in all circumstances refrain from any other act of military, or of political, economic or other coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.

Accordingly, they will, inter alia, refrain from direct or indirect assistance to terrorist activities, or to subversive or other activities directed towards the violent overthrow of the regime of another participating State”.

The Conference on Security and Co-operation in Europe-Analysis and Basic Documents 1972-1993, in BLOED (a cura di), Dordrecht, 1993, p. 146.

¹⁵ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 107 e 108.

¹⁶ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 108.

¹⁷ PEASE, FORSYTHE, *Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics*, in *Human Rights Quarterly*, 1993, p. 290.

della imposizione della volontà dello Stato interveniente.¹⁸ In dottrina si suole affermare che si ha intervento quando lo Stato esterno domanda all'altro Stato di compiere un atto che, non costretto, non avrebbe compiuto o di astenersi dal compiere un atto che, non costretto, avrebbe compiuto.¹⁹ Ne deriva quindi che le misure utilizzate potranno anche non implicare la minaccia o l'uso della forza armata, potendo consistere in coercizioni di natura politica ed economica atte a condizionare l'esercizio della sovranità dello Stato, secondo quanto desunto dalla risoluzione 2625 (XXV) del 1970.

Un breve cenno deve essere ora riservato alla nozione di intervento nei rapporti tra gli organi delle Nazioni Unite e gli Stati membri. Come è già stato sopra affermato, l'art. 2 § 7 stabilisce il limite *ratione materiae* dell'attività delle Nazioni Unite. Il termine intervento ha in questo caso una portata molto più ampia rispetto a quella stabilita nei rapporti tra gli Stati. Esso non ricomprende solo le misure di natura coercitiva: è considerato intervento anche una semplice raccomandazione, proveniente dall'Assemblea Generale e indirizzata ad un singolo Stato avente ad oggetto una questione rientrante nella competenza domestica. Anche la fase della discussione è preclusa. E' ovvio che l'organo può discutere per stabilire se una questione rientri o meno nella competenza domestica, ma il dibattito deve contenersi entro i limiti necessari a tale scopo. Non costituisce intervento, invece, una raccomandazione formulata in termini generali e diretta a tutti gli Stati.²⁰ Vi sono, tuttavia, due eccezioni al principio

¹⁸ DAVID, *Portée et limite du principe de non-intervention*, in *Revue Belge de Droit International*, 1990, p. 350.

¹⁹ DAVID, *Portée et limite*, cit., p. 350.

²⁰ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruxelles, 1992, p. 18; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 148.

stabilito dall'art. 2 § 7. La prima è costituita dal consenso dello Stato che legittima le Nazioni Unite ad intervenire in una questione rientrante nella competenza domestica. La seconda è stabilita nell'ultima parte dell'art. 2 § 7: qualora il Consiglio di Sicurezza ritenga che vi sia una situazione comportante una rottura o una minaccia alla pace, e quindi si rientri nelle ipotesi previste dall'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite,²¹ potranno essere applicate le misure coercitive contenute dal Capitolo VII, anche se la questione rientra nel dominio riservato dello Stato.²²

Dopo aver individuato la portata del principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato, è possibile ora esaminare la prima ipotesi in cui si può verificare l'intervento umanitario. Si tratta, infatti, di stabilire quale soggetto può fornire soccorso ed assistenza alla popolazione civile nel caso in cui si verificano gravi situazioni di emergenza umanitaria di qualsiasi natura, ed in che modo tali operazioni devono essere condotte. Occorre poi determinare se questo tipo di intervento necessita del consenso dello Stato nel cui territorio l'emergenza si è verificata e se tale consenso sia dovuto o possa essere arbitrariamente negato.

2. L'EMERGENZA UMANITARIA E IL DIRITTO-DOVERE DI ASSISTENZA.

Il problema inerente la liceità dell'intervento umanitario in assenza del consenso del Sovrano si inserisce nel più vasto ambito riguardante le modalità con cui la comunità internazionale affronta le situazioni di grave

²¹ Per un esame della portata dell'art. 39, si veda il Cap. III, paragrafo 1 del presente lavoro.

²² RONZITTI, *Non-ingerenza*, cit., p. 163.

emergenza umanitaria. Esse sono delle più varie: catastrofi naturali e tecnologiche, epidemie, carestie, conflitti armati.

In tutte queste ipotesi, il dovere di assistenza umanitaria grava, in primo luogo, sullo Stato nel cui territorio tale situazione di emergenza si è verificata. Idealmente, questo Stato dovrà fornire direttamente l'assistenza necessaria a tutte le persone che si trovano sotto la sua giurisdizione. Questo ruolo prioritario assegnato al sovrano territoriale è ampiamente riconosciuto dal diritto internazionale generale, dal sistema convenzionale di Ginevra del 1949, da stipulazioni di accordi speciali²³ e da alcune risoluzioni approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁴ che si occupano dell'assistenza umanitaria in situazioni di emergenza²⁵.

Il suo fondamento giuridico deriva da una nozione relativa di sovranità. Gli Stati sovrani, infatti, non hanno solo dei diritti, ma anche dei doveri e degli obblighi giuridici derivanti dalla sovranità medesima. Nella società internazionale contemporanea il numero e la precisa indicazione degli obblighi che si impongono agli Stati si sono notevolmente accresciuti negli ultimi anni in relazione al progressivo sviluppo del diritto internazionale. La sovranità non è più un potere incondizionato e assoluto, ma funzionale e relativo. Poiché nel diritto internazionale contemporaneo gli Stati sovrani hanno un obbligo di rispettare la vita e la dignità della persona umana, secondo quanto proclamato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, si può affermare che in una situazione di necessità la mancata fornitura dei soccorsi comporta una

²³ Si tratta degli accordi che sono stipulati in base all'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e conclusi dalle parti in conflitto.

²⁴ Si tratta delle ris. 43/131 dell'8 dicembre 1988, 45/100 del 14 dicembre 1990 e 46/182 del 19 dicembre 1991.

²⁵ LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997, p. 6 e 7.

minaccia alla vita. Ne deriva, quindi, l'obbligo dello Stato di fornire i necessari aiuti.

Anche nelle risoluzioni 43/131 e 45/100, adottate nel 1988 e nel 1990, l'Assemblea Generale ha confermato il principio della responsabilità primaria del Sovrano territoriale nell'assistenza umanitaria alle vittime di catastrofi naturali e di situazioni di urgenza del medesimo ordine, non accogliendo, tuttavia, nel testo finale la menzione, prevista nel progetto iniziale, di un diritto delle vittime a beneficiare effettivamente dell'assistenza umanitaria. La successiva risoluzione 46/182 del 17 dicembre 1991 stabilisce, inoltre, che lo Stato deve farsi carico dell'iniziativa, dell'organizzazione, del coordinamento e della messa in opera dell'aiuto umanitario.²⁶

Questo ruolo implica, conseguentemente, l'obbligo di permettere una assistenza umanitaria straniera. Lo Stato sovrano non può rifiutare arbitrariamente l'offerta di invio di soccorsi sul proprio territorio proveniente da altri Stati, da organizzazioni internazionali e da organizzazioni non governative.²⁷

Nel caso dei conflitti armati la tutela del diritto alla vita non è attribuita alla sola competenza dello Stato sovrano. L'art. 55 § 1 della IV Convenzione di Ginevra, infatti, pone a carico della Potenza occupante il dovere di assicurare l'approvvigionamento di viveri e medicinali alla

²⁶ Ris. 46/182 del 1991 ("Rafforzamento del coordinamento dell'assistenza delle Nazioni Unite nelle emergenze umanitarie") § 4:

" Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory".

²⁷ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 6.

popolazione stanziata sul territorio occupato, nonché, all'art. 59 § 1, di accettare e facilitare le misure di soccorso provenienti dall'esterno.²⁸

Ma le situazioni di emergenza collegate a catastrofi naturali ed a conflitti armati possono spesso comportare l'incapacità o l'impossibilità dello Stato territoriale di provvedere in modo adeguato a fornire la necessaria assistenza.

Il godimento da parte della persona umana in quanto tale dei diritti fondamentali è ormai un interesse dell'intera comunità internazionale. Il fondamento del diritto all'assistenza umanitaria come diritto della persona trova la sua fonte nell'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, articolo che esprime il legame tra i diritti formulati astrattamente nella Dichiarazione e il diritto a che ogni individuo possa effettivamente goderne.²⁹ In questo contesto l'aiuto umanitario non può essere considerato un principio illecito.³⁰ Ciò è stato sottolineato anche dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986). La Corte ha affermato che l'obbligo di far rispettare il diritto umanitario in tutte le circostanze è un principio del diritto umanitario generale e che l'aiuto

²⁸ Art. 55 § 1 IV Convenzione di Ginevra:

" To the fullest extent of the means available to it, the Occupying Power has the duty of ensuring the food and medical supplies of the population; it should, in particular, bring in the necessary foodstuffs, medical stores and other articles if the resources of the occupied territory are inadequate."

Art. 59 § 1 IV Convenzione di Ginevra:

"If the whole or part of the population of an occupied territory is inadequately supplied, the Occupying Power shall agree to relief schemes on behalf of the said population, and shall facilitate them by all the means at its disposal."

LEVIE, *Protection of War Victims*, volume III, New York, 1980, p. 450.

²⁹ Art. 28 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo:

" Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droit et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet."

³⁰ CORTEN, KLEIN, *L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats*, in *Revue Trimestrielle de droits de l'homme*, 1992, p. 343

strettamente umanitario fornito a persone o a forze che si trovano in un altro Paese, qualsiasi sia la loro adesione politica o i loro obiettivi, non sarà considerato come illecito o come contrario al diritto internazionale.³¹

Inoltre l'art. 4 della risoluzione dell'Istituto di Diritto Internazionale, adottata nella sessione di Santiago de Compostela del 1989, dispone che l'offerta di soccorsi alimentari o sanitari proveniente da uno Stato o da un gruppo di Stati, da un'organizzazione internazionale o da un organismo umanitario imparziale, e diretta ad un altro Stato la cui popolazione è gravemente minacciata, non deve essere considerata un intervento illecito negli affari interni di tale Stato.³² Il diritto della persona a ricevere un'assistenza umanitaria è dunque universalmente riconosciuto. L'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e al primo Protocollo Addizionale del 1977, che pongono le basi al diritto internazionale umanitario, sanciscono l'obbligo per ciascuna Parte contraente di impegnarsi a rispettare e a far rispettare le Convenzioni medesime in tutte le circostanze.³³ Ciò implica, quindi, che gli Stati non possono accontentarsi solo di agire sul proprio territorio. Il sistema di protezione, per essere efficace, esige che gli Stati facciano tutto quello che è in loro potere per permetterne il rispetto universale.

³¹ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 124.

³² Art. 4 della risoluzione adottata a Santiago de Compostela relativa alla tutela dei diritti umani e al principio di non intervento :

“ An offer by a State to send food, medical supplies to another State in whose territory the life or health of the population is seriously jeopardize is not an unlawful interference in the internal affairs of that State. However, offer of such aid shall not, in particular through the means used, take a form which suggest a threat of armed intervention or any other measure of intimidation. States in whose territories these emergency situation exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian aid. ”

Annuaire de l'Institut de Droit International, Parigi, 1990.

³³ Art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra (1949) e al I Protocollo Addizionale (1977) :
" The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances".

LEVIE, *Protection*, cit., p. 10.

Il diritto di iniziativa umanitaria riconosciuto agli Stati e alle organizzazioni internazionali incontra tuttavia dei limiti.

In primo luogo è necessario, infatti, ottenere il consenso dello Stato sovrano o, nel caso di disintegrazione dell'autorità statale e di guerra civile, il consenso delle autorità locali competenti. Simili prescrizioni sono rintracciabili nelle Convenzioni di Ginevra e nelle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale.

In secondo luogo è necessario che l'aiuto umanitario sia fornito secondo criteri di imparzialità. Nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986), la Corte Internazionale di Giustizia ha sottolineato che elemento essenziale dell'aiuto umanitario è il fatto che esso deve essere distribuito senza discriminazione a tutte le persone bisognose.³⁴ Anche nelle risoluzioni 43/131 (1988), 45/100 (1990) e 46/182 (1991), l'Assemblea Generale ha riaffermato i principi d'umanità, neutralità e imparzialità nella messa in opera dell'assistenza.³⁵

Concludendo, quindi, il dovere di assistenza umanitaria è attribuito in via principale allo Stato sovrano e in via sussidiaria anche agli altri membri della comunità internazionale. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, l'assistenza è limitata nel tempo, nello spazio, nell'oggetto ed è subordinata al consenso del Sovrano territoriale.

3. L'EMERGENZA UMANITARIA E IL CONSENSO DEL SOVRANO TERRITORIALE.

³⁴ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 125

³⁵ Ris. 43/131 § 12 (8 dicembre 1988), ris. 45/100 § 14 (14 dicembre 1990), ris. 46/182 primo principio § 2 dell'annesso (19 dicembre 1991).

Come si è indicato più sopra, per essere lecita l'assistenza umanitaria fornita dagli Stati stranieri necessita del previo consenso delle autorità dello Stato in cui si è verificata la situazione di emergenza. Tale principio trova il proprio fondamento nel diritto internazionale generale, in base al quale nessuno Stato può sostituirsi a quello territorialmente competente per esercitare una delle prerogative del potere pubblico, salvo con il suo consenso.

Nelle Convenzioni di Ginevra e nei Protocolli Addizionali il principio figura in maniera esplicita. Nel caso in cui l'emergenza umanitaria si verifica nel corso di un conflitto internazionale, le organizzazioni umanitarie si vedono attribuito il compito di fornire l'assistenza umanitaria sulla base di un impegno, assunto dagli Stati contraenti con la stessa ratifica delle Convenzioni e del I° Protocollo Addizionale, a permettere l'accesso alle vittime nelle zone di ostilità. Al momento del verificarsi della situazione di conflitto, lo Stato territoriale o occupante deve esprimere il proprio gradimento a chi fornisce i soccorsi, salva la possibilità di subordinare l'arrivo dei medesimi a certe condizioni indicate nelle stesse norme delle Convenzioni. Il gradimento è dunque dovuto e sarebbe arbitrario e illecito il suo rifiuto.³⁶

³⁶ Art. 59 § 1 IV Convenzione di Ginevra (per il testo si veda la nota n. 28) e art. 70 § 1 I° Protocollo Addizionale:

" If the civilian population of any territory under the control of a Party to the conflict, other than occupied territory, is not adequately provided with the supplies mentioned in Article 69, relief actions which are humanitarian and impartial in character and conducted without any adverse distinction shall be undertaken, subject to the agreement of the Parties concerned in such relief actions. Offers of such relief shall not be regarded as interference in the armed conflict or as unfriendly acts. In the distribution of relief consignments, priority shall be given to those persons, such as children, expectant mothers, maternity cases and nursing mothers, who, under the Fourth Convention or under this Protocol, are to be accorded privileged treatment or special protection."

SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMANN, *Commentary on the Additional Protocols of 1977 to the Geneva Conventions of 1949*, Ginevra, 1987, p. 815.

Nelle ipotesi di conflitti interni, invece, il II° Protocollo Addizionale sancisce il principio del non intervento, mentre non prevede alcuna disposizione del medesimo tenore dell'art. 1 comune alle Convenzioni e al I° Protocollo. Ciò significa che l'assistenza umanitaria non può essere fornita senza il consenso specifico dello Stato sul cui territorio si svolge il conflitto.³⁷

Si può, quindi, dedurre che mentre uno Stato coinvolto in un conflitto internazionale non può lecitamente rifiutare il consenso all'accesso alle vittime, tale accesso può essere negato nel caso di un conflitto interno. Unico limite è il divieto di utilizzare la fame come metodo per reprimere l'insurrezione: in questa ipotesi il rifiuto è arbitrario.³⁸

Anche nelle risoluzioni 43/131 (1988) e 45/100 (1990) l'Assemblea Generale, sottolineando il ruolo secondario degli Stati fornitori di aiuti umanitari, riafferma la sovranità dello Stato territorialmente competente e la necessità del suo consenso. Ciò deriva dal fatto che, a differenza di quanto accade nell'ipotesi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli Addizionali, la ratifica della Carta delle Nazioni Unite non implica l'assunzione in via preventiva dell'impegno dello Stato a permettere l'accesso alle vittime. E' sempre necessario, infatti, che vi sia, al verificarsi della situazione specifica, l'assenso ad hoc dello Stato.³⁹

Un passo della risoluzione 46/182 (1991) prevede, in tal senso, che la sovranità, l'integrità territoriale e l'unità nazionale degli Stati devono essere

³⁷ Art. 3 § 2 II° Protocollo Addizionale:

" Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs."

SANDOZ, SWINARSKI, ZIMMERMANN, *Commentary*, cit., p. 1361.

³⁸ LATTANZI, *Assistenza umanitaria e consenso del Sovrano territoriale*, in *Studi in Ricordo di Antonio Filippo Panzera*, volume I, 1994, p. 425.

³⁹ Ris. 43/131 § 14 (8 dicembre 1988), e ris. 45/100 § 15 (14 dicembre 1990).

pienamente rispettate conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. In questo contesto l'aiuto umanitario deve essere fornito con il consenso dei Paesi coinvolti e, in via di principio, a seguito di un appello da loro lanciato.⁴⁰

A fronte del dovere degli Stati fornitori dell'assistenza di ottenere il consenso del Sovrano, vi è l'obbligo per quest'ultimo di non rifiutare arbitrariamente l'assistenza medesima.

Riassuntivamente si può dunque ritenere che le risoluzioni 43/131 (1988), 45/100 (1990) e 46/182 (1991) hanno accolto, ma in maniera più circostanziata, il principio del libero accesso sviluppato in maniera esplicita nelle disposizioni del diritto convenzionale umanitario. D'altra parte esse non possono avere una portata generale, applicandosi alle situazioni d'urgenza assimilabili alle catastrofi naturali. Esse non hanno quindi modificato le regole tradizionali del diritto internazionale relativo al consenso dello Stato.

Nella risoluzione 45/100 (1990) è introdotta l'idea di creare dei corridoi d'urgenza.⁴¹ Avanzata dalla Commissione indipendente per le questioni umanitarie internazionali, essa si ispira al "diritto di passaggio inoffensivo" previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.⁴² Tale "diritto di passaggio inoffensivo" consente alle navi straniere

⁴⁰ Terzo principio dell'annesso alla ris 46/182 del 19 dicembre 1991:

"The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country."

⁴¹ Ris. 45/100 § 6 del 14 dicembre 1990:

"(The General Assembly) notes with satisfaction the report of the Secretary-General on the implementation of resolution 43/131 and the suggestions which he makes concerning means of facilitating humanitarian assistance operations, in particular the possibility of establishing, on a temporary basis, where needed, and by means of concerted action by affected Governments and the Governments and intergovernmental, governmental and non-governmental organizations concerned, relief corridors for the distribution of emergency medical and food aid."

⁴² Art. 17, 18, 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

di attraversare il mare territoriale, cioè quella zona di mare adiacente al territorio e sulla quale lo Stato costiero esercita la piena sovranità nelle condizioni previste dal diritto internazionale, al fine di raggiungere le acque interne, un porto oppure di accedere all'alto mare o alla zona economica esclusiva. Il passaggio deve essere rapido e continuo e non deve arrecare alcun pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero.⁴³ La risoluzione 45/100 (1990) riprende, dunque, l'idea del diritto di passaggio inoffensivo adattandola alle situazioni di emergenza.

Più precisamente l'Assemblea Generale, prendendo atto dei rapporti del Segretario Generale riguardanti le modalità di semplificazione delle operazioni umanitarie e in particolare la possibilità di creare, temporaneamente, corridoi d'urgenza per la distribuzione di aiuti medici e alimentari, attribuisce al medesimo Segretario Generale il compito di compiere consultazioni per la loro eventuale futura istituzione. Sarà dunque a partire dal momento in cui uno Stato si impegnerà internazionalmente a rispettare corridoi d'urgenza sul proprio territorio che si ridurrà il suo potere di controllo inerente l'assistenza umanitaria.⁴⁴

Una tale limitazione della sovranità sarà comunque opponibile solo a quello Stato che avrà accettato tali corridoi, e unicamente per gli itinerari, la durata e le circostanze determinate nell'impegno. Non si modificheranno, quindi, le regole relative al consenso dello Stato.⁴⁵

La fornitura di assistenza umanitaria può avvenire anche attraverso la mediazione degli Stati vicini che danno il loro consenso. Anche questa modalità è prevista nella risoluzione 45/100 (1990), soprattutto in relazione

⁴³ SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 1994, p. 80.

⁴⁴ PAYE, *Sauve qui veut ?*, Bruxelles, 1996, p. 110.

⁴⁵ Per le descritte modalità con cui si attueranno i corridoi umanitari si veda la ris. 45/100 § 8 e 9 del 14 dicembre 1990.

all'ipotesi in cui la catastrofe naturale o la situazione di urgenza si verifica in zone di difficile accesso.⁴⁶ Tali Stati devono partecipare attivamente agli sforzi internazionali di cooperazione, al fine di facilitare il transito dell'assistenza umanitaria.⁴⁷ Questi stessi Stati sono tenuti ad accordare il passaggio in caso di assistenza alle popolazioni di un territorio occupato durante un conflitto armato, secondo quanto stabilito dall'art. 59 § 3 della IV Convenzione di Ginevra.⁴⁸

Concludendo, si può dunque ritenere che nel caso in cui si verifichi una situazione di emergenza umanitaria, i soccorsi devono essere forniti in primo luogo dal Sovrano territoriale. Qualora essi provengano da un altro Stato o da una organizzazione internazionale, anche non governativa, il consenso del Sovrano territoriale è necessario affinché tale intervento sia lecito. In assenza di esso, infatti, si verifica la violazione del principio di non ingerenza negli affari interni dello Stato. Il consenso, tuttavia, è dovuto e non può essere arbitrariamente negato.

Nelle ipotesi fin qui analizzate l'intervento umanitario non implica mai l'utilizzo della forza armata. Qualora dovesse, invece, realizzarsi quest'ultima situazione la liceità dell'intervento umanitario deve essere valutata alla luce del principio di divieto di uso della forza sancito dall'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite; evidentemente, nel caso di intervento armato difetta sempre (né potrebbe fungere da giustificazione) il consenso dello Stato nel cui territorio l'intervento si compie. Come si è verificato

⁴⁶ Ris. 45/100 § 7 del 14 dicembre 1990:

"(The General Assembly) urges States in proximity to areas of natural disasters and similar emergency situations, particularly in the case of regions that are difficult to reach, to participate closely with the affected countries in international efforts with a view to facilitating, to the extent possible, the transit of humanitarian assistance."

⁴⁷ CORTEN, KLEIN, *L'assistance humanitaire*, cit., p. 243.

⁴⁸ Art. 59 § 3 IV Convenzione di Ginevra:

"All Contracting Parties shall permit the free passage of these consignment and shall guarantee their protection".

LEVIE, *Protection*, cit., p. 450

nella pratica, infatti, lo Stato o l'organizzazione internazionale interveniente giustificava la propria azione armata ritenendo di dover porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani che si perpetravano nel territorio dello Stato in cui l'ingerenza era realizzata.⁴⁹

4. IL DIVIETO DELL' USO DELLA FORZA NELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati godevano di un'ampia libertà di ricorrere all'uso della forza armata. La guerra era lo strumento utilizzato più frequentemente per risolvere le controversie internazionali.

La conclusione del Patto della Società delle Nazioni, avvenuta il 28 aprile 1919, segnò un primo limite a tale libertà. Il Patto, infatti, sanciva l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie, attraverso il ricorso alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale o al Consiglio della Società delle Nazioni. Il Patto stabiliva, inoltre, l'impossibilità di muovere guerra ad uno Stato che si fosse conformato ad una sentenza della Corte Permanente o ad un lodo arbitrale, nonché vietava il ricorso alla guerra qualora uno Stato membro si fosse conformato alla relazione del Consiglio adottata all'unanimità. La guerra era quindi lecita se lo Stato non si adeguava alle decisioni dei due organi internazionali. Non erano vietati, invece, i procedimenti di autotutela violenta diversi dalla guerra, quali le rappresaglie armate.

⁴⁹ Per un esame della pratica degli Stati, si veda il Capitolo II.

Un ulteriore limite al ricorso alla guerra fu sancito nel Patto Kellogg-Briand (Patto di Parigi di rinuncia alla guerra) concluso il 28 agosto 1929. In esso era stabilita la rinuncia all'uso della guerra come strumento per la soluzione delle controversie internazionali e il necessario ricorso a mezzi pacifici. Nulla era previsto, invece, per le azioni armate diverse dalla guerra, che si ritennero, quindi, ammissibili.⁵⁰

La Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 25 ottobre 1945, ha concluso e perfezionato il processo iniziato con il Patto della Società delle Nazioni, dato che ha sancito il divieto dell'uso della forza armata, ricomprendendo in tale nozione sia la guerra sia le azioni coercitive armate.

E' necessario distinguere, nella Carta, le norme che proibiscono l'uso della forza nei rapporti tra gli Stati individualmente considerati e le norme che disciplinano il sistema di sicurezza collettiva facente capo al Consiglio di Sicurezza. Rientrano nella prima ipotesi l'art. 2 § 4 e le relative eccezioni previste nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite; rientrano, invece, nella seconda ipotesi gli articoli 39 e seguenti compresi nel Capitolo VII.

L'art. 2 § 4 stabilisce che gli Stati membri delle Nazioni Unite devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza.⁵¹ Il termine "forza" è inteso in maniera meno ampia rispetto al termine "intervento", poiché comprende soltanto l'uso o la minaccia della forza armata e non la coercizione economica. Ciò può essere desunto anche dal fatto che durante la Conferenza di San Francisco il Brasile propose di qualificare il termine "forza" in modo tale da includere anche la coercizione

⁵⁰ GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, p. 53.

⁵¹ Art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite:

" All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations."

economica, ma tale proposta fu rigettata.⁵² Anche in altri strumenti internazionali si è distinto tra le due nozioni: nella risoluzione dell'Assemblea Generale 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 nell'elenco degli atti che possono costituire aggressione non si ricomprende la coercizione economica⁵³; mentre la risoluzione 42/22 del 1987, avente ad oggetto il rafforzamento dell'efficacia del principio del non uso della forza, proibisce la coercizione economica che, tuttavia, viene distinta dalla forza armata.⁵⁴

L'art. 2 § 4 vieta anche la minaccia dell'uso della forza armata, per quanto sia talvolta difficile determinare quando ricorra tale situazione. Vi è sicuramente minaccia nel caso di un ultimatum, mentre più incerta è l'ipotesi in cui uno Stato costituisce e mette a punto un notevole livello di armamenti.⁵⁵ La Corte Internazionale di Giustizia, nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986), ha escluso che in quest'ultimo caso ricorra la minaccia di uso della forza, dato che in diritto internazionale consuetudinario non esistono delle regole che impongono agli Stati sovrani dei limiti di armamento.⁵⁶

La Carta delle Nazioni Unite prevede un'eccezione al divieto dell'uso forza. Essa è contenuta nell'art. 51, che attribuisce agli Stati membri non solo un diritto di legittima difesa individuale, ma anche collettiva. Ciò

⁵² RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Digesto IV delle discipline pubblicistiche*, 1996, p. 4.

⁵³ Primo Principio della ris 2625 (XXV) 24 ottobre 1970 “Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la incorporazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite”.

⁵⁴ Ris. 42/22 del 18 novembre 1987 “ Dichiarazione relativa al rafforzamento dell'efficacia del principio di astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali.”

⁵⁵ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 4.

⁵⁶ *Affaire des activités militaires et paramilitaires* , cit., p. 135.

significa che un altro Stato, benché non oggetto di alcun attacco armato, possa intervenire a favore di uno Stato che abbia subito tale attacco.⁵⁷

Per quanto l'art. 2 § 4 non faccia riferimento espresso alle rappresaglie armate, si ritiene che esse siano vietate. Tale divieto è stato sancito da strumenti internazionali posteriori alla Carta, tra i quali la risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 e l'Atto Finale di Helsinki sulla sicurezza e cooperazione in Europa.⁵⁸ Anche la Corte Internazionale di Giustizia, nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986), ha stabilito che il divieto di rappresaglie armate è norma di diritto internazionale consuetudinario.⁵⁹

Oltre alle eccezioni previste direttamente dalla Carta delle Nazioni Unite, è necessario chiedersi se il divieto dell'uso della forza possa subire ulteriori deroghe e, in caso di risposta affermativa, se l'intervento umanitario costituisca una di questa deroghe.

Prima di affrontare questo argomento, tuttavia, bisogna soffermarsi per un attimo nel tentativo di dare una definizione dell'ambito dell'intervento umanitario. Si può notare come, a questo riguardo, esista una notevole varietà di apprezzamento tra gli studiosi.

⁵⁷ Art. 51 della Carta delle Nazioni Unite:

" Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security."

⁵⁸ Ris. 2625 (XXV) 24 ottobre 1970 "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ." Primo principio dell'annesso § 5:

" Les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force".

Atto Finale di Helsinki VI Principio " Non-intervention in internal affairs " § 2 (per il testo si veda la nota n. 14).

⁵⁹ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 100.

Come è già stato più volte ricordato, “intervento umanitario” significa interferenza coercitiva di uno Stato negli affari di un altro Stato al fine di proteggere i diritti umani. In dottrina è stato precisato che solo le violazioni dei diritti fondamentali legittimerebbero l'intervento umanitario, anche se vi sono posizioni differenti in relazione a quali diritti devono essere considerati come fondamentali.⁶⁰

Non vi è uniformità di vedute anche per quel che riguarda il momento in cui l'intervento deve avvenire. Alcuni autori sostengono, infatti, che esso deve essere successivo al concreto verificarsi della violazione.⁶¹ Altri, invece, ritengono ammissibile l'intervento preventivo, qualora vi sia un'imminente minaccia di violazione dei diritti umani.⁶²

La dottrina ha poi affrontato la questione relativa a quali soggetti devono beneficiare dell'intervento umanitario. Un primo orientamento ritiene che la tutela deve essere accordata solo ai cittadini dello Stato interveniente che si trovano all'estero e che subiscono una violazione dei loro diritti.⁶³ Un secondo orientamento, invece, sostiene che la tutela deve essere accordata ad ogni individuo, indipendentemente dalla propria cittadinanza.⁶⁴

Vi è, invece, un sostanziale accordo nel ritenere che si parla di intervento umanitario non solo nel caso in cui l'autore della violazione sia l'autorità di

⁶⁰ Per le differenti posizioni si veda ad esempio : VERWEY, *Humanitarian Intervention under International Law*, in *Netherlands International Law Review*, 1985, p. 368; CHATTERJEE, *Some Legal Problems of Support Roles in International Law: Tanzania and Uganda*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1981, p. 763; si veda anche la posizione espressa da Frank, in LILLICH, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973, p. 53.

⁶¹ A titolo esemplificativo: VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 370.

⁶² A titolo esemplificativo si veda le posizioni espresse da Goldie e da Moore, in LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 46 e p. 49.

⁶³ A titolo esemplificativo si vedano le posizioni espresse da Goldie e Humphrey, LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 46 e p. 54.

⁶⁴ A titolo esemplificativo la posizione di Lillich, LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. XI; VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 374.

governo, ma anche nell'ipotesi in cui i responsabili siano gruppi non governativi.⁶⁵

Infine, se generalmente la dottrina occidentale ritiene che l'intervento umanitario implichi l'utilizzo della forza armata, gli Stati afro-asiatici tendono ad includere nella nozione tutte le misure coercitive, armate e non.⁶⁶

Dopo aver esaminato la portata della nozione di intervento umanitario sulla base dei differenti orientamenti dottrinali, è possibile ora tentare di stabilire se l'art. 2 § 4 proibisce gli interventi armati per scopi umanitari compiuti unilateralmente da uno Stato o da gruppi di Stati al di fuori del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.⁶⁷ La dottrina è divisa anche su questo argomento. Mentre alcuni autori, infatti, negano tutte le forme di intervento umanitario, altri invece sono a favore solo di azioni umanitarie collettive specialmente se autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, ma respingono quelle unilaterali.

Il primo punto, su cui la dottrina ha espresso opinioni differenti, ha per oggetto l'interpretazione dell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite. I lavori preparatori, infatti, sono ambigui e non permettono di stabilire in modo certo la portata della norma.

I sostenitori dell'intervento umanitario ritengono che l'interdizione contenuta nell'art. 2 § 4 non abbia una portata generale, perché riguarda unicamente l'uso della forza armata diretto contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o il caso in cui tale uso sia

⁶⁵ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 373.

⁶⁶ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 357; JHABVALA, *Unilateral Humanitarian Intervention and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1981, p. 208.

⁶⁷ Per quel che concerne gli interventi compiuti nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva, si veda il Capitolo IV del presente lavoro.

comunque incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite. Dato che in diritto internazionale non esiste una definizione di "integrità territoriale" e di "indipendenza politica", gli interventisti affermano che, nel primo caso, è vietato l'uso della forza allo scopo di smembrare uno Stato o di modificare le sue frontiere, mentre nel secondo caso è vietato l'uso della forza volto a rovesciare il governo di uno Stato per sostituirvi quello dell'interveniente.⁶⁸

Coloro che si oppongono all'intervento umanitario, invece, ritengono che il dovere di rispettare la sovranità territoriale di uno Stato è implicito nel termine di integrità contenuto nell'art. 2 § 4. Essi giustificano la loro posizione anche richiamando una sentenza della Corte internazionale di Giustizia relativa al caso dello stretto di Corfù (9 aprile 1949), nella quale la Corte stabilisce che il rispetto della sovranità territoriale è la base essenziale dei rapporti internazionali tra Stati indipendenti. Si evince, dunque, dalla sentenza che il principio della sovranità assorbe l'interdizione a ricorrere alla forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato.⁶⁹ Ciò significa che l'azione intrapresa da uno Stato per salvare delle vite in pericolo sul territorio di un altro Stato viola l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di quest'ultimo Stato, e quindi rientra in una delle situazioni vietate dall'art. 2 § 4.⁷⁰

⁶⁸ TESSON, *Humanitarian intervention*, cit., p. 150; REISMAN, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 258.

⁶⁹ *Affaire du Déroit de Corfou*, 9 aprile 1949, in *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1949, p. 35.

La Corte Internazionale di Giustizia era stata chiamata a decidere sull'attività di dragaggio condotta dalla marina militare britannica nelle acque territoriali albanesi, operazione che aveva lo scopo di recuperare mine al fine di provare la responsabilità dell'Albania nel minare uno stretto internazionale. La Gran Bretagna aveva sostenuto che la sua attività non costituiva minaccia all'integrità territoriale e all'indipendenza politica dell'Albania, poiché quest'ultima non aveva subito alcuna perdita territoriale, né una limitazione della sua indipendenza politica.

⁷⁰ PAYE, *Sauve qui veut?*, cit., p. 131.

I sostenitori dell'intervento umanitario, inoltre, contestano la priorità che viene assegnata al proposito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel sistema creato dalla Carta. L'art. 1 sancisce gli scopi delle Nazioni Unite: oltre al mantenimento della pace e della sicurezza, si perseguono anche lo sviluppo delle relazioni amichevoli tra i popoli, fondate sul principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli; la collaborazione internazionale in campo economico, sociale, culturale e umanitario; la diffusione della tutela dei diritti e delle libertà dell'uomo senza distinzione di razza, sesso, lingua e religione.⁷¹

Gli interventisti ritengono che esiste una sorta di gerarchia tra tali scopi, gerarchia al cui vertice si colloca la tutela dei diritti umani. Essi giustificano la loro posizione affermando che il mantenimento della pace dipende, alla fine, dalla realizzazione del rispetto dei diritti umani fondamentali, e che, quindi, in certe circostanze è necessario dare precedenza alla protezione di tali diritti. Questa interpretazione dell'art. 1 troverebbe il proprio fondamento nel Preambolo della Carta, in cui si rifiuta l'uso della forza armata salvo per il conseguimento degli interessi comuni dei popoli, tra i quali, come affermano gli interventisti, rientrano anche i diritti umani.⁷²

⁷¹ Art. 1 Carta delle Nazioni Unite:

" The purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of the acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situation which might lead to a breach of the peace;

2. to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

3. to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and

4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

⁷² Preambolo della Carta delle Nazioni Unite:

" We the peoples of the United Nations determined

Sarebbe moralmente inaccettabile che, al fine di salvaguardare la stabilità dei governi internazionali, si sacrificasse il più alto valore della dignità dell'uomo.⁷³ A conferma della validità della loro posizione, i sostenitori dell'intervento umanitario richiamano anche gli art. 55 e 56 della Carta che essi considerano come ulteriore limite all'art. 2 § 4⁷⁴, poiché legittimerebbero gli Stati ad agire individualmente per far rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali mediante tutti i mezzi giuridici esistenti, tra cui anche il preteso diritto consuetudinario di intervento umanitario.⁷⁵

Coloro che si oppongono all'intervento umanitario unilaterale ritengono che l'idea della preminenza dei diritti umani rispetto agli altri scopi delle

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and
to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and
to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and
to promote social progress and better standards of life in larger freedom,
and for these ends
to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and
to unite our strength to maintain international peace and security, and
to censure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and
to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,
have resolved to combine our efforts to accomplish these aims” (corsivo aggiunto).

⁷³ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 378.

⁷⁴ Art. 55 della Carta delle Nazioni Unite:
“ With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:
a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.”

Art. 56 della Carta delle Nazioni Unite:
“ All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.”

⁷⁵ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 153; LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 237.

Nazioni Unite è inaccettabile, dato che la priorità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sarebbe confermata dalla frequenza con cui questo principio è ribadito nei diversi articoli della Carta. Essi affermano, inoltre, che non vi può essere alcuna gerarchia tra gli scopi enunciati dall'art. 1, perché da una sua corretta interpretazione appare chiaro che la promozione dei diritti dell'uomo non sarebbe altro che un mezzo mediante cui realizzare la cooperazione internazionale.⁷⁶ Uno Stato, che utilizza la forza armata per mettere fine ad una situazione di grave violazione dei diritti umani nel territorio straniero, non coopera con il Sovrano territoriale e quindi viola la Carta delle Nazioni Unite.⁷⁷

I non interventisti sostengono infine che l'art. 2 § 4 proibisce in maniera assoluta l'uso della forza da parte degli Stati nelle loro relazioni internazionali e citano, a conferma delle loro posizioni, anche l'art. 2 § 3, in cui si richiede agli Stati membri di utilizzare mezzi pacifici per risolvere le controversie internazionali.⁷⁸ I due articoli esprimerebbero il medesimo principio: l'uno, in forma negativa, come divieto dell'uso della forza armata; l'altro, in forma positiva, come obbligo di ricorso a regolamenti pacifici.⁷⁹ Anche alcune risoluzioni dell'Assemblea Generale sono spesso richiamate per avvalorare tale punto di vista.⁸⁰

⁷⁶ FARER, *An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, p. 186.

⁷⁷ PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 133.

⁷⁸ Art. 2 § 3 della Carta delle Nazioni Unite:

" All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice are not endangered".

⁷⁹ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 166 e 167.

⁸⁰ Si veda, ad esempio la ris. 2131 § 11 (XX) 21 dicembre " Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni degli Stati e protezione della loro indipendenza e della loro sovranità" :

" Aucun Etat n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires, intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la

Il secondo argomento che viene utilizzato dai sostenitori del diritto di intervento umanitario si basa sulla necessità di reinterpretare l'art. 2 § 4 alla luce del mancato o cattivo funzionamento dei meccanismi di sicurezza collettiva previsti dalla Carta.

Prima della sua entrata in vigore, infatti, il diritto internazionale tollerava l'uso della forza, perché esso costituiva un mezzo con cui uno Stato poteva risolvere le controversie che lo riguardavano. Con l'istituzione delle Nazioni Unite, vennero anche creati meccanismi e procedure per la soluzione delle controversie internazionali e soprattutto per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'art. 2 § 4 è quindi parte di un complesso sistema di sicurezza internazionale collettiva che ha il proprio fulcro nei capitoli VI e VII della Carta. I sostenitori dell'intervento umanitario, tuttavia, sottolineano il fallimento di questo sistema, non solo a causa della mancata costituzione e operatività del Comitato di Stato Maggiore ai sensi degli art. 45, 46 e 47 della Carta, ma anche, e in misura maggiore, essi rilevano l'incapacità del Consiglio di Sicurezza ad intervenire in numerose situazioni che mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale a causa dell'esercizio da parte dei suoi membri permanenti del diritto di veto. Ciò renderebbe necessaria la reinterpretazione dell'art. 2 § 4 e legittimerebbe l'uso della forza unilaterale, anche per fini umanitari, ogni qualvolta il sistema di sicurezza si dimostri incapace di funzionare.⁸¹

personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont condamnées."

Si veda la ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 (per il testo, si veda la nota n. 11), si veda la ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 relativa alla definizione di aggressione.

Si veda, infine, la ris. 2852 (XXVI) del 20 dicembre 1971.

⁸¹ REISMAN, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 642; TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 158.

Gli oppositori all'intervento umanitario ritengono che nella Carta delle Nazioni Unite non esisterebbe alcuna norma che permette di giungere ad una simile conclusione. L'esame dei lavori preparatori mostrerebbe, addirittura, la tendenza verso una direzione opposta: i partecipanti alla Conferenza di San Francisco, infatti, avevano rigettato la proposta di un emendamento, avanzata dalla Francia, in base alla quale si stabiliva che nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza non fosse giunto ad alcuna decisione, gli Stati membri si sarebbero potuti riservare il diritto di agire, qualora lo avessero ritenuto necessario, per il perseguimento della pace, del diritto e della giustizia.⁸²

Inoltre il mancato funzionamento delle Nazioni Unite deve essere attribuito unicamente alla responsabilità degli Stati medesimi e alle loro posizioni politiche, ed è ovvio che ciò prescinde dalla struttura dell'Organizzazione.⁸³ Gli oppositori all'intervento umanitario individuano quindi nella volontà degli Stati la causa della mancata collaborazione internazionale, e citano, a questo riguardo, la risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950 nella quale l'Assemblea Generale si auto-riconosce competente, nei limiti dei suoi poteri, a sostituirsi al Consiglio di Sicurezza qualora quest'ultimo sia impossibilitato ad agire a causa del diritto di veto. Indipendentemente dal fondamento della risoluzione (essa incontrò una forte opposizione degli Stati socialisti), essa manifesterebbe l'impegno degli Stati membri al raggiungimento della cooperazione internazionale, superando le difficoltà del Consiglio di Sicurezza.

Da ultimo, gli oppositori all'intervento umanitario richiamano un passo della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia relativa al caso dello

⁸² PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 134.

⁸³ KARTASHKIN, *Human Rights and Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the International Order*, Boulder, 1991, p. 202; JHABVALA, *Unilateral Humanitarian*, cit., p. 208.

stretto di Corfù (4 aprile 1949), nella quale la Corte ritiene che il preteso diritto di intervento armato deve essere considerato come la manifestazione di una politica di forza, quali che siano le deficienze dell'organizzazione internazionale.⁸⁴

Il terzo argomento utilizzato dai fautori del diritto di intervento umanitario a sostegno delle proprie tesi, si fonda sulla considerazione dell'esistenza di una norma consuetudinaria che tollera gli interventi umanitari, norma sopravvissuta all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. Essi citano, a conferma dell'esistenza di tale norma consuetudinaria, alcune azioni compiute nel XIX° secolo, aventi ad oggetto la tutela dei diritti umani quali, ad esempio, l'intervento franco-anglo-russo in Grecia nel 1827, la spedizione francese in Siria nel 1860, la guerra dichiarata dalla Russia contro l'impero Ottomano, l'invasione dell'isola di Cuba compiuta dagli Stati Uniti nel 1898, e citano anche la pratica di alcuni Stati successiva alla Carta delle Nazioni Unite.⁸⁵ La conferma della sopravvivenza della norma deriverebbe anche dal fatto che di fronte alle azioni intraprese dagli Stati, azioni che violano l'art. 2 § 4, le Nazioni Unite si sono limitate ad una semplice condanna verbale non seguita da alcuna

⁸⁴ *Affaire du Déroit de Corfou*, cit., p. 35.

Bisogna sottolineare che nella sentenza in realtà la Corte Internazionale di Giustizia si riferiva all'organizzazione internazionale intesa come il complesso dei soggetti che compongono la comunità internazionale e delle relazioni che intercorrono tra di essi, e non si riferiva invece, a differenza dell'interpretazione data dagli oppositori del diritto umanitario, alle organizzazioni internazionali intese come organismi istituzionali di cooperazione intergovernativa, quali le Nazioni Unite. Si veda in questo senso PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 135.

SCHACHTER, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, in *The American Journal of International Law*, 1984, p. 645.

⁸⁵ FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, in *American Journal of International Law*, 1973, p. 273.

sanzione effettiva, con il risultato di convalidare gli atti di violazione in tutti i loro intenti e propositi.⁸⁶

Gli oppositori all'intervento umanitario respingono queste argomentazioni sottolineando che in altre situazioni, in cui si sono registrate violazioni massicce dei diritti dell'uomo, non vi è stata nessuna reazione armata da parte della comunità internazionale.⁸⁷ Il principio del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali appartiene al diritto internazionale consuetudinario e la sua esistenza sarebbe indipendente dall'art. 2 § 4. La Corte Internazionale di Giustizia, nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986), ha precisato come la Carta delle Nazioni Unite ha rappresentato un momento fondamentale per la creazione di tale norma consuetudinaria, segnando conseguentemente un momento evolutivo per il diritto consuetudinario relativo all'uso della forza.⁸⁸

In un successivo passaggio, la Corte si è pronunciata anche contro la tutelabilità dei diritti umani mediante l'uso della forza armata. Essa ha infatti stabilito l'illegittimità della pretesa degli Stati Uniti, i quali affermavano di essere intervenuti in Nicaragua in seguito alla violazione dei diritti umani, al fine di sostenere i ribelli nella lotta contro il governo responsabile di tali violazioni.⁸⁹

⁸⁶ REISMAN, *Coercion and Self-Determination*, cit., p. 642.

⁸⁷ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 177 e 182; FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 642; VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 407.

⁸⁸ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 100.

⁸⁹ "In any event, while the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or censure such respect. With regard to the steps actually taken, the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the *contras*. The Court concludes that the argument derived from the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States, and cannot in any event be

Infine, parte della dottrina interventista ha giustificato l'intervento umanitario sulla base dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ritenendo che uno Stato, la cui popolazione sia vittima in tutto o in parte di violazioni di diritti da parte di un altro Stato che utilizzi mezzi violenti ma non costituenti attacco armato, possa essere difeso da un terzo Stato. La dottrina non interventista ha respinto questo argomento, sostenendo che l'esercizio del diritto naturale di autotutela è limitato alla sola ipotesi in cui si sia verificato un attacco armato.

Ancora, un altro argomento sostenuto dagli interventisti si fonda sulla tesi secondo cui l'art. 51 permetterebbe la difesa dei cittadini all'estero: poiché l'uso della forza, in caso di legittima difesa, non è confinato alla difesa territoriale, ma include anche la protezione individuale dei cittadini di uno Stato all'estero, si ritiene che tale Stato potrebbe essere coinvolto anche nella protezione collettiva dei cittadini di un altro Stato. Dato che il diritto dello Stato interveniente in operazioni di difesa collettiva non sussiste solo qualora sia coinvolto un suo interesse vitale, allora, l'assistenza armata potrebbe anche essere assicurata nel caso in cui sia necessario proteggere i diritti fondamentali degli stranieri.⁹⁰ La dottrina non interventista ha, invece, rilevato che, con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, si è modificata la norma consuetudinaria che permetteva la protezione dei cittadini all'estero, rendendo dubbia la sua conformità con l'art. 51.⁹¹

reconciled with the legal strategy of the respondent State, which is based on the right of collective self-defence". *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 134.

⁹⁰ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 357

⁹¹ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 1.

L'esame dei differenti argomenti avanzati dai sostenitori del diritto di intervento umanitario unilaterale, e le relative e puntuali critiche degli oppositori, non permettono di prendere una posizione obiettiva circa la liceità o l'illiceità dell'uso della forza per scopi umanitari al di fuori del sistema di sicurezza collettiva. Anche a causa dell'assenza di strumenti internazionali che disciplinano la materia, si rende pertanto utile l'esame dei casi in cui gli Stati sono intervenuti e le giustificazioni che sono state da loro addotte.

CAPITOLO II

GLI INTERVENTI UMANITARI ARMATI UNILATERALI NELLA PRASSI

1. GLI INTERVENTI UMANITARI NEL PERIODO PRECEDENTE LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

Nel periodo precedente all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, e soprattutto durante il corso del XIX° e XX° secolo, si sono verificate delle ipotesi di intervento per scopi umanitari. In alcuni casi tale intervento si è realizzato sotto forma di mera interferenza diplomatica, mentre in altri casi ha assunto il carattere militare.

Nel 1827, la Gran Bretagna, la Francia e la Russia, agendo in base al Trattato di Londra stipulato il 6 luglio dello stesso anno, intervennero per porre fine alla lunga guerra civile in Grecia, sostenendo le popolazioni cristiane in conflitto con la Turchia. Alcuni autori hanno ritenuto che il motivo dell'intervento fosse quello di tutelare il diritto di autodeterminazione dei greci, sottolineando, quindi, il carattere umanitario della missione; mentre altri autori inseriscono questo episodio nel più generale quadro delle azioni compiute al fine di proteggere le minoranze

cristiane, azioni rispondenti al desiderio delle Potenze europee di sottomettere l'Impero Ottomano alla propria sorveglianza.¹

Un altro episodio qualificato come intervento umanitario si verificò in Siria nel 1860 ed ebbe ad oggetto, nuovamente, la protezione delle minoranze cristiane da parte della Francia. Nel 1842, infatti, le cinque potenze che formavano il Concerto Europeo, cioè Francia, Gran Bretagna, Prussia, Russia ed Austria, si accordarono con la Turchia per riconoscere alla comunità cristiana maronita una propria amministrazione locale, separata da quella ottomana. Nel 1860, tuttavia, migliaia di maroniti furono uccisi dai drusi.² Una forza navale francese, autorizzata dalle altre potenze europee e con il consenso della Turchia, intervenne per riportare l'ordine. Alcuni autori sostengono che questo episodio sia l'unico caso di puro intervento umanitario, non essendovi stato alcun altro interesse della Francia se non quello di proteggere la minoranza cristiana vittima del massacro.³

¹ Vi sono alcuni autori che ritengono che la Gran Bretagna, la Francia e la Russia fossero mosse da interessi di natura commerciale. Si veda per esempio VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 357.

² I maroniti appartenevano alla comunità cristiana di rito antiocheno in lingua siriana e risiedevano in Libano. I drusi, invece, erano quella parte di popolazione siriana che era stanziata nelle regioni a sud del Libano. Essi parlavano la lingua araba e professavano una religione mista di islamismo ismailita e cristianesimo gnostico.

³ Alcuni autori hanno avanzato dubbi circa la genuinità dell'intervento francese, nonché la possibilità di ritenerlo come un intervento umanitario. In primo luogo è stato sottolineato che la Gran Bretagna e la Francia avevano stipulato un accordo per limitare nel tempo la presenza francese nel territorio siriano. La Francia, infatti, si sarebbe dovuta ritirare dopo sei mesi. Ciò rivela il timore, nutrito dalla Gran Bretagna, di vantaggi, anche di natura economica, di cui avrebbe potuto beneficiare la Francia dall'occupazione medesima. In secondo luogo sono stati avanzati dubbi sulla possibilità di qualificare questo intervento come umanitario. In base alle dichiarazioni del Commissario britannico in Siria, infatti, la responsabilità primaria del massacro sarebbe da attribuirsi ai medesimi maroniti, i quali stavano preparando un attacco contro i drusi al fine di espellerli da Monte Libano, luogo in cui risiedeva la comunità cristiana. Nei mesi precedenti al massacro i maroniti avevano importato una quantità straordinaria di armi e avevano condotto una vera e propria campagna contro i drusi, provocando così la loro reazione sfociata, poi, nel massacro. In questo senso FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 281; POGANY, *Humanitarian Intervention in International Law: the French Intervention in Syria Re-examined*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1986, p. 188.

Nel 1877 la Russia intervenne militarmente nelle province balcaniche allo scopo di porre fine al duro trattamento a cui erano sottoposte le popolazioni cristiane in Bosnia, Erzegovina e Bulgaria da parte della Turchia. Anche in questo caso i motivi addotti dalla Potenza interveniente erano prevalentemente umanitari, e, anche in questo caso, parte della dottrina ha rilevato come, in realtà, la Russia fosse mossa di fatto da interessi di natura economica e politica.⁴ Si può concludere dunque che tutti gli interventi effettuati contro la Turchia e motivati da ragioni umanitarie furono, in realtà, influenzati anche da interessi politici.

Nel 1898 gli Stati Uniti intervennero nell'isola di Cuba, ancora sottomessa al controllo spagnolo. Le ragioni, addotte dal Presidente degli Stati Uniti McKinley per giustificare tale intervento, si fondavano sul disumano trattamento a cui erano sottoposte le popolazioni indigene. Parte della dottrina ritiene che questo fu l'unico caso in cui gli Stati Uniti intervennero per motivi umanitari.⁵ Altri ritengono invece che l'iniziativa fu giustificata da ragioni economiche di commercio e di investimento e richiamano, a conferma della loro posizione, il mancato intervento statunitense in tutti quegli Stati latino-americani i cui governi si macchiavano di barbarie e spargimenti di sangue.⁶

Oltre ai quattro episodi citati, vi sono anche altri casi in cui si è ritenuto che l'intervento unilaterale armato sia stato giustificato da ragioni

⁴ Si ritiene che la Russia volesse stabilire il suo controllo sullo stretto dei Dardanelli, sul Bosforo e, conseguentemente, su Costantinopoli. Si veda in questo senso KARTASHKIN, *Human Rights*, cit., p. 204.

⁵ A titolo esemplificativo: TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 178.

⁶ FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 285, KARTASHKIN, *Human Rights*, cit., p. 204.

umanitarie.⁷ E' tuttavia difficile stabilire quale fosse la reale volontà degli Stati intervenienti, anche perché l'uso della forza, nel periodo precedente la Carta delle Nazioni Unite, era lo strumento principale mediante il quale uno Stato poteva affermare la propria supremazia a livello internazionale. E' per questa ragione che l'orientamento dottrinale non è univoco: se per alcuni autori, infatti, vi sono stati interventi puramente umanitari, così che è possibile parlare dell'esistenza di una norma consuetudinaria che consentiva questo genere di interventi, per altri autori, invece, è sempre possibile rintracciare ragioni ulteriori a quelle umanitarie, soprattutto di natura economica e politica, che hanno necessariamente condizionato la volontà degli Stati ad intervenire.

L'esame ora procede con l'analisi dei principali casi, verificatisi successivamente all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, in cui delle ragioni umanitarie sono state sostenute dallo Stato interveniente al fine di giustificare la propria azione armata in un altro Stato.

⁷ Si possono ricordare anche altri episodi, tra cui l'intervento, successivamente al Congresso di Verona del 1823, della Francia in Spagna, allo scopo di domare la rivoluzione spagnola. La giustificazione umanitaria è in questo caso criticabile essendo chiaro l'intento francese di restaurare il regime precedente alla rivoluzione. FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 284.

Nel 1912 Bulgaria, Grecia e Serbia intervennero al fine di proteggere la comunità cristiana in Macedonia, in risposta al brutale programma di "turchizzazione" portato avanti dalla Turchia stessa. TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 178; VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 399.

Vi sono infine alcuni autori che ritengono che la più importante ipotesi di intervento umanitario, verificatasi nel XX° secolo, sia costituita dalla Seconda Guerra Mondiale stessa. Essi ritengono, infatti, che fondamentalmente la Seconda Guerra Mondiale fu una contrapposizione tra la riaffermazione della dignità, della ragione e dei diritti umani, contro la degradazione, l'irrazionalità e l'autoritarismo nazista e fascista. In questo senso TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 178.

2. GLI INTERVENTI UMANITARI ARMATI NEL PERIODO SUCCESSIVO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE: L'INTERVENTO DELLA TANZANIA IN UGANDA (1969).

Nell'aprile del 1979 il brutale regime del Presidente dell'Uganda Idi Amin cadde a seguito dell'azione congiunta delle truppe tanzanesi e dei ribelli ugandesi che si opponevano al medesimo regime. Tale azione fu la conclusione del susseguirsi di una serie di eventi che si verificarono a partire dalla fine del 1978.⁸

Nell'ottobre di quell'anno, infatti, le truppe dell'Uganda invasero il territorio della Tanzania e occuparono un'area localizzata lungo il confine tra i due Stati e il fiume Kagera. Il Presidente Amin giustificò l'aggressione affermando che la Tanzania aveva precedentemente invaso il territorio ugandese. La situazione era complicata anche dalla contemporanea presenza di gruppi anti-Amin in varie regioni dell'Uganda.

All'inizio di novembre Amin dichiarò l'annessione del territorio tanzanese a nord del fiume Kagera. Il Presidente della Tanzania Nyerere considerò tale atto come l'equivalente di una dichiarazione di guerra ed espresse la sua intenzione a reagire energicamente contro le forze di Amin.

⁸ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 179; CHATTERJEE, *Some Legal Problems of Support*, cit., p. 755; UMOZURIKE, *Tanzanian Intervention in Uganda*, in *Archiv des Völkerrecht*, 1982, p. 305.

Numerosi furono gli appelli provenienti dagli altri Stati affinché la controversia fosse risolta pacificamente.⁹

Amin dichiarò, successivamente alla decisione della Tanzania di utilizzare la forza contro l'Uganda, di volersi appellare all'Organizzazione dell'Unità Africana ed alle Nazioni Unite, ma venne dissuaso da tale intento dalla pressione esercitata da alcuni Stati africani.¹⁰ Solo la Libia sembrava sostenere Amin, mentre lo Zambia si era schierato esplicitamente a favore della Tanzania. Gli altri Stati africani non presero alcuna posizione, appellandosi al principio di non intervento negli affari interni.

Il governo tanzanese riteneva che il regime di Amin dovesse essere sovvertito a causa dei metodi violenti utilizzati e fu così che alla metà del mese di novembre la Tanzania lanciò un'offensiva dalla sponda meridionale del fiume Kagera.¹¹ Nessun riferimento venne fatto, tra le giustificazioni date dal Presidente Nyerere in relazione all'attacco armato, alle questioni di carattere umanitario.

Nel contempo vennero intrapresi altri tentativi di mediazione che tuttavia fallirono.¹²

⁹ Fallirono anche alcuni tentativi di mediazione da parte dei governi del Kenya, del Mali e del Sudan, nonché del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

¹⁰ Durante il periodo dell'intervento della Tanzania in Uganda, la presidenza dell'Organizzazione dell'Unità Africana era attribuita all'Uganda stessa e quindi ad Amin, il quale era succeduto al Colonnello Gheddafi che aveva ricoperto tale carica in qualità di rappresentante della Libia.

¹¹ In due settimane di occupazione le truppe ugandesi si erano rese colpevoli della creazione di uno stato di guerra nei territori occupati, perseguendo e massacrando la popolazione civile ivi stanziata. TESSON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 181; UMOZURIKE, *Tanzanian Intervention*, cit., p. 305.

¹² L'Organizzazione dell'Unità Africana creò una Commissione che incontrò i Presidenti dei due Stati coinvolti nella controversia. Il Presidente Nyerere si offrì di cessare le ostilità, ponendo tuttavia alcune condizioni: in primo luogo l'Organizzazione dell'Unità Africana avrebbe dovuto condannare l'Uganda per l'invasione di parte del territorio della Tanzania, ed in secondo luogo l'Uganda avrebbe dovuto pagare un compenso per le perdite di vite umane e per i danni alle proprietà occorsi durante l'occupazione. E' difficile stabilire se Nyerere avesse effettivamente la volontà di risolvere la controversia con mezzi pacifici, poiché egli era cosciente che le condizioni

Nel mese di marzo le truppe tanzanesi giunsero nei pressi di Kampala, la capitale ugandese. Il 22 aprile la capitale fu completamente sotto il controllo dell'esercito tanzanese. Venne creato un nuovo governo con a capo il leader di uno dei gruppi che si opponevano al regime del Presidente Amin, che riaffermò il suo impegno per la tutela dei diritti umani.¹³

Per poter stabilire quale sia stata la natura dell'azione militare tanzanese, e quindi se è possibile qualificarla come intervento umanitario, bisogna considerare in primo luogo qual è stata la reazione della comunità internazionale in seguito all'intervento stesso e, in secondo luogo, quali giustificazioni sono state addotte dal governo dello Stato interveniente.

La maggior parte degli Stati si espresse a favore dell'azione tanzanese. Gli Stati Uniti ritenevano, infatti, che si fosse verificata una violazione delle frontiere tanzanesi da parte dell'Uganda e, condividendo la posizione del Presidente Nyerere, chiedevano il ritiro immediato delle truppe ugandesi. L'appoggio al governo tanzanese avveniva, quindi, sul terreno della legittima difesa. La Tanzania aveva ricevuto un forte supporto anche da alcuni Stati africani, quali lo Zambia, l'Etiopia, l'Angola e il Mozambico. L'Unione Sovietica non aveva esplicitamente espresso il proprio appoggio alla Tanzania, tuttavia aveva annunciato la sospensione della vendita di armi all'Uganda dopo l'iniziale invasione delle truppe di Amin; inoltre aveva immediatamente ritirato un proprio contingente che si trovava in Uganda. Il nuovo governo ugandese, formatosi dopo la caduta di Amin,

poste erano inaccettabili, anche alla luce della pratica dell'Organizzazione dell'Unità Africana che mai aveva condannato un proprio Membro.

¹³ L'intervento della Tanzania era stato infatti supportato da gruppi di ribelli ugandesi che si opponevano al regime del Presidente Amin e che operavano sia all'interno che all'esterno dell'Uganda. Tali gruppi avevano formato il Fronte di Liberazione dell'Uganda con il beneplacito del Presidente Nyerere.

ottenne l'immediato riconoscimento della Tanzania e del Regno Unito. Gli Stati occidentali accolsero calorosamente il nuovo regime instauratosi, riaprendo le ambasciate che erano state chiuse agli inizi degli anni 70, mentre la Comunità Economica Europea esprime la volontà di inviare aiuti allo scopo di far fronte alle gravi emergenze in cui versava l'Uganda. In un primo tempo il Kenya rimase neutrale, successivamente si offrì di cooperare con il nuovo governo ugandese. E' improbabile che queste azioni sarebbero state intraprese se l'intervento della Tanzania fosse stato percepito dalla comunità internazionale come un'aggressione.

Solo una minoranza di Stati ha condannato l'azione militare della Tanzania. La Nigeria e la Libia espressero la loro solidarietà al Presidente Amin, mentre il Marocco deplorò il silenzio dell'Organizzazione dell'Unità Africana, sottolineando la gravità dell'azione delle truppe tanzanesi che avevano invaso il loro Stato confinante, conquistandone impunemente la capitale.

Significativa è stata anche la deliberata inazione dell'Organizzazione dell'Unità Africana e delle Nazioni Unite. Gli stessi Stati africani avevano persuaso il Presidente Amin a non appellarsi alle Nazioni Unite. Tale condotta potrebbe essere giustificata dal fatto che la grave situazione dei diritti umani in Uganda avrebbe potuto costituire un ostacolo alla condanna dell'azione tanzanese. E' anche possibile, comunque, che gli Stati africani temessero un primo passo verso la disgregazione del principio di non-ingerenza negli affari interni.¹⁴

E' necessario, ora, analizzare le motivazioni espresse dal Presidente Nyerere per legittimare l'intervento armato in Uganda. In un primo tempo, egli giustificò l'azione militare tanzanese affermando di aver subito

¹⁴ TESON, *Humanitarian intervention*, cit., p. 186; CHATTERJEE, *Some Legal Problems of Support*, cit., p. 756.

un'aggressione da parte dell'Uganda, dato che quest'ultima aveva invaso parte del territorio della Tanzania. Si può quindi desumere che il Presidente Nyerere preferì motivare la sua azione sulla base della legittima difesa, non facendo invece alcun riferimento a ragioni di ordine umanitario.¹⁵ Egli era comunque consapevole e condannava apertamente le atrocità commesse dal Presidente Amin: più volte, infatti, si era rifiutato di partecipare ai lavori della Comunità dell'Africa Orientale a causa della presenza del dittatore ugandese. Soltanto in pieno svolgimento delle ostilità, Nyerere ammise di voler cooperare all'azione di rovesciamento del regime di Amin, sostenendo tuttavia che questa era la reale volontà della popolazione civile ugandese. Le truppe tanzanesi avrebbero supportato l'attività dei gruppi ribelli, ma la responsabilità ultima della caduta di Amin sarebbe dovuta essere attribuita soltanto agli ugandesi.¹⁶

Si può quindi ritenere che l'intervento della Tanzania in Uganda non può essere giustificato solo nell'ambito dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. La legittima difesa, infatti, potrebbe giustificare soltanto il momento iniziale dell'azione tanzanese, come reazione all'aggressione dell'Uganda, ma non giustifica, invece, la successiva azione volta al rovesciamento del regime di Amin. In questo caso, infatti, vi sarebbe una sproporzione tra l'azione di difesa e l'attacco subito, e quindi l'intervento della Tanzania sarebbe illecito.¹⁷

Ci si deve ora chiedere se l'intervento debba essere considerato come un atto di aggressione oppure se sia giustificabile in altro modo.

¹⁵ FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 186.

¹⁶ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 188.

¹⁷ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 190; GREENWOOD, *Is There a Right of Humanitarian Intervention ?*, in *World Today*, 1993, p. 35.

L'art. 1 della risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 definisce l'aggressione come l'uso della forza da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, il successivo art. 3 elenca, a titolo esemplificativo, alcuni atti che sono da considerarsi come costituenti ipotesi di aggressione¹⁸ e infine l'art. 7 stabilisce che non sussiste un'ipotesi di aggressione qualora l'azione implicante l'uso della forza sia diretta al perseguimento del diritto di autodeterminazione, libertà ed indipendenza a favore di popoli che sono privati di tale diritto coercitivamente.¹⁹

Una parte della dottrina ha ritenuto che l'intervento della Tanzania in Uganda rientrasse nella fattispecie prevista dall'art. 7 e che, quindi, si dovesse escludere l'ipotesi dell'aggressione. La popolazione ugandese era priva della propria libertà ed indipendenza e l'azione armata tanzanese sarebbe stata impiegata allo scopo di soddisfare questa condizione.²⁰ I sostenitori di questa tesi hanno inserito questo episodio nel più vasto fenomeno che si è sviluppato contemporaneamente al processo di decolonizzazione, fenomeno caratterizzato dal sostegno, avente natura politica, proveniente dagli Stati stranieri e diretto a favore dei movimenti di

¹⁸

Ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 inerente la definizione di aggressione, art. 1:

“Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition”.

¹⁹

Ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, art. 7:

“Nothing in this Definition, and in particular article 3, could in any way prejudice the right to self-determination, freedom and independence, as derived from the Charter, of peoples forcibly deprived of that right and referred to the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, particularly peoples under colonial and racist regimes or other forms of alien domination: nor the right of these peoples to struggle to that end and to seek and receive support, in accordance with the principles of the Charter and in conformity with the above-mentioned Declaration.”

²⁰

A titolo esemplificativo si veda CHATTERJEE, *Some Legal Problems of Support*, cit., p. 760.

liberazione nazionale che lottano contro i governi dello Stato colonizzatore.²¹

In realtà non è possibile giustificare l'intervento della Tanzania in Uganda sulla base dell'art. 7 della risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, dato che il popolo ugandese non lottava per perseguire il diritto all'autodeterminazione. Se si considera infatti quanto è stabilito nelle risoluzioni e nelle dichiarazioni dell'Assemblea Generale e se si esamina il comportamento tenuto dagli Stati, si desume che il principio di autodeterminazione ha una sfera di applicazione molto limitata.²² Esso si applica soltanto a quei territori sottoposti ad un governo straniero, e quindi, oltre che ai territori coloniali, a quelli conquistati e occupati con la forza.²³ Nel caso ugandese non ricorrono le due condizioni sopra descritte dato che il governo del Presidente Amin era legittimo e quindi i gruppi di ribelli che

²¹ I sostenitori di questa tesi richiamano altri casi in cui Stati stranieri hanno sostenuto popoli che lottavano per la propria libertà ed indipendenza. Si possono ricordare il supporto dell'Unione Sovietica a favore della popolazione vietnamita e quello di Cuba a favore della popolazione dell'Angola. Nel primo caso vi era la contrapposizione tra due Potenze, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti, che lottavano, rispettivamente, per e contro il comunismo e il conseguente supporto del governo sovietico per la liberazione del Vietnam. In Uganda, invece, il movimento di liberazione era mosso dal desiderio di acquisire il godimento dei diritti umani basilari. Nel secondo caso vi era la lotta tra due diverse fazioni locali e il supporto era dato da Stati stranieri, quali la Cina, Cuba, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Come accaduto nel caso dell'Uganda, anche in Angola vi è stata una interferenza in questioni domestiche e il supporto è stato richiesto dalla popolazione locale. L'unica differenza riguarda il fatto che, mentre nel caso dell'Angola il sostegno è stato cercato presso diversi Stati a causa delle divisioni interne, nel caso dell'Uganda è stato cercato presso un solo Stato, cioè la Tanzania. Bisogna sottolineare che nelle ipotesi sopra citate, il sostegno è stato di natura meramente politica, mentre nel caso ugandese si è verificato un intervento armato. Si veda a titolo esemplificativo CHATTERJEE, *Some Legal Problems of Support*, cit., p. 758.

²² Si veda, ad esempio, la ris. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960 relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai Paesi colonizzati e la ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970.

²³ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 248; GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 166.

L'uso della forza è dunque consentito soltanto ai popoli che lottano per autodeterminarsi e la fornitura di armi da parte di Stati stranieri a gruppi di insorti violerebbe l'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite. Bisogna ricordare che l'unica deroga a questo principio era stata riconosciuta nella fornitura di assistenza materiale alle popolazioni non bianche che lottavano contro il regime di apartheid in Sud Africa.

si opponevano al suo regime non costituivano un movimento di liberazione nazionale.

L'azione tanzanese deve essere dunque considerata come un atto di aggressione, dato che vi è stata la violazione del territorio di uno Stato sovrano non giustificabile in alcun modo; e il silenzio della maggioranza dei componenti della comunità internazionale, che in tal modo si è mostrata favorevole all'azione della Tanzania, è attribuibile al fatto che gli Stati erano coscienti delle violazioni dei diritti umani che si perpetravano in Uganda ad opera del regime di Amin.²⁴

In base a quanto esposto si può dunque escludere che l'azione tanzanese sia da considerarsi come un intervento umanitario. Ciò è dimostrato anche dal fatto che il Presidente Nyerere non ha mai fatto riferimento, nelle proprie dichiarazioni, a motivazioni di carattere umanitario.

Bisogna rilevare, tuttavia, che queste conclusioni non sono condivise dalla dottrina interventista, la quale ritiene che la fattispecie dell'intervento umanitario trascende dalle giustificazioni date dai governi degli Stati intervenienti. Gli interventisti sostengono, infatti, che la Tanzania fosse mossa da ragioni di carattere umanitario, ragioni non direttamente espresse ma comunque desumibili dalle costanti critiche rivolte contro il regime di Amin ed inoltre che l'intervento umanitario è storicamente il miglior modo di interpretare l'intervento della Tanzania.²⁵ Questo orientamento rivela,

²⁴ FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 193; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention and International Law*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1993, p. 9; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 179.

²⁵ Parte della dottrina interventista ritiene che l'intervento umanitario ricorre anche nell'ipotesi in cui uno Stato straniero sostiene un movimento di liberazione nazionale, anche mediante la fornitura di armi. TESON, *Humanitarian*, cit., p. 191; REISMAN, *Coercion and Self-Determination*, cit., p. 643.

tuttavia, un'incongruenza, dato che è arbitrario attribuire ad uno Stato una volontà che di fatto esso non ha espresso.²⁶

3. (segue) L'INTERVENTO DELL'INDIA NEL PAKISTAN ORIENTALE (1971).

Il 16 dicembre del 1971 l'India ottenne la vittoria nella guerra contro il Pakistan. Tale guerra ebbe come risultato l'indipendenza del Bangladesh, in precedenza Pakistan orientale. Tra le giustificazioni date dall'India a sostegno della propria azione militare vi fu anche quella della protezione della popolazione bengalese dalle sistematiche atrocità commesse nei suoi confronti dall'esercito pakistano. Sulla base di questa motivazione, parte della dottrina ha ritenuto che l'intervento indiano possa costituire un'ipotesi di puro intervento umanitario.²⁷

L'intervento indiano avvenne durante lo svolgimento del conflitto tra Pakistan occidentale ed orientale, la cui causa fu essenzialmente di natura economica e politica, dato che il gruppo etnico originario del Pakistan

²⁶ La dottrina ha preso anche altre posizioni in relazione all'intervento della Tanzania in Uganda. Alcuni autori hanno ritenuto che tale intervento sia giustificabile sulla base della cosiddetta "teoria delle due guerre". Questa teoria tenta di giustificare l'intervento militare, affermando l'esistenza di due guerre distinte e legittime contro il regime di Amin. La prima deriverebbe dalla continuazione della guerra di difesa della Tanzania contro l'aggressione dell'Uganda. La seconda consisterebbe nella guerra di liberazione combattuta dalla popolazione ugandese contro il dittatore. Si veda RONZITTI, *Rescuing Nationals Abroad and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, 1985, p. 102.

²⁷ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda TESSON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 200; NAWAZ, *Bangla Desh and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1971, p. 251.

occidentale era riuscito ad imporre il proprio dominio economico e militare alla più numerosa popolazione pakistana orientale.²⁸ I diritti politici dei bengalesi erano persistentemente violati dai capi di governo che rappresentavano la minoranza della popolazione pakistana occidentale.

Nel 1969 il Generale Yahya Khan assunse la presidenza del Pakistan e promise il ritorno ad uno stato di diritto. Bisogna sottolineare che sino a quel momento il partito politico autonomista del Pakistan orientale non aveva mai esercitato pressioni per ottenere l'indipendenza politica di quella parte di Pakistan che rappresentava.²⁹ Nel 1970 si svolsero le prime elezioni libere e il partito politico autonomista del Pakistan orientale si aggiudicò la maggioranza dei seggi in Parlamento. Il governo centrale immediatamente considerò questo risultato come una minaccia all'integrità territoriale dello Stato e il Generale Yahya Khan decise di rinviare la prima seduta del rinnovato Parlamento a tempo indeterminato. La situazione in Pakistan si aggravò. La popolazione bengalese protestò veementemente contro questa cospirazione diretta ad ostacolare il processo democratico.

Nel mese di marzo l'esercito del Pakistan occidentale attaccò Dacca, la capitale del Pakistan orientale, per porre fine alle proteste dei bengalesi e degli indù, e anche durante i mesi seguenti le persecuzioni proseguirono. Unico risultato dei massacri fu l'esodo della popolazione bengalese, che in massa lasciò il Pakistan orientale per raggiungere l'India.³⁰

²⁸

Il Pakistan era geograficamente ed etnicamente diviso in due differenti entità, l'una costituente il Pakistan occidentale e l'altra il Pakistan orientale. Anche le relative comunità presentavano caratteristiche diverse. La popolazione del Pakistan occidentale parlava la lingua urdu, molto più simile alle lingue degli stati del medioriente, mentre la popolazione del Pakistan orientale parlava la lingua bengalese e si considerava più vicina alla civiltà indù.

²⁹

Le richieste del partito autonomista si erano sempre limitate al riconoscimento del diritto di voto a ciascun cittadino pakistano e alla proposta di accordare una limitata autonomia economica al pakistano orientale. NAWAZ, *Bangla Desh*, cit., p. 254.

³⁰

Il numero dei rifugiati fu altissimo ed è certo che l'esodo fu conseguenza diretta e immediata della brutale repressione pakistana. TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 203.

L'impatto che tale esodo ebbe sull'economia indiana fu disastroso e il governo indiano ritenne di non poter rimanere indifferente al conflitto che si stava svolgendo nello Stato vicino. Successivamente al verificarsi di incidenti lungo il confine, l'esercito indiano invase il Pakistan orientale e il 6 dicembre 1971 l'India riconobbe formalmente il Bangladesh come uno Stato indipendente. Il 16 dicembre a Dacca l'esercito pakistano si arrese.

Il caso discusso solleva due distinte questioni giuridiche. La prima concerne la possibilità di considerare il Bangladesh come un'entità politica a cui sia riconoscibile il diritto di autodeterminazione e, di conseguenza, valutare se l'azione militare indiana possa essere giustificata come assistenza proveniente da uno Stato straniero a favore di un popolo che lotta per la propria indipendenza.

La seconda riguarda, invece, la possibilità di giustificare l'intervento dell'India come una risposta alla brutale repressione ordinata dal governo centrale pakistano nei confronti del popolo bengalese e, nel caso affermativo, stabilire se si tratta di un intervento umanitario.

Nel diritto internazionale vigente, il diritto di autodeterminazione è riconosciuto ai popoli sottoposti ad un dominio coloniale, nonché ai popoli il cui territorio è stato occupato con la forza da uno Stato straniero.³¹ Tuttavia una parte della dottrina ritiene che per una combinazione di fattori il caso del Bangladesh, pur differenziandosi dalle due ipotesi sopra esposte, possa ugualmente rientrare nell'ambito di applicazione del diritto di autodeterminazione.³²

³¹ Per una esposizione più dettagliata dell'argomento, si veda il paragrafo 2 del presente Capitolo.

³² NANDA, *Self-determination in International Law-The Tragic Tale of Two Cities: Islamabad (West Pakistan) and Dacca (East Pakistan)*, in *American Journal of International Law*,

In primo luogo infatti il Bangladesh era geograficamente separato dal Pakistan occidentale ed inoltre esistevano delle differenze culturali e delle disparità economiche tra le popolazioni stanziatesi nei due territori. In secondo luogo il governo centrale pakistano si era rifiutato di convalidare il risultato delle libere elezioni tenutesi nel 1970. Un fattore decisivo è comunque stato rappresentato dal genocidio perpetrato dall'esercito pakistano contro la popolazione bengalese.³³

Questo orientamento dottrinale dunque ritiene che il Pakistan orientale, pur non essendo inizialmente un'entità dotata del diritto di autodeterminazione, abbia acquisito tale diritto successivamente alla negazione ai bengalesi del godimento dei diritti democratici e a seguito del genocidio commesso dall'esercito pakistano.³⁴ Questa posizione sarebbe confermata anche dal fatto che più di 50 Stati hanno riconosciuto il Bangladesh nei quattro mesi successivi alla sua creazione.

In realtà bisogna negare, come sostiene un'altra parte della dottrina, che il Bangladesh fosse un'entità dotata del diritto di autodeterminarsi poiché non si trattava né di un territorio coloniale, né di un territorio occupato con la forza da uno Stato straniero. Il Bangladesh è nato come conseguenza della guerra indo-pakistana dalla secessione della regione orientale del Pakistan e i bengalesi e il relativo movimento autonomista, che lottavano per l'indipendenza del Bangladesh, devono essere considerati un gruppo di insorti.³⁵

1972, p. 144; NAWAZ, *Bangla Desh*, cit., p. 260 e ss; TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 205.

³³ NANDA, *Self-determination in International Law*, cit., p. 330 e ss.; NAWAZ, *Bangla Desh*, cit., p. 251 e ss.

³⁴ In questo senso si veda TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 205; NANDA, *Self-determination in International Law*, cit., p. 333; NAWAZ, *Bangla Desh*, cit., p. 260 e ss.

³⁵ Si vedano in questo senso i riferimenti citati in TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 204 e VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 409. Si deve anche ricordare che il

E' ora possibile valutare la natura giuridica dell'azione militare indiana e più in particolare stabilire se essa costituisca o meno un intervento umanitario. Si rende dunque necessario esaminare sia le motivazioni fornite dal governo indiano per giustificare l'intervento, sia le reazioni della comunità internazionale.³⁶

Tra le giustificazioni fornite dall'India a seguito dell'azione armata in Pakistan ve ne furono anche alcune di ordine umanitario. Il rappresentante indiano presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva infatti dichiarato che il popolo indiano era stato vivamente colpito dalle violenze commesse dall'esercito pakistano nei confronti della popolazione bengalese, sottolineando le affinità etnico-culturali che legavano i due popoli. Motivazioni umanitarie erano state espresse anche nelle riunioni del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia bisogna rilevare che tali ragioni non furono quelli determinanti per l'intervento, poiché motivi di ordine politico ed economico avevano condizionato le decisioni del governo indiano.³⁷ Il delegato indiano presso il Consiglio di Sicurezza aveva anche dichiarato che l'India aveva agito in base all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, sostenendo che lo Stato del Bangladesh si era formato prima dell'azione

movimento autonomista pakistano non aveva mai richiesto l'indipendenza del Pakistan orientale prima della vittoria elettorale del 1970.

³⁶ Bisogna tuttavia precisare che, secondo una parte della dottrina, la giustificazione fondata sulla figura dell'intervento umanitario ricorre sia nell'ipotesi in cui l'azione indiana sia giustificabile come assistenza straniera ad un popolo che lotta per la propria indipendenza, sia nell'ipotesi in cui essa sia giustificabile come un intervento straniero diretto a porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani e al genocidio che si stava verificando nel territorio pakistano. Si vedano MANI, *The 1971 War on the Indian Subcontinent and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1972, p. 93 e 94; TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 206.

³⁷ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 401 e 402; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 6; FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 276.

indiana e che esso era stato illecitamente aggredito dal Pakistan.³⁸ Il governo indiano, inoltre, aveva asserito che il Pakistan aveva bombardato alcuni villaggi situati in territorio indiano e che dunque l'India aveva reagito difendendo da un atto di aggressione.³⁹

Le Nazioni Unite si erano dimostrate totalmente incapaci di intervenire nella questione pakistana per fermare i massacri e prevenire in tal modo la guerra indo-pakistana, per quanto sia l'Assemblea Generale che il Consiglio di Sicurezza fossero state investite della questione.

Anche successivamente all'intervento armato indiano, il Consiglio di Sicurezza non fu in grado di prendere alcuna decisione, a causa dell'esercizio del diritto di veto da parte dell'Unione Sovietica che impedì l'adozione di una risoluzione in cui veniva chiesto all'India di ritirarsi prima della sconfitta dell'esercito pakistano.⁴⁰

Una risoluzione sulla questione, la 2793 (XXVI) del 7 dicembre 1971, fu invece adottata dall'Assemblea Generale, a larga maggioranza, con il consenso anche degli Stati non allineati. Bisogna tuttavia rilevare che l'India persistette nella propria azione senza temere serie minacce di sanzioni e quando il Bangladesh fu proclamato indipendente, esso venne rapidamente ammesso alle Nazioni Unite.⁴¹

³⁸ VAGTS, *International Law under Time Pressure: Grading the Grenada Take-Home Examination*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 170.

³⁹ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 180. Il governo indiano aveva inoltre dichiarato che il flusso di rifugiati bengalesi in territorio indiano costituisse un atto di aggressione.

⁴⁰ FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 193. Presso il Consiglio di Sicurezza, le dichiarazioni favorevoli ad una soluzione politica della questione, comprendente anche la soluzione della situazione interna del Pakistan, furono espresse, oltre che dall'India, dall'Unione Sovietica, dagli Stati Uniti (che tuttavia criticarono l'azione armata indiana), dall'Italia, dalla Francia, dalla Polonia e dal Belgio. Dichiarazioni contrarie all'intervento indiano furono espresse dalla Cina e dalla Somalia. Le posizioni espresse dagli Stati sono contenute in TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 209.

⁴¹ FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 193.

Nel testo della risoluzione 2793 (XXVI) comunque si sottolinea la necessità di ripristinare la pace e il godimento dei diritti umani all'interno del Pakistan. Ne deriva quindi che gli Stati, pur condannando l'azione militare indiana, erano consapevoli del genocidio che si stava perpetrando in Pakistan.⁴²

Come si può dunque desumere dalla posizione tenuta dagli Stati membri delle Nazioni Unite, l'intervento dell'India in Pakistan fu percepito dalla maggioranza dei componenti della comunità internazionale come un atto di aggressione, per quanto vi fosse anche la consapevolezza della gravità della situazione interna pakistana.

Una parte della dottrina ha qualificato come umanitaria l'azione militare dell'India, sostenendo che nella nozione di intervento umanitario rientra anche l'ipotesi dell'uso della forza, da parte di uno Stato, diretto all'assistenza di un popolo che lotta per autodeterminarsi.⁴³ In realtà le dichiarazioni di principio dell'Assemblea Generale sulle relazioni amichevoli tra gli Stati, sulla definizione di aggressione e sul non uso della forza nelle relazioni internazionali attribuiscono ai popoli in lotta per l'autodeterminazione solo il cosiddetto diritto di resistenza, in base al quale il popolo può chiedere assistenza ad uno Stato terzo.⁴⁴ Anche a causa dell'impossibilità a raggiungere l'unanimità dei consensi tra gli Stati, vi è

⁴² A titolo esemplificativo, la Francia chiedeva urgentemente la cessazione di tutte le ostilità, riferendosi chiaramente anche alla repressione pakistana. Anche l'Ungheria, la Tanzania, la Grecia e l'Olanda sottolinearono la necessità di ripristinare il godimento dei diritti umani in Pakistan.

⁴³ Si veda a titolo esemplificativo MANI, *The 1971 War*, cit., p. 93 e 94.

⁴⁴ Ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 relativa alle relazioni amichevoli tra gli Stati, ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 relativa alla definizione di aggressione e ris. 42/22 del 18 novembre 1987 relativa al rafforzamento dell'efficacia del principio di non uso della forza.

incertezza nel determinare quale tipo di assistenza possa essere fornita.⁴⁵

Bisogna comunque sottolineare che il diritto di resistenza, e la conseguente possibilità di ottenere l'assistenza straniera, può essere riconosciuta solo ai movimenti di liberazione nazionale.⁴⁶

Nel caso dell'intervento dell'India in Pakistan non vi era stata alcuna assistenza alla popolazione bengalese bensì un attacco armato da parte dell'esercito indiano, che in tal modo si era ingerito negli affari interni dello Stato confinante. Come già ricordato, i motivi che avevano spinto il governo indiano ad intraprendere l'azione militare erano principalmente di natura politica ed economica: l'esodo della popolazione bengalese aveva avuto un impatto disastroso sull'economia indiana. Le ragioni umanitarie erano dunque secondarie.⁴⁷

Se poi si ritiene che il popolo bengalese non godesse del diritto di autodeterminazione, appare chiaro come l'intervento indiano sia da considerarsi come illecito, in quanto diretto a sostenere un gruppo di insorti.⁴⁸

Si deve respingere anche la tesi proposta da quella parte della dottrina secondo cui l'unico scopo dell'intervento indiano sarebbe stato quello di rimediare alle violazioni dei diritti umani. Tale orientamento ritiene che non

⁴⁵

Gli Stati afroasiatici e comunisti ritenevano che i paesi terzi potessero intervenire accordando un supporto logistico al movimento di liberazione nazionale, gli Stati occidentali sostenevano invece che l'assistenza potesse essere solo di natura umanitaria.

⁴⁶

RONZITTI, *Forza (Uso della)*, cit., p. 19. Vi è anche chi ritiene che la fornitura di armi è viola l'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite, in questo senso si veda VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 407.

⁴⁷

Si veda la posizione di Friedmann, in LILLICH, *Humanitarian Intervention*, p. 114. Egli ritiene che bisogna distinguere tra le giustificazioni a livello giuridico e quelle a livello morale. Egli afferma che l'intervento in Bangladesh è illegale dato che è stata utilizzata la forza negli affari interni di uno Stato sovrano. Tuttavia l'azione indiana è moralmente accettabile poiché volta a porre fine al genocidio.

⁴⁸

Si veda la ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 relativa alle relazioni amichevoli tra gli Stati, e più in particolare il terzo principio all'annesso § 2. (Per la citazione del testo si veda la nota n. 11 del Capitolo 1 del presente lavoro).

ha alcuna importanza se il governo indiano fosse stato mosso anche da propositi egoistici: l'intervento umanitario è la migliore interpretazione che può essere data a quanto accaduto ed ha avuto come conseguenza la creazione di uno Stato indipendente.⁴⁹ Tuttavia, come già asserito nel caso dell'intervento della Tanzania in Uganda, è arbitrario attribuire ad uno Stato una volontà che non ha espresso o ha espresso solo in parte.

Si deve dunque concludere che l'intervento dell'India in Pakistan non può essere giustificato in alcun modo e che, conseguentemente, deve essere considerato come un atto di aggressione.⁵⁰

4. (segue) L'INTERVENTO DELLA FRANCIA IN AFRICA CENTRALE (1979).

Alla fine del mese di settembre del 1979, il regime del dittatore Jean-Bedel Bokassa, imperatore della Repubblica dell'Africa Centrale, fu rovesciato da un gruppo di ribelli africani supportati attivamente da un

⁴⁹ A titolo esemplificativo TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 208.

⁵⁰ VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 406; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 9; FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 193; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 180. FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 305 ritengono che anche qualora l'India fosse stata mossa unicamente da ragioni umanitarie, l'intervento sarebbe stato ugualmente illecito poiché in violazione dell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite, non esistendo nel diritto internazionale alcuna norma consuetudinaria che legittimi l'intervento umanitario.

Neppure è possibile giustificare l'intervento dell'India in base all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ritenendo che l'India fosse intervenuta per difendere il Bangladesh, seceduto dal Pakistan prima dell'azione armata indiana, dall'aggressione dell'esercito pakistano occidentale. GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 35.

contingente militare francese. La deposizione del dittatore avvenne senza alcuno spargimento di sangue.⁵¹

Le atrocità commesse da Bokassa nei confronti della popolazione civile, atrocità note all'intera comunità internazionale perché risultanti da un rapporto di una Commissione di inchiesta franco-africana composta da cinque giudici africani, spinsero il governo francese a partecipare al colpo di Stato organizzato dagli oppositori al regime di Bokassa.⁵²

La Francia, tuttavia, non ammise immediatamente di aver preso parte all'azione di sovvertimento del dittatore. Nelle prime dichiarazioni seguenti al colpo di Stato, infatti, il governo francese si disse pronto ad inviare un contingente militare al fine di aiutare il nuovo regime instauratosi a mantenere l'ordine. Solo dopo alcuni giorni il governo francese riconobbe il proprio diretto coinvolgimento nell'intervento contro Bokassa.

Come già accaduto nei precedenti casi discussi, le Nazioni Unite e l'Organizzazione degli Stati Africani non presero alcuna posizione in relazione ai massacri e alle violazioni dei diritti umani che si erano verificate nella Repubblica dell'Africa Centrale. Tale immobilismo è probabilmente giustificabile sulla base del principio di non intervento negli affari interni di uno Stato.⁵³

L'intervento francese fu condannato da pochi Stati. Solo la Libia, il Benin e il Chad sostennero che l'azione militare della Francia era da considerarsi illecita.⁵⁴

⁵¹ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 196; ROUSSEAU, *Chroniques de faits internationaux*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1979, p. 364.

⁵² ROUSSEAU, *Chroniques*, cit., p. 364.

⁵³ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 197.

⁵⁴ ROUSSEAU, *Chroniques*, cit., p. 365.

Solo una parte minoritaria della dottrina ha esaminato il caso in discussione come una possibile ipotesi di intervento umanitario e bisogna rilevare che, indipendentemente dalla conclusione a cui sono giunti gli autori relativamente alla legittimità dell'intervento armato francese, tutti hanno ritenuto che la Francia fosse stata mossa da ragioni di ordine umanitario.⁵⁵

Più in particolare l'evoluzione della posizione francese dal non intervento alla promozione del rispetto dei diritti umani nella Repubblica dell'Africa Centrale passò attraverso tre momenti. In un primo momento il governo francese si adoperò per la creazione della Commissione di inchiesta che doveva appurare le responsabilità relative ai massacri. Successivamente alla pubblicazione dei risultati da parte della Commissione, risultati in base ai quali il dittatore fu ritenuto personalmente responsabile, la Francia annunciò la fine dell'invio degli aiuti finanziari al regime di Bokassa, mentre gli Stati Uniti, il Senegal e l'Uganda interruppero le relazioni diplomatiche. Infine la Francia sostenne attivamente l'azione di rovesciamento del regime.⁵⁶

Se dunque l'intervento francese perseguiva essenzialmente uno scopo umanitario, in ogni modo esso deve essere considerato come un atto illecito in quanto costituente un'aggressione, poiché ha avuto come conseguenza principale il cambiamento della struttura di governo dello Stato in cui l'intervento si è realizzato. Il contingente militare francese supportava

⁵⁵ Citano l'intervento francese nella Repubblica dell'Africa Centrale TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 196; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 8; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 128. Non è considerato come un possibile caso di intervento umanitario dalla maggioranza degli autori. A titolo esemplificativo Verwey non lo cita nei casi che esamina.

⁵⁶ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 198.

infatti il gruppo di insorti, la cui attività era volta al sovvertimento del regime di Bokassa.⁵⁷

Il mancato spargimento di sangue non deve far ritenere che l'azione militare francese non abbia violato il divieto stabilito nell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite. L'inviare delle truppe in un altro Stato senza il consenso del Sovrano territoriale al fine di sostenere i ribelli è, infatti, vietato dal diritto internazionale e costituisce un atto di aggressione.

Deve essere quindi respinta la tesi in base alla quale l'intervento umanitario è la migliore interpretazione che può essere data alla vicenda discussa.⁵⁸

5. (segue) L'INTERVENTO DEGLI STATI UNITI A GRENADA (1983).

Il 25 ottobre 1983 un corpo militare, composto da un contingente statunitense e da soldati provenienti da sei Stati caraibici, raggiunse l'isola di Grenada e dopo tre giorni di combattimenti rovesciò il governo costituito dal Consiglio Militare Rivoluzionario.⁵⁹

Grenada aveva raggiunto l'indipendenza dalla Gran Bretagna nel 1974 e qualche anno più tardi un colpo di stato guidato da Maurice Bishop aveva

⁵⁷ PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 9; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 128.

⁵⁸ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 199. Bisogna rilevare che questo autore ritiene che non vi è stata alcuna violazione dell'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite in quanto l'intervento umanitario costituisce un'eccezione al divieto di uso della forza. Per un'analisi delle diverse posizioni si veda il Cap. 1, § 4.

⁵⁹ Per la descrizione dettagliata dei fatti si veda TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 210; MOORE, *Grenada and the International Double Standard*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 145

posto fine al governo parlamentare. Il regime instauratosi, di tendenze marxiste, tuttavia fu a sua volta rovesciato da un nuovo colpo di stato compiuto da una fazione dissidente ed estremista capeggiata dal Vice Primo Ministro del governo Bishop. Una settimana più tardi Bishop e altri membri del suo governo furono giustiziati dalle forze armate rivoluzionarie. Lo stesso giorno si formò il Consiglio Militare Rivoluzionario e furono imposte alla popolazione civile 24 ore di coprifuoco.

L'instabile situazione interna di Grenada, aggravata anche dal timore che questa condizione si allargasse ad altri Stati caraibici, fu la causa prima dell'intervento del contingente multinazionale formato prevalentemente da soldati statunitensi, a cui si erano uniti alcune truppe rappresentanti Giamaica, Barbados, Dominica, St. Lucia, Antigua e St. Vincent. Alla fine di ottobre l'invasione fu completata e l'ordine riportato.⁶⁰

In dottrina si è discusso se sia possibile qualificare l'azione armata degli Stati Uniti come un intervento umanitario, e più in particolare se tale intervento sia stato diretto al salvataggio della popolazione civile di Grenada dall'immediata minaccia alla vita e dalla probabile privazione del godimento dei diritti umani da parte del regime dittatoriale che aveva conquistato il potere con la forza.⁶¹

Le giustificazioni ufficiali rilasciate dal governo degli Stati Uniti furono tre e non inclusero quella umanitaria. In primo luogo la forza militare era stata inviata allo scopo di proteggere un migliaio di cittadini statunitensi che risiedevano in Grenada. L'azione era diretta a precludere la possibilità che

⁶⁰ JOYNER, *The United States Actions in Grenada. Reflections on the Lawfulness of Invasion*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 131.

⁶¹ Hanno discusso il caso a titolo esemplificativo TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 210; MOORE, *Grenada*, cit., p. 145; VAGTS, *International Law*, cit., p. 169; JOYNER, *The United States*, cit., p. 130; VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 404; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 6; FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 188.

tali cittadini, tra cui alcune centinaia di studenti universitari, potessero essere catturati e presi in ostaggio dal governo rivoluzionario.⁶²

In secondo luogo il governo statunitense dichiarò che la sua partecipazione era la conseguenza della richiesta, proveniente dall'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali, di supporto militare per riportare la pace nella regione caraibica.⁶³

Infine gli Stati Uniti sostennero anche di aver ricevuto un appello da parte del Governatore Generale di Grenada che chiedeva un aiuto di natura militare al fine di restaurare l'ordine nell'isola.⁶⁴

Informalmente, comunque, il governo degli Stati Uniti fece riferimento anche a ragioni di ordine umanitario. Annunciando l'invasione, infatti, il Presidente Reagan dichiarò che era necessario proteggere le vite umane di tutti i civili, comprese quelle dei cittadini americani e che gli Stati Uniti non avevano altra scelta se non quella di colpire duramente il regime che si era instaurato. Anche altri funzionari del governo statunitense rilasciarono simili dichiarazioni, sottolineando i metodi violenti che erano stati utilizzati dalle forze rivoluzionarie. Dieci giorni dopo l'invasione, il Presidente Reagan descrisse l'azione armata come una missione che aveva salvato il popolo di Grenada dalla repressione.⁶⁵

Una parte della dottrina ritiene che un altro obiettivo di natura umanitaria perseguito dagli Stati Uniti fosse quello di assicurare alla popolazione di Grenada il godimento dei diritti democratici. Tali autori richiamano, a conferma delle loro posizioni, le dichiarazioni rilasciate dal Presidente

⁶² JOYNER, *The United States*, cit., p. 132.

⁶³ MOORE, *Grenada*, cit., p. 149.

⁶⁴ TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 213.

⁶⁵ Le dichiarazioni sono riportate in TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 214 e in MOORE, *Grenada*, cit., p. 148 e ss.

Reagan in cui egli affermava che uno degli scopi della missione era quello di ripristinare le istituzioni democratiche nell'isola.⁶⁶

In ogni modo l'intervento americano non incontrò il favore della comunità internazionale, anzi la maggior parte degli Stati disapprovò l'azione militare statunitense. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò a larga maggioranza una risoluzione in cui si condannava l'intervento poiché costituiva una flagrante violazione delle norme di diritto internazionale.⁶⁷

Si può ora esaminare la natura giuridica dell'intervento statunitense nell'isola di Grenada, per stabilire la sua liceità e se tale intervento costituisca o meno un'ipotesi di ingerenza umanitaria.

E' chiaro che l'azione militare americana non può essere qualificata come legittima difesa, poiché gli Stati Uniti non avevano subito alcun attacco armato, né il regime marxista instauratosi in Grenada poteva costituire una fonte di minaccia per il governo statunitense. L'istituirsi di un regime ideologicamente diverso da quello degli Stati confinanti non legittima automaticamente tali ultimi Stati ad azioni militari per difendersi.⁶⁸

Tra le giustificazioni ufficiali fornite, vi era anche quella secondo cui gli Stati Uniti avevano risposto ad un appello proveniente da cinque membri dell'Organizzazione dei Stati dei Caraibi Orientali.⁶⁹ Se tuttavia si esamina l'art. 8 della Carta istitutiva di tale organizzazione regionale, articolo che

⁶⁶ Dichiarazioni simili furono rilasciate anche da altri funzionari del governo statunitense. Si veda TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 216.

⁶⁷ Ris. 38/7 del 2 novembre 1983. La risoluzione venne adottata con 108 voti favorevoli, 9 astenuti e 27 contrari.

⁶⁸ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 17.

⁶⁹ Il Trattato istitutivo dell'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali è stato stipulato il 18 giugno 1981 a Basseterre, St. Kitts-Nevis.

prevede un sistema di sicurezza collettiva, si può desumere che esso non comprenda l'ipotesi di richiesta di assistenza esterna contro uno Stato membro.⁷⁰ Il caso discusso dunque non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo citato, dato che in primo luogo gli Stati Uniti non sono membri dell'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali e secondariamente non era stata subita alcuna aggressione esterna: Grenada è infatti un membro dell'organizzazione.⁷¹

Il governo degli Stati Uniti aveva inoltre giustificato la liceità della sua azione armata, sostenendo di aver ricevuto una richiesta di aiuto militare dal Governatore Generale di Grenada.

In diritto internazionale nessun problema si pone circa la legalità dell'intervento di uno Stato straniero nel territorio di un altro Stato, qualora esso sia avvenuto in seguito ad un esplicito invito proveniente dal governo legittimo di tale ultimo Stato.

Nel caso in specie, tuttavia, si può dubitare che il Governatore Generale fosse effettivamente un rappresentante del governo legittimo. A seguito della modificazione della Costituzione di Grenada, avvenuta dopo il colpo di Stato compiuto da Bishop, il Governatore era stato privato di tutti i suoi

⁷⁰ Art. 8 § 4 della Carta degli Stati dei Caraibi Orientali:

“The Defence and Security Committee shall have the responsibility for coordinating the efforts of Member States for collective defence and the preservation of peace and security against external aggression and for the development of close ties among Member States of the Organisation in matters of external defence and security, including measures to combat the activities of mercenaries, operating with or without the support of internal and national elements, in the exercise of the inherent right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations.”

E' chiaro che nel caso dell'intervento degli Stati Uniti in Grenada non vi era stata alcuna aggressione di mercenari, essendo i componenti delle forze rivoluzionarie dei cittadini di Grenada.

⁷¹ Si possono sollevare anche delle perplessità in relazione alla procedura seguita per emanare la decisione relativa all'intervento. In base a quanto stabilito dall'art. 6 § 5 della Carta OECS le decisioni e le direttive relative alla difesa e alla sicurezza devono essere prese all'unanimità. Nel caso discusso non avevano partecipato alla votazione tre Stati: St. Kitts-Nevis, Montserrat ed, ovviamente Grenada. JOYNER, *The United States*, cit., p. 136.

poteri esecutivi e legislativi, relegando la sua funzione a mera rappresentanza.⁷²

La più importante giustificazione data dagli Stati Uniti riguardava la protezione di propri cittadini che si trovavano sull'isola.

Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, l'intervento a protezione dei cittadini all'estero era lecito in quanto previsto da una specifica norma di diritto consuetudinario. Successivamente all'entrata in vigore della Carta, sono sorti dei dubbi circa la liceità di questo tipo di intervento, poiché rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 2 § 4. Recentemente si sono verificati diversi casi in cui gli Stati hanno minacciato l'uso della forza o sono intervenuti al fine di proteggere i propri cittadini.⁷³ Si può dunque ritenere che la norma consuetudinaria che permetteva l'intervento a favore dei cittadini all'estero non sia caduta in desuetudine a seguito dell'entrata in vigore della Carta.

In base all'orientamento dottrinale prevalente, nel caso in cui uno Stato territoriale si rende responsabile di una grave violazione dei diritti umani, lo Stato i cui cittadini sono in pericolo di vita può sospendere l'applicazione della norma convenzionale prevista dall'art. 2 § 4 che vieta l'intervento a protezione dei cittadini all'estero. Diviene così operante il diritto internazionale consuetudinario che rende l'intervento lecito.⁷⁴

L'intervento degli Stati Uniti in Grenada ha avuto effettivamente come obiettivo anche la protezione dei cittadini statunitensi che si trovavano sull'isola, ma di fatto essi non correvano alcun pericolo di vita o di grave

⁷² VAGTS, *International Law*, cit., p. 170 e 171.

⁷³ Si veda, ad esempio, l'intervento di Israele in Uganda per liberare un gruppo di cittadini prigionieri di un gruppo di palestinesi (1976) e l'intervento degli Stati Uniti in Iran per tentare di liberare il personale diplomatico tenuti in ostaggio da un gruppo di islamici.

⁷⁴ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 15; JOYNER, *The United States*, cit., p. 134.

violazione dei loro diritti. Si può quindi sostenere che il risultato ottenuto dall'azione militare, cioè il mutamento della struttura del governo dello Stato, è sproporzionato rispetto al fine che, in base alle dichiarazioni ufficiali, si voleva perseguire.⁷⁵

L'azione militare statunitense neppure può essere qualificata come un intervento umanitario dato che nelle dichiarazioni ufficiali rilasciate dal governo non è stato fatto alcun riferimento esplicito alle probabili gravi violazioni dei diritti umani che la popolazione di Grenada avrebbe subito a seguito dell'instaurarsi del regime rivoluzionario. Significativo è anche il fatto che nessuno degli altri sei Stati caraibici intervenienti ha mai richiamato motivazioni di ordine umanitario. Al contrario, essi hanno fatto sempre riferimento esclusivamente alla necessità di riportare l'ordine nell'isola e di prevenire il propagarsi della rivoluzione marxista nella regione caraibica.⁷⁶

Si può dunque concludere che l'azione militare statunitense deve essere considerata come un atto di aggressione dato che ha avuto essenzialmente come scopo principale il cambiamento della struttura di governo dell'isola e quindi l'intervento è illecito in quanto viola il divieto posto dall'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite.⁷⁷ Non condivide questa conclusione quella parte della dottrina che ha considerato lecito l'intervento in quanto diretto a salvaguardare la vita e il rispetto dei diritti umani. In base a questo

⁷⁵ JOYNER, *The United States*, cit., p. 135; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 10; VAGTS, *International Law*, cit., p. 170. Quest'ultimo autore elabora un paragone tra il caso trattato e l'intervento avvenuto nel 1964 in Congo (Stanleyville). In quell'ipotesi, l'operazione era stata compiuta dagli Stati Uniti in cooperazione con il Belgio e la Gran Bretagna e aveva avuto come scopo la liberazione di alcuni europei. L'intervento era stato autorizzato dal governo di Leopoldville e non aveva avuto alcuna conseguenza sulla struttura istituzionale dello Stato.

⁷⁶ Le dichiarazioni sono riportate in VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 404.

⁷⁷ Si veda in questo senso VERWEY, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 404; SCHACHTER, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, cit., p. 648; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 11; JOYNER, *The United States*, cit., p. 140; VAGTS, *International Law*, cit., p. 171; KARTASHKIN, *Human rights*, cit., p. 205.

orientamento non avrebbe alcuna importanza il fatto che il governo degli Stati Uniti non abbia mai ufficialmente fatto riferimento a motivazioni umanitarie e neppure è rilevante che il mutamento della struttura del governo di Grenada sia stata la conseguenza immediata e diretta dell'azione.⁷⁸

6. (segue) L'INTERVENTO DELL'INDIA IN SRI LANKA (1987).

Il 4 giugno 1987 alcuni aerei da trasporto indiani, scortati da quattro Mirage dell'esercito indiano, penetrarono senza autorizzazione nello spazio aereo dello Sri Lanka, con il proposito di portare medicinali e derrate alimentari alla minoranza tamili che si trovava nella penisola di Jaffna.⁷⁹ La popolazione ivi stanziata, infatti, si trovava in una grave situazione di emergenza umanitaria a causa del blocco economico organizzato dal governo dello Sri Lanka, che intendeva in tal modo sedare la rivolta dei ribelli tamili.

Il governo dello Sri Lanka dichiarò che l'azione indiana era illecita, in quanto aveva violato l'integrità territoriale e la sovranità dello Sri Lanka ed inviò una protesta al Segretario Generale delle Nazioni Unite. La controversia non ebbe alcun seguito a livello internazionale, in quanto i due

⁷⁸ Si veda in questo senso TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 217 e ss., MOORE, *Grenada*, cit., p. 145 e ss.

⁷⁹ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda CHANDRAHASAN, *Use of Force to Ensure Humanitarian Relief-A South Asian Precedent Examined*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, p. 664.

Stati coinvolti conclusero un trattato avente ad oggetto la soluzione dei problemi etnici in Sri Lanka.⁸⁰

L'India aveva giustificato la propria azione, e più in particolare l'invio degli aerei militari come scorta a quelli da trasporto, sostenendo che il continuo deterioramento delle condizioni di vita della popolazione di Jaffna, deterioramento causato dalla politica di repressione adottata dal governo dello Sri Lanka, aveva gravemente compromesso la pace e la sicurezza in quella regione. La flotta militare indiana avrebbe dunque assicurato la difesa dei soccorsi dagli eventuali attacchi armati.⁸¹

La comunità internazionale non prese alcuna posizione in relazione all'intervento indiano, probabilmente a causa della mancanza di un interesse politico nella controversia.⁸²

In base all'orientamento dottrinale prevalente, l'intervento indiano in Sri Lanka deve essere considerato illecito, in quanto viola l'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite: l'utilizzo di aerei militari, infatti, costituisce una minaccia di uso della forza vietata dal diritto internazionale.⁸³ Bisogna tuttavia rilevare che questo è l'unico caso in cui lo Stato interveniente effettivamente ha agito unicamente per ragioni umanitarie e l'azione non ha avuto conseguenze sproporzionate rispetto al fine perseguito: non vi è stata,

⁸⁰ Si tratta dell'"Accordo Indo-Sri Lanka relativo al ristabilimento della pace e della normalità in Sri Lanka", stipulato a Colombo il 29 giugno 1987.

⁸¹ GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 35.

⁸² PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 141. L'autore sottolinea che in questo caso il silenzio della comunità internazionale non è assimilabile all'acquiescenza, pertanto non si può sostenere che l'operazione indiana abbia incontrato il favore degli altri Stati. Il silenzio è probabilmente da imputarsi al fatto che gli Stati non avevano alcun interesse nella controversia.

⁸³ PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 140. Alcuni autori hanno ritenuto che l'intervento indiano non ha violato l'art. 2 § 4, in quanto non era destinato ad influire sulla guerra civile. In questo senso si vedano i riferimenti contenuti in Paye.

infatti, la modificazione della struttura istituzionale dello Stato, né l'intervento ha causato vittime.⁸⁴

Si può dunque concludere che l'azione militare dell'India in Sri Lanka può essere qualificata come un'ingerenza umanitaria. Poiché essa costituisce l'unico caso di puro intervento umanitario, non è sufficiente a dare vita ad una nuova norma consuetudinaria che ammetta un'ulteriore eccezione al divieto di uso della forza, oltre a quella relativa alla legittima difesa, e che permetta di considerare giuridicamente ammissibile l'intervento umanitario. Ne deriva, quindi, che l'intervento dell'India in Sri Lanka deve essere qualificato come illecito, in quanto costituente un atto di aggressione.

7. (segue) L'INTERVENTO DEGLI STATI UNITI A PANAMA (1989).

Il 20 dicembre 1989 un contingente di soldati statunitensi invase Panama e, dopo aver superato la resistenza dell'esercito panamense, arrestò il Generale Manuel Noriega, che venne condotto negli Stati Uniti per essere sottoposto ad un processo in relazione alla sua presunta collusione con le organizzazioni criminali dedite al traffico internazionale di stupefacenti.

L'acuirsi della tensione nei rapporti tra Panama e gli Stati Uniti si era verificata successivamente alla decisione del Generale Noriega di annullare le elezioni tenutesi nel maggio del 1989.

⁸⁴ PAYE, *Sauve qui veut?*, cit., p. 143; CHANDRAHASAN, *Use of Force*, cit., p. 672.

Nella settimana precedente all'azione armata statunitense, le relazioni tra i due Stati si deteriorarono ulteriormente. Il 15 dicembre Noriega fece approvare dal Parlamento panamense una risoluzione in cui si dichiarava la Repubblica di Panama in stato di guerra a causa della continua "aggressione" compiuta contro il popolo panamense dal governo degli Stati Uniti. Noriega si fece poi nominare "Leader Maximun", acquisendo così nuovi poteri. In base al testo della risoluzione, tale nomina si era resa necessaria a seguito dell'"aggressione" compiuta dagli Stati Uniti, nonché a causa delle pesanti sanzioni economiche decise nei confronti di Panama ed attuate sin dalla fine del 1988. Alcuni giorni più tardi all'adozione della risoluzione, un soldato statunitense fu ucciso e altri due minacciati da alcuni membri delle Forze di Difesa di Panama. Gli incidenti tra soldati americani e panamensi crebbero e il Presidente Bush ritenne necessario intervenire per salvaguardare la vita dei cittadini statunitensi. Un contingente di 24.000 soldati venne dunque inviato a Panama. L'intervento militare causò la morte di centinaia di militari e civili panamensi e di alcune decine di soldati statunitensi. Noriega, rifugiatosi presso la missione diplomatica del Vaticano, venne successivamente arrestato e condotto negli Stati Uniti per essere sottoposto a procedimento giudiziario.⁸⁵

Il governo degli Stati Uniti ha fornito diverse motivazioni al fine di giustificare la liceità dell'intervento armato a Panama.

In primo luogo gli Stati Uniti sostennero che l'intervento si era reso necessario al fine di proteggere i cittadini statunitensi, che si trovavano a Panama, dall'immediato pericolo di minaccia alla loro vita. L'uccisione del soldato americano e gli incidenti che si erano verificati in seguito, infatti,

⁸⁵ Per una descrizione dei fatti si veda HENKIN, *The Invasion of Panama under International Law: A Gross Violation*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1991, p. 293; NANDA, *The Validity of United States Intervention in Panama under International Law*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 494.

erano la spia di un futuro aggravamento della situazione e dunque il governo statunitense era intervenuto per precludere la possibilità che si verificassero ulteriori episodi di violenza ai danni dei propri cittadini.⁸⁶ In secondo luogo gli Stati Uniti dichiararono che l'intervento era anche diretto a riportare l'ordine e la democrazia in Panama, democrazia che era stata gravemente compromessa a seguito dell'annullamento delle elezioni nel maggio del 1989.⁸⁷ Nelle dichiarazioni ufficiali, il Presidente Bush aveva inoltre affermato che l'azione armata aveva lo scopo di assicurare la piena applicazione del Trattato inerente il Canale di Panama, stipulato tra i due Stati il 7 settembre del 1977.⁸⁸ Era poi stato sostenuto che l'intervento era necessario per assicurare il Generale Noriega alla giustizia statunitense, in quanto accusato di traffico di stupefacenti e quindi di un crimine internazionale.

Comunque la principale motivazione ufficiale fornita dagli Stati Uniti, che riassume le precedenti, consiste nel ritenere che l'intervento armato fosse lecito in quanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.⁸⁹ Il Presidente Bush aveva dichiarato, infatti, che l'esercizio della legittima difesa era la necessaria risposta agli

⁸⁶ HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 296; NANDA, *The Validity of United States Intervention*, cit., p. 496.

⁸⁷ NANDA, *The Validity of United States Intervention*, cit., p. 489; D' AMATO, *The Invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 516.

⁸⁸ Gli Stati Uniti sostennero che Panama aveva violato anche il "Trattato riguardante la Neutralità Permanente e le Operazioni nel Canale di Panama". Anche tale trattato era stato stipulato tra gli Stati Uniti e Panama il 7 settembre 1977. NANDA, *The Validity of United States Intervention*, cit., p. 501.

⁸⁹ In base alle dichiarazioni rilasciate da alcuni funzionari del governo statunitense, l'attività e le minacce di alcuni trafficanti di droga costituivano un danno tale da far nascere il diritto di legittima difesa. Tale diritto avrebbe reso legittimo l'arresto in uno Stato straniero in mancanza del consenso di tale Stato. Le dichiarazioni sono riportate in NANDA, *The Validity of United States Intervention*, cit., p. 310.

atti di ostilità e di persecuzione ordinati da Noriega a danno degli Stati Uniti, atti che includevano anche le sporadiche azioni di violenza compiute nei confronti del personale statunitense di stanza a Panama.⁹⁰

Il governo degli Stati Uniti, invece, non ha fatto mai alcun esplicito riferimento a motivazioni di carattere umanitario. Una parte della dottrina ha tuttavia sostenuto che l'azione armata statunitense in realtà possa essere considerata un'ingerenza umanitaria, in quanto diretta contro il regime dittatoriale di uno Stato, i diritti della cui popolazione civile erano persistentemente violati.⁹¹ In base a tale orientamento, ogni Stato che ha la volontà ed i mezzi necessari può intervenire per proteggere la popolazione di un altro Stato, qualora essa sia sottoposta ad un regime tirannico, poiché la tutela dei diritti umani non può essere sacrificata in nome del principio di non intervento negli affari interni di uno Stato.⁹²

L'invasione di Panama fu percepita dalla comunità internazionale come un atto di aggressione. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò infatti una risoluzione in cui si deplorava profondamente l'intervento, in quanto costituente una flagrante violazione delle norme di diritto internazionale. Una simile risoluzione non venne invece adottata dal Consiglio di Sicurezza, a causa dell'esercizio del diritto di veto da parte di alcuni Membri permanenti.⁹³

Condividendo la condanna espressa dalla comunità internazionale, si può sostenere che le motivazioni fornite dal governo degli Stati Uniti non permettono di considerare lecito l'intervento a Panama.

⁹⁰ HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 305.

⁹¹ A titolo esemplificativo si veda D'AMATO, *The Invasion of Panama*, cit., p. 517.

⁹² D'AMATO, *The Invasion of Panama*, cit., p. 519.

⁹³ Ris. 240 del 1989, adottata con 70 voti favorevoli, 20 contrari e 40 astenuti. Anche l'Organizzazione degli Stati Americani ha adottato una risoluzione di condanna nei confronti degli Stati Uniti, con la richiesta dell'immediato ritiro delle truppe statunitensi.

In primo luogo non è possibile giustificare l'azione militare perché diretta alla protezione dei cittadini all'estero. Come già rilevato nel caso dell'intervento a Grenada, l'uso della forza diretto alla protezione dei propri cittadini, i cui diritti siano stati gravemente violati in un altro Stato, è ammesso nel diritto internazionale in quanto previsto da una norma consuetudinaria.⁹⁴ Tuttavia è necessario che l'intervento sia temporaneo e proporzionato allo scopo che si persegue. Nel caso in specie, i pericoli corsi dai cittadini statunitensi non erano così gravi da giustificare l'invio di 24.000 soldati e la morte di centinaia di cittadini panamensi. Bisogna rilevare, inoltre, che il governo degli Stati Uniti non aveva mai dato peso agli incidenti che si erano verificati tra il personale statunitense e le forze panamensi. E' dunque chiaro che l'episodio dell'uccisione del soldato americano, in seguito alla quale è stata decisa l'invasione, rappresenta un semplice pretesto per giustificare l'intervento armato.⁹⁵

Pretestuosa è stata anche la motivazione relativa alla necessità di assicurare la piena applicazione del Trattato inerente il Canale di Panama. Tale trattato prevede espressamente che Panama, come Sovrano territoriale, riconosce agli Stati Uniti il diritto di proteggere e difendere il canale. Si desume, quindi, che, in base al trattato, gli Stati Uniti non hanno alcun diritto di ingerirsi negli affari interni di Panama, dovendo le loro azioni limitarsi a garantire la sicurezza e l'accesso al canale. Nel caso discusso non

⁹⁴ Si veda il paragrafo 5 del presente Capitolo.

⁹⁵ HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 296; FARER, *Panama: Beyond the Charter Paradigm*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 503; NANDA, *The Validity of United States*, cit., p. 497.

era stato compiuto alcun atto che minacciasse l'applicazione del trattato medesimo.⁹⁶

Priva di qualsiasi fondamento giuridico è anche la motivazione in base alla quale gli Stati Uniti avrebbero agito per riportare la democrazia a Panama. Non esiste, infatti, alcuna norma di diritto internazionale, né alcuno strumento internazionale, che permetta di intervenire per imporre o mantenere una forma di governo democratico in un altro Stato.⁹⁷ Nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (27 giugno 1986), la Corte Internazionale di Giustizia ha sostenuto che tra le eccezioni al divieto dell'uso della forza, non è ricompresa la creazione di una nuova regola che permetta ad uno Stato di intervenire in un altro Stato in quanto quest'ultimo ha optato per particolari sistemi politici ed ideologici diversi da quelli dello Stato interveniente.⁹⁸

Si può dunque ritenere che l'intervento degli Stati Uniti a Panama sia da considerarsi come un'aggressione.⁹⁹ Gli atti di ostilità compiuti dal

⁹⁶ HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 302; NANDA, *The Validity of United States*, cit., p. 500. Nessuna rilevanza deve essere data al fatto che, qualche ora prima dell'invasione, gli Stati Uniti avessero informato Guillermo Endara, leader dell'opposizione, di quanto stava per accadere. Egli venne portato nella base militare statunitense di Forth Clayton, dove prestò giuramento come Presidente di Panama. Gli Stati Uniti non sostennero, come invece era accaduto a Grenada, di aver risposto ad un appello lanciato dal governo legittimo di Panama, poiché il legittimo governo di quello Stato era costituito dal regime del Generale Noriega.

⁹⁷ NANDA, *The Validity of United States*, cit., p. 498; FARER, *Panama*, cit., p. 509.

⁹⁸ *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 263.

⁹⁹ In questo senso si sono espressi HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 293; NANDA, *The Validity of United States*, cit., p. 494; FARER, *Panama*, cit., p. 503; PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 4; KARTASHKIN, *Human Rights*, cit., p. 204; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 154. L'intervento degli Stati Uniti è illegale anche in relazione all'arresto del Generale Noriega effettuato dalle forze statunitensi. Uno Stato non può inviare dei propri agenti nel territorio di un altro Stato al fine di catturare una persona e sottoporla quindi a processo nel proprio territorio. Henkin richiama il caso dell'arresto di Eichmann da parte di alcuni agenti israeliani in Argentina. Tale arresto era avvenuto senza il consenso del governo argentino e la cattura era stata universalmente riconosciuta come una violazione delle norme internazionali.

Gli autori sopra citati hanno infine ricordato che l'intervento degli Stati Uniti viola, oltre all'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite, anche l'art. 18 della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani, articolo in cui viene sancito il divieto di intervento negli affari interni di uno Stato.

Generale Noriega nei confronti degli Stati Uniti e la dichiarazione di stato di guerra adottata dal Parlamento panamense non permettono di giustificare l'invasione come un atto rientrante nell'ambito della legittima difesa prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. In base all'orientamento dottrinale prevalente, infatti, la legittima difesa può essere invocata soltanto se lo Stato, che ha utilizzato la forza, sia stato in precedenza vittima di un'aggressione armata.¹⁰⁰ Nel caso discusso non era stato compiuto alcun atto di aggressione da parte di Panama. La dichiarazione di stato di guerra era una palese provocazione diretta al governo degli Stati Uniti, tanto che i funzionari del medesimo governo, nelle loro dichiarazioni ufficiali, non diedero alcuna importanza ad essa.¹⁰¹

Si può infine escludere che l'azione armata degli Stati Uniti possa essere qualificata come un intervento umanitario, in quanto nessun riferimento a motivazioni relative al ripristino del godimento dei diritti umani sono state adottate dal governo statunitense. Come sottolineato nei casi discussi in precedenza, è arbitrario attribuire ad uno Stato una volontà che non è stata espressa.¹⁰² In secondo luogo la modalità con cui l'intervento è stato compiuto e la conseguenza che ne è derivata, cioè la modificazione della struttura istituzionale dello Stato, non permettono di qualificare l'azione

¹⁰⁰ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 6.

¹⁰¹ HENKIN, *The Invasion of Panama*, cit., p. 301; NANDA, *The Validity of United States*, cit., p. 499.

¹⁰² Ritiene, invece, che si tratti di intervento umanitario D'AMATO, *The Invasion of Panama*, cit., p. 519. L'autore sostiene, infatti, che l'intervento non violava l'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite, in quanto gli Stati Uniti non agivano contro l'integrità territoriale di Panama, dato che non vi è stata alcuna annessione del territorio panamense, né contro la sua indipendenza politica, poiché gli Stati Uniti non hanno incorporato o colonizzato Panama. Infine egli ritiene che l'intervento che di fatto salvaguarda i diritti fondamentali di un popolo non è illecito, in quanto persegue uno degli scopi contenuti nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, consistente nella promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

armata come intervento umanitario, essendo chiaro che il fine effettivamente perseguito dagli Stati Uniti era di natura puramente politica.

8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Oltre ai casi sopra esaminati, si sono verificate anche altre ipotesi in cui uno Stato è intervenuto militarmente nel territorio di un altro Stato al fine di ripristinare il godimento dei diritti umani gravemente compromessi, a causa della politica di persecuzione e di repressione attuata dal governo dello Stato nel cui territorio l'intervento si è verificato.

Si possono ricordare, tra gli altri, l'intervento degli Stati Uniti in Congo nel 1964, avvenuto in cooperazione con il Belgio e la Gran Bretagna. L'azione militare era diretta a salvare un migliaio di europei che si trovavano in pericolo di vita, a causa della guerra civile, ed era stata autorizzata dal governo di Leopoldville, che era riconosciuto dalla comunità internazionale come il legittimo governo del Congo, per quanto vi fossero delle aree, dove risiedevano gli europei, sottoposte al controllo dei ribelli. L'operazione, tuttavia, si concluse nel sangue con la morte di un centinaio di civili europei e congolesi.¹⁰³

Un altro episodio citato dalla dottrina riguarda l'intervento del Vietnam in Cambogia nel 1979, diretto a porre fine al genocidio compiuto dai Khmer Rossi nei confronti della popolazione cambogiana. A differenza di quanto accaduto in Uganda ed in Bangladesh, le forze vietnamite rimasero in Cambogia per sostenere il nuovo governo che si era instaurato.¹⁰⁴ La

¹⁰³ FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 288.

¹⁰⁴ Si veda FARER, *An Inquiry into the Legitimacy*, cit., p. 193.

comunità internazionale condannò tale intervento e severe sanzioni economiche furono comminate al Vietnam. Si possono menzionare anche l'intervento degli Stati Uniti nella Repubblica Dominicana (1965), in Cambogia (1975) e le azioni militari della Francia in Chad durante gli anni 80 e 90. In tutti i casi l'azione militare ha manifestato obiettivi ulteriori rispetto alla tutela dei diritti della popolazione civile.¹⁰⁵

Inoltre si sono verificati anche degli interventi diretti alla protezione dei cittadini all'estero, di cui è stata tuttavia beneficiaria anche la popolazione civile dello Stato in cui l'azione armata si è verificata. Si possono ricordare l'intervento degli Stati Uniti in Liberia (1990) ed in Somalia (1991) e quello franco-belga in Zaire (1991).¹⁰⁶

In nessuno dei casi esaminati, tuttavia, l'intervento può essere qualificato come umanitario, in quanto ragioni di ordine politico od economico hanno condizionato la volontà dello Stato interveniente. In molti casi, inoltre, le conseguenze dall'azione militare sono state sproporzionate rispetto allo scopo dichiarato dallo Stato interveniente: un'ingerenza per fini umanitari non può giustificare il cambiamento della struttura istituzionale di uno Stato od un costo altissimo di vite umane.¹⁰⁷

Dall'esame della pratica degli Stati successiva all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, si evince l'inesistenza di una norma consuetudinaria di diritto internazionale che legittimi l'intervento per fini umanitari. Come una parte della dottrina ha sottolineato, l'inesistenza di tale norma è confermata anche dal fatto che a fronte delle numerose ipotesi

¹⁰⁵ PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 9.

¹⁰⁶ PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 10

¹⁰⁷ Come si è già ricordato sopra, l'intervento dell'India in Sri Lanka, ha forse integrato l'unica ipotesi di puro intervento umanitario. Pur costituendo un precedente, non si sono però verificati successivamente altri casi concreti che confermassero una costante pratica degli Stati in questa direzione e dunque la creazione di una norma consuetudinaria *ad hoc*.

in cui sono state denunciate gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dal governo di uno Stato, solo in pochi casi vi è stato un intervento armato unilaterale apertamente diretto a rimediare a tali violazioni. In tutte le altre ipotesi non vi è stata alcuna reazione militare da parte della comunità internazionale.¹⁰⁸

¹⁰⁸ A titolo esemplificativo si veda FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh*, cit., p. 290; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 137.

CAPITOLO TERZO

GLI INTERVENTI UMANITARI ARMATI DELLE NAZIONI UNITE

1. IL NUOVO RUOLO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DOPO LA GUERRA FREDDA E L'AMPLIAMENTO DELLA NOZIONE DI MINACCIA ALLA PACE.

La conclusione della guerra fredda ha significato, da un punto di vista politico, la fine della contrapposizione tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e le relative sfere di influenza geopolitica. La distensione tra le due Superpotenze ha avuto importanti conseguenze anche nell'ambito delle Nazioni Unite. E' il Consiglio di Sicurezza che più si è giovato di questo mutamento nei rapporti tra gli Stati, dato che la fine dell'esercizio dei veti incrociati da parte dei suoi Membri permanenti, esercizio che aveva caratterizzato il periodo della guerra fredda, ha permesso a tale organo di svolgere in maniera più incisiva le sue funzioni.¹

L'art. 24 § 1 della Carta delle Nazioni Unite assegna, infatti, al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della

¹ Durante il periodo della guerra fredda, il Consiglio di Sicurezza non era stato in grado di esercitare le proprie funzioni, in quanto la maggior parte delle volte in cui si era profilata una situazione di minaccia per il mantenimento della pace internazionale ai sensi del Capitolo VII della Carta, l'esercizio del diritto di veto da parte di uno dei Membri Permanenti (Cina, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Unione Sovietica) aveva impedito l'adozione di risoluzioni volte a risolvere la situazione che si era creata.

sicurezza internazionale, mentre il successivo Capitolo VII prevede una serie di poteri e di competenze, costituenti il cosiddetto sistema di sicurezza collettiva, che sono attribuiti al medesimo Consiglio allo scopo di far fronte a quelle situazioni in cui la pace e la sicurezza internazionale sono in serio pericolo.²

Più in particolare, l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite, articolo che apre il Capitolo VII, stabilisce che in caso di minaccia alla pace, di violazione della pace o di un atto di aggressione, il Consiglio di Sicurezza può fare raccomandazioni o decidere delle misure coercitive, implicanti o meno l'uso della forza, necessarie a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza.³

Un elenco non tassativo di misure coercitive non implicanti l'uso della forza è previsto dal successivo art. 41 della Carta, il quale enumera, tra le misure in questione, l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, delle comunicazioni ferroviarie, marittime, postali, aeree e la rottura delle relazioni diplomatiche.⁴ Tali misure sono vincolanti, e quindi devono essere eseguite da tutti gli Stati membri, se sono comminate dal Consiglio di Sicurezza mediante "decisione", mentre non sono vincolanti, e

²

Art. 24 § 1 della Carta delle Nazioni Unite:

" In order to ensure prompt and effective action by United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf."

³

Art. 39 della Carta delle Nazioni Unite:

" The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Article 41 and 42, to maintain or restore international peace and security".

⁴

Art. 41 della Carta delle Nazioni Unite:

" The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations."

quindi possono anche non essere eseguite dagli Stati membri, qualora siano adottate come “raccomandazioni”.⁵

Nel caso in cui si rendano necessarie misure più incisive, il Consiglio di Sicurezza può intraprendere delle azioni di polizia internazionale attraverso l’impiego della forza armata. L’art. 42 indica, a titolo esemplificativo, dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni condotte mediante forze aeree, navali o terrestri.⁶

A completamento del quadro delineato, va ricordato che, ai sensi dell’art. 40, il Consiglio di Sicurezza può adottare delle misure provvisorie, quale il cessate il fuoco, al fine di prevenire l’aggravarsi di una situazione che metta in pericolo la pace e la sicurezza internazionale.⁷

Il sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, tuttavia, non ha avuto ancora piena applicazione poiché non si è data attuazione agli art. 43 e seguenti della Carta, che prevedono la conclusione di accordi tra gli Stati membri e il Consiglio di Sicurezza per la messa a disposizione di contingenti militari nazionali, utilizzabili direttamente dal Consiglio stesso in caso di azioni coercitive contro uno Stato responsabile di un atto di aggressione, e sottoposte al

⁵ RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 21; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 181 e ss.

⁶ Art. 42 della Carta delle Nazioni Unite:

“ Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate, it may take such action by air , sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”

⁷ Art. 40 della Carta delle Nazioni Unite:

“ In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.”

coordinamento di un Comitato di Stato Maggiore composto dai capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.⁸

Nello stabilire, dunque, quali siano i presupposti oggettivi in base ai quali il Consiglio di Sicurezza può adottare le misure previste dagli articoli 40, 41 e 42, l'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite utilizza tre concetti: quello di "minaccia alla pace", quello di "violazione della pace" e, infine, quello di "aggressione".⁹

La Carta, tuttavia, non fornisce ulteriori spiegazioni al fine di determinare in modo specifico la portata di tali termini. Durante la Conferenza di San Francisco, gli Stati politicamente più deboli chiesero che fossero indicati nella Carta dei parametri che permettessero di delimitare in modo certo l'applicabilità del Capitolo VII, principalmente in relazione alla definizione di aggressione. Tale richiesta fu tuttavia respinta, preferendosi l'attuale formula.¹⁰

Si può quindi affermare che il Consiglio di Sicurezza gode di un ampio potere discrezionale nel determinare il contenuto delle nozioni previste

⁸ Si vedano gli art. 43, 44, 45, 46 e 47 della Carta delle Nazioni Unite. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 196; RONZITTI, *Forza (uso della)*, cit., p. 21.

⁹ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 174.

¹⁰ Gli Stati politicamente più deboli temevano che l'ampia discrezionalità del Consiglio di Sicurezza si risolvesse a loro danno, dato che gli Stati più forti potevano avvalersi del diritto di veto che avrebbe impedito l'adozione di qualsiasi azione nei loro confronti. La richiesta di individuare dei casi tipici giustificanti l'intervento del Consiglio fu respinta perché si voleva evitare di limitare a priori, attraverso una definizione dei tre concetti contenuti nell'art. 39, la capacità del Consiglio di Sicurezza a far fronte a situazioni di crisi internazionale. Secondariamente vi era anche la convinzione che un dibattito simile avrebbe prolungato i lavori della Conferenza e si sarebbe rivelato infruttuoso. Era ancora vivo il ricordo del fallito tentativo di dare una definizione di aggressione in seno alla Società delle Nazioni. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 175.

Bisogna anche sottolineare che la ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 relativa alla definizione di aggressione riconosce che il Consiglio di Sicurezza può stabilire, tenendo conto delle circostanze concrete, che la commissione di atti non elencati nella medesima risoluzione, può giustificare il suo intervento. In questo senso FIELDING, *Taking a Closer Look at Threats to Peace: The Power of the Security Council to Address Humanitarian Crises*, in *University of Detroit Mercy Law Review*, 1996, p. 560; GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le Nouvel Ordre Mondial: A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 300.

dall'art. 39, soprattutto in relazione alla “minaccia alla pace”, che è un concetto molto vago e non necessariamente legato al compimento di operazioni militari od implicanti l'uso della forza bellica, circostanza che invece sembra implicita nel caso dell'atto di aggressione o della violazione della pace.

E' proprio in ragione dell'indeterminatezza del contenuto del termine in esame che il Consiglio di Sicurezza, nella sua prassi successiva alla fine della guerra fredda, ha agito in base ai poteri a lui conferiti dal Capitolo VII, rilevando l'esistenza di una minaccia alla pace, ed ampliando conseguentemente la portata di tale nozione, in situazioni non direttamente compromettenti la pace e la sicurezza internazionale.¹¹

Una parte della dottrina sostiene, in ogni modo, che la nozione di minaccia alla pace non può essere totalmente dissociata dall'esistenza di un rischio di un conflitto armato internazionale.¹² E' certo, comunque, che le cause di tale rischio possono essere apprezzate dal Consiglio di Sicurezza in maniera molto ampia e discrezionale, dato che possono venire in rilievo anche situazioni interne ad uno Stato, sia in relazione al comportamento tenuto dallo Stato stesso, sia nel caso di una guerra civile. Proprio in riferimento a quest'ultima ipotesi, bisogna sottolineare che, anche in base alle recenti decisioni prese dal Consiglio di Sicurezza, si è affievolita la distinzione tra guerra internazionale e guerra interna: in entrambi i casi,

¹¹ Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che più direttamente interessano ai nostri fini, e che saranno analizzate nei paragrafi seguenti, sono la ris. 688 del 5 aprile 1991 a protezione delle popolazioni civili curde nel nord dell'Iraq, la ris. 794 del 3 dicembre 1992 relativa all'assistenza umanitaria in Somalia, la ris. 770 del 13 agosto 1992 relativa all'assistenza umanitaria alla città di Sarajevo, la ris. 940 del 31 luglio 1994 relativa alla costituzione di una forza multilaterale per ristabilire il governo legittimo in Haiti e, infine, la ris. 929 del 22 giugno 1994 relativa all'assistenza umanitaria in Ruanda.

¹² A titolo esemplificativo si veda GAJA, *Réflexion sur le rôle*, cit., p. 301.

infatti, vi è una minaccia o una violazione della pace e dunque il Consiglio di Sicurezza può intervenire.¹³

E' necessario ora stabilire se il Consiglio di Sicurezza incontri o meno dei limiti nel qualificare una determinata situazione come una minaccia alla pace, o se la sua discrezionalità è piena ed assoluta. Si può agevolmente affermare che il Consiglio di Sicurezza non può condannare il comportamento di uno Stato, e quindi assoggettarlo a misure coercitive, qualora la condanna non corrisponda all'opinione della maggior parte degli Stati e dei popoli.¹⁴ Questo limite è implicitamente ricavabile dall'art. 24 § 1 della Carta, secondo cui i Membri delle Nazioni Unite conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: sarebbe dunque impensabile che tale organo agisca in contraddizione con l'orientamento degli Stati membri.¹⁵ Tale limite è anche ricavabile dai principi contenuti nel Preambolo e nell'art. 1 della Carta, in base ai quali l'attività delle Nazioni Unite deve essere finalizzata al perseguimento della giustizia e della cooperazione tra i popoli: si desume, quindi, che deve essere vincolata all'opinione della maggioranza degli Stati.¹⁶

¹³ In base all'ultima parte dell'art. 2 § 7 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza può comunque intervenire con misure coercitive, ai sensi del Capitolo VII, nelle materie rientranti nella competenza domestica di uno Stato qualora vi sia una minaccia o violazione della pace. L'intervento è precluso, invece, se il Consiglio di Sicurezza interviene adottando delle raccomandazioni.

¹⁴ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 179.

¹⁵ In questo senso TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 230. Quest'autore sottolinea che l'attività del Consiglio di Sicurezza incontra dei limiti costituiti dal diritto internazionale, e più in particolare dalle previsioni contenute nella Carta delle Nazioni Unite. Per il testo dell'art. 24 § 1 si veda la nota n. 2.

¹⁶ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 179. Un altro limite che incontra il Consiglio di Sicurezza nella determinazione discrezionale dell'esistenza di una delle ipotesi contenute nell'art. 39 è costituito dal principio della legittima difesa individuale e collettiva. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, non può accertare l'esistenza di una minaccia della pace (né di una violazione

Durante il periodo della guerra fredda, il Consiglio di Sicurezza ha raramente dato un'interpretazione ampia della nozione di minaccia alla pace, rilevandone l'esistenza solo in relazione a quei comportamenti tenuti dagli Stati impicanti l'uso illecito della forza.¹⁷ Anche nei casi in cui il Consiglio ha fronteggiato delle crisi originate da situazioni interne ad uno Stato, sempre si trattava di conflitti tali da avere riflessi internazionalistici in quanto comportanti il coinvolgimento di Stati terzi.¹⁸

Solo in due ipotesi il Consiglio di Sicurezza aveva fornito delle motivazioni diverse per giustificare la propria azione.

Nel 1965 e nel 1968, tale organo aveva autorizzato l'adozione di sanzioni economiche contro la Rhodesia del Sud a causa della politica razziale sostenuta dal governo di quello Stato. Più in particolare, nella risoluzione 217 del 20 novembre 1965 il Consiglio di Sicurezza affermava che la proclamazione unilaterale dell'indipendenza della Rhodesia del Sud da parte di un governo che rappresentava una minoranza etnica costituiva, unitamente ai metodi repressivi utilizzati nei confronti della maggioranza della popolazione, una minaccia alla pace.¹⁹

della pace o di un atto d'aggressione), qualora uno Stato si difenda da un attacco armato o aiuti un altro Stato a difendersi. Infine si richiede che il Consiglio di Sicurezza utilizzi il comune senso logico nel determinare l'esistenza di uno dei presupposti dell'art. 39. FIELDING, *Taking a Closer Look*, cit., p. 558.

¹⁷ GAJA, *Refléxions sur le rôle*, cit., p. 302.

¹⁸ Si vedano in questo senso le risoluzioni adottate nei confronti del Libano (ris. 436 del 6 ottobre 1978), Congo (ris. 161 del 21 febbraio 1961), e Cipro (ris. 186 del 4 marzo 1964). Anche l'orientamento dottrinale prevalente concordava nel ritenere che l'impiego del concetto di minaccia alla pace consentiva al Consiglio di Sicurezza di intervenire nei conflitti interni, ma essenzialmente quando tali conflitti minacciassero la pace a causa di un coinvolgimento, probabile o già in atto degli Stati terzi. Si vedano i riferimenti in MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive a tutela dei diritti umani nella prassi del Consiglio di Sicurezza*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, p. 658.

¹⁹ Nella risoluzione 253 del 25 maggio 1968, il Consiglio di Sicurezza espresse una profonda disapprovazione per le esecuzioni inumane perpetrate dal governo illegale della Rhodesia del Sud, che costituivano un affronto alla coscienza umana e dovevano essere quindi universalmente condannate, nonché disapprovò tutte quelle misure di repressioni politica, compresi gli arresti, la

Alla fine degli anni 70, il Consiglio di Sicurezza emanò la risoluzione 418 (4 novembre 1978), per l'adozione di misure d'embargo nei confronti del Sud Africa.²⁰ Nel dispositivo di questa risoluzione si dichiarava espressamente che l'acquisizione di armi e materiale militare, da parte del governo sudafricano, costituiva una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Si può in ogni modo ritenere che il riferimento, contenuto nel preambolo della risoluzione, alla politica sostenuta ed agli atti compiuti da tale governo, nonché la condanna della discriminazione razziale e delle violazioni massicce dei diritti dell'uomo, indicano in modo certo che motivazioni umanitarie abbiano concorso all'individuazione dell'esistenza di una minaccia alla pace.²¹ Si può dunque ritenere che in questi due casi concreti, il Consiglio di Sicurezza avesse adottato un comportamento conforme all'opinione prevalente della comunità internazionale nel considerare delle situazioni di grave violazione dei diritti umani, conseguenti alla politica di apartheid, una minaccia alla pace, estendendo in tal modo la portata di quest'ultima nozione rispetto alla sua interpretazione tradizionale.²²

detenzione e le esecuzioni che violavano la libertà e i diritti fondamentali del popolo della Rhodesia del Sud.

²⁰ Si veda anche la ris. 392 del 19 giugno 1976, in cui si afferma che la politica dell'apartheid è un crimine contro la coscienza e la dignità dell'umanità e turba gravemente la pace e la sicurezza internazionale.

²¹ GARGIULO, *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 225; GAJA, *Réflexions sur le rôle*, cit., p. 303; PAYE, *Sauve qui veut?*, cit., p. 187; PEASE, FORSHYTE, *Human Rights Humanitarian Intervention, and World Politics*, in *Human Rights Quarterly*, 1993, p. 302.

Una parte della dottrina pone in rilievo che, nei due casi citati, le crisi interne non erano prive di riflessi tali da minacciare la pace internazionale, anche a causa delle reazioni dei governi della Rhodesia e del Sud Africa a seguito dell'appoggio fornito dagli Stati limitrofi agli oppositori dei regimi di governo. In questo senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 658.

²² GARGIULO, *Nazioni Unite*, cit., p. 226; LILLICH, *The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: UN Humanitarian Intervention in The Post-Cold War World*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 1994, p. 5. Confermano quanto sopra affermato anche le numerose risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale sulla questione, in tal senso si veda CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 180.

Con la fine della guerra fredda, l'attività del Consiglio di Sicurezza si è intensificata e vi è stato un ampliamento dei presupposti oggettivi in base ai quali tale organo determina l'esistenza di una minaccia alla pace. La fine della contrapposizione ideologica, infatti, ha precluso la possibilità di guerre internazionali, provocate od alimentate da tale confronto, ma ha determinato, invece, una situazione favorevole allo scoppio di fanatismi religiosi ed etnici e quindi la proliferazione di conflitti interni, soprattutto in quelle regioni in cui già esistevano delle tensioni provocate da sistemazioni territoriali compiute arbitrariamente.²³

La recente prassi del Consiglio di Sicurezza si è dunque orientata nel non considerare condizione necessaria, ai fini dell'intervento ai sensi dell'art. 39, il pericolo di un allargamento oltre confine del conflitto interno, ma ha ritenuto sufficiente che dal medesimo conflitto o da situazioni di grave crisi politica, caratterizzate da episodi di violenza e da disordini, derivino delle conseguenze che indirettamente turbano la pace e la sicurezza internazionale.

Tali conseguenze sono tutte caratterizzate da un denominatore comune, che è rappresentato dalla necessità di tutelare la dignità della persona e di rimediare alle gravi e massicce violazioni dei diritti umani. Proprio in ragione dello scopo perseguito, queste azioni decise dal Consiglio di Sicurezza sono state qualificate come interventi umanitari.²⁴ Il limite della

²³ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 699.

²⁴ DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 617; FIELDING, *Taking a Closer Look*, cit., p. 561; LATTANZI, *Assistenza Umanitaria*, cit., p. 37; PEASE, FORSHYTE, *Human Rights*, cit., p. 312; LILLICH, *Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria*, in *Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht*, 1993, p. 570; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1991, p. 192; HELTON, *The Legality of Providing Humanitarian Assistance Without the Consent of the Sovereign*, in *International Journal of Refugee Law*, 1992, p. 373;

competenza domestica, infatti, è venuto meno in materia di diritti umani a seguito del crollo dei regimi comunisti e la tutela della persona ha acquisito un ruolo centrale nell'attività delle Nazioni Unite.²⁵

Si pone, tuttavia, il problema di stabilire quali rapporti intercorrono tra il mantenimento della pace e il rispetto dei diritti umani fondamentali. La recente prassi del Consiglio di Sicurezza potrebbe, infatti, indurre a ritenere che un'emergenza umanitaria comporti sempre una minaccia alla pace. E' certo che esiste uno stretto legame tra lo scopo della promozione dei diritti umani e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma i due termini non si identificano in maniera automatica.²⁶ Ciò è desumibile

GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 34; TESSON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 227 e PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 184.

²⁵ Il periodo della guerra fredda era stato caratterizzato anche da una contrapposizione ideologica relativa ad una diversa concezione delle modalità di tutela dei diritti umani da parte dei due blocchi geopolitici. Gli Stati dell'Europa orientale, infatti, ritenevano che il compito della comunità internazionale consisteva nello stabilire dei parametri o delle direttive sulle categorie dei diritti da riconoscere, mentre ogni Stato avrebbe poi precisato, con leggi interne, la portata e la modalità di tutela di tali diritti. I Paesi socialisti e quelli in via di sviluppo sottolineavano, inoltre, la maggiore rilevanza, a livello internazionale, dei diritti economici, culturali e sociali, rispetto a quelli civili e politici. Tale priorità veniva giustificata ritenendo che solo la piena realizzazione dei diritti economici e sociali avrebbe permesso di raggiungere quella uguaglianza che di fatto rende fruibili le libertà civili e politiche. Gli Stati occidentali, e soprattutto quelli scandinavi, sostenevano, invece, la necessità di meccanismi internazionali che accertassero se uno Stato avesse effettivamente adempiuto agli obblighi assunti. Essi, tuttavia, non si spingevano sino a proporre la creazione di vere e proprie garanzie giurisdizionali. Gli Stati occidentali, infine, sottolineavano l'importanza dei diritti civili e politici, la cui conquista aveva segnato un momento essenziale della loro storia. La caduta dei regimi socialisti ha comportato la fine di questa contrapposizione, ed oggi la materia dei diritti umani non si ritiene più rientrante nella competenza domestica. CASSESE, *I diritti dell'uomo nel mondo contemporaneo*, Bari, 1982, p. 51.

La centralità della tutela dei diritti dell'uomo è testimoniata dall'adozione di numerosi strumenti a livello internazionale. Si possono ricordare, tra gli altri, la Dichiarazione di Vienna e il relativo Programma d'Azione, adottati nel corso Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani del 1993 e i numerosi documenti redatti nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (tra cui la Carta di Parigi per una nuova Europa, 1990 e il Documento di Copenaghen, 1990). Anche la creazione del Tribunale per i crimini di guerra nella ex-Yugoslavia e del Tribunale Internazionale per il Ruanda indica un rafforzamento dell'impegno per la tutela dei diritti umani. In questo senso FIELDING, *Taking a Closer Look*, cit., p. 553.

²⁶ La dottrina ha individuato nell'art. 1 § 3 della Carta delle Nazioni Unite lo stretto legame tra tutela dei diritti umani e mantenimento della pace. In base a tale articolo, infatti, il perseguimento del mantenimento della pace non può essere assicurato solo dalla previsione del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e dal relativo meccanismo di sicurezza collettiva, ma è necessario che anche i diritti dell'uomo (e dei popoli) siano garantiti, dato che essi costituiscono una potenziale causa di tensione all'interno di uno Stato e nei rapporti internazionale. Si veda in

dal fatto che gli obblighi che la Carta delle Nazioni Unite pone a carico degli Stati al fine della tutela dei diritti umani sono meno intensi rispetto all'obbligo immediato e categorico di astensione dell'uso della forza.²⁷ Anche i poteri attribuiti agli organi delle Nazioni Unite sono diversi, potendo risolversi, nel primo caso, nell'adozione di atti non vincolanti, quali le raccomandazioni o le dichiarazioni, e, nel secondo caso, anche nell'esercizio di poteri decisionali implicanti l'uso della forza.²⁸

Anche la dottrina tende a porre in evidenza che, nella sua recente pratica, il Consiglio di Sicurezza, intervenendo in situazioni di gravi violazioni dei diritti umani, rileva sempre l'esistenza di una minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39, stabilendo in tal modo un legame tra la tutela dei diritti e la pace la sicurezza internazionale, ma ribadendo la prevalenza di quest'ultimo principio.

Si può dunque affermare che se nella Carta delle Nazioni Unite la tutela della persona è un valore a sé, non dipendente da quello della pace, tale tutela non si sospinge sino alla possibilità di un intervento coercitivo che metta in pericolo la pace: in caso di contrasto tra i due valori prevale il secondo.²⁹

A conferma di questa posizione, che non è condivisa da tutta la dottrina, depone la circostanza che nelle risoluzioni in cui il Consiglio di Sicurezza

questo senso VILLANI, *"Emergenza umanitaria" e mantenimento della pace*, in *Giano. Pace Ambiente Problemi Globali*, 1996, p. 141.

²⁷ Il divieto di uso della forza è sancito dall'art. 2 § 4 della Carta, mentre l'art. 56 pone in capo ai Membri l'obbligo meno intenso di agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione allo scopo di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti umani.

²⁸ Nella Carta delle Nazioni Unite, il mantenimento della pace e della sicurezza è assicurato attraverso i poteri previsti dal Capitolo VII, mentre la promozione dei diritti umani è perseguita mediante poteri meno intensi di orientamento e di pressione nei confronti degli Stati, quali l'adozione di atti non vincolanti come le raccomandazioni, progetti di convenzione e dichiarazioni (art. 13 § 1 b e art. 55).

²⁹ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 38; VILLANI, *"Emergenza umanitaria"*, cit., p. 142.

decide di intervenire per far fronte ad un'emergenza umanitaria all'interno di uno Stato, sempre è sottolineata l'eccezionalità della situazione, quasi a voler escludere che essa costituisca un precedente per l'automatica identificazione con la minaccia alla pace.³⁰

Un'altra parte della dottrina sostiene, invece, che per quanto nelle recenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, la commissione di gravi violazioni dei diritti umani sia sempre accompagnata dalla presenza di almeno un altro elemento atto a determinare una minaccia alla pace, come la difficoltà a fornire l'assistenza umanitaria che comporti immani sofferenze alla popolazione, l'esodo di rifugiati che causi un'instabilità politica in una determinata regione o, infine, l'esigenza di ristabilire un regime democratico violentemente rovesciato, gli elementi sopra citati sono comunque in grado, anche singolarmente e non solo in congiunzione fra di loro, di individuare l'esistenza di una minaccia alla pace, indipendentemente dalle ripercussioni internazionali di una data crisi.³¹

³⁰ VILLANI, *"Emergenza umanitaria"*, cit., p. 142. Di diverso avviso è DUPUY, il quale ritiene che il legame tra mantenimento della pace e diritti umani è desumibile dalla lettura dell'intero testo della Carta delle Nazioni Unite. Egli sostiene che la stessa Carta prevede due diverse dimensioni di pace internazionale: una dimensione strutturale, da realizzarsi in un lungo termine, le cui competenze sono attribuite all'Assemblea Generale, al Consiglio Economico e Sociale e al Segretario Generale, ed una dimensione immediata e d'urgenza, la cui realizzazione è attribuita al Consiglio di Sicurezza. DUPUY, *Sécurité collective*, cit., p. 623. Vi è una parte della dottrina, invece, che ritiene che violazioni massicce e gravi dei diritti dell'uomo, anche costituenti atti di genocidio, non comportano una minaccia della pace qualora si verificano all'interno di uno Stato e dunque negano la discrezione del Consiglio di Sicurezza nel valutare i presupposti contenuti nell'art. 39. Il Consiglio di Sicurezza potrebbe autorizzare solo delle sanzioni nei confronti degli Stati responsabili delle violazioni, ma non misure implicanti l'uso della forza. Si veda, ad esempio, MERON, *Commentary on Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, p. 212. Le diverse posizioni dottrinali sono riassunte in TESON, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 228 e in FIELDING, *Taking a Closer Look*, cit., p. 555.

³¹ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 704. L'autore sostiene che la commissione di gravi violazioni dei diritti umani possa essere l'unico elemento determinante una minaccia alla pace, e richiama, a conferma di questa tesi, le risoluzioni 955 e 827 istitutive dei Tribunali per il Ruanda e per la Jugoslavia. Tali risoluzioni si riferiscono unicamente alle gravi violazioni verificatesi durante le crisi ruandese ed iugoslava. Anche Lattanzi ritiene che le violazioni dei diritti umani possano da sole costituire una minaccia alla pace. LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 98. Si ritiene, infine, che ricorra una minaccia alla pace anche nel

In dottrina si richiama, come ulteriore prova che permette di fondare la competenza del Consiglio di Sicurezza a qualificare minaccia alla pace una situazione di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, l'articolo VIII della Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione e la repressione del crimine del genocidio.³² In tale articolo si stabilisce che gli Stati parte della Convenzione possono rivolgersi agli organi delle Nazioni Unite affinché questi ultimi agiscano, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, per prevenire o reprimere degli atti di genocidio.³³ Massicce violazioni dei diritti dell'uomo, dunque, qualora siano assimilabili ad atti di genocidio, possono essere qualificate come una minaccia alla pace, per quanto non comportino effetti destabilizzanti a livello internazionale.

La recente pratica del Consiglio di Sicurezza non ha comunque mancato di suscitare alcune perplessità, soprattutto in relazione al problema di individuare in modo certo quando e a fronte di quali gravi e flagranti violazioni dei diritti umani il Consiglio di Sicurezza possa intervenire ai sensi dell'art. 39. L'ampia discrezionalità di cui gode tale organo, infatti, si risolve in un atteggiamento selettivo delle situazioni di crisi umanitaria in cui intervenire, dato che, al fine del medesimo intervento, è necessario che vi sia il consenso di tutti i Membri permanenti in seno al Consiglio; ma tale

caso in cui uno Stato sia direttamente od indirettamente coinvolto in atti di terrorismo (ris. 748 del 1992). Fielding sostiene, inoltre, che comportano una minaccia della pace il traffico internazionale di droga, gravi rischi ambientali ed, infine, la proliferazione di armi nucleari. FIELDING, *Taking a Closer Look*, cit., p. 567.

³² A titolo esemplificativo si veda PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 189. La Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio è stata adottata a New York, il 9 dicembre 1948.

³³ Durante lo svolgimento dei lavori per la redazione della Convenzione, era stato proposto dalla Francia e dall'Unione Sovietica un emendamento, in cui si precisava che gli Stati parte potevano sottoporre al Consiglio di Sicurezza questioni relative ad atti di genocidio che costituivano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, affinché il Consiglio prendesse le misure necessarie per porre fine a tale minaccia. Il fatto che tale emendamento non fu aggiunto al testo della Convenzione dimostra la sua inutilità, dato che ogni atto di genocidio costituisce una minaccia alla pace. PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 189.

consenso è, ancora una volta, condizionato dagli interessi degli Stati e questo atteggiamento limita l'efficacia e la credibilità dell'attività delle Nazioni Unite che, al contrario, dovrebbe essere caratterizzata da imparzialità ed obiettività.³⁴

Si può ora procedere all'esame di come il Consiglio di Sicurezza, nella sua recente pratica, abbia affrontato delle situazioni di grave violazione dei diritti umani che si sono verificate all'interno di uno Stato, rilevando l'esistenza di una minaccia alla pace e dunque intervenendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

2. GLI INTERVENTI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NELLA PRASSI: LA RISOLUZIONE 688 (1991) E LA PROTEZIONE DEI CURDI IRACHENI.

Dopo la cessazione, nella primavera del 1991, delle ostilità tra la coalizione internazionale intervenuta per la liberazione del Kuwait e l'esercito iracheno, in Iraq scoppiarono delle insurrezioni armate, fomentate dalla minoranza curda nel nord del paese e dagli sciiti nel sud.³⁵ Il successo iniziale di queste rivolte fu seguito da una brutale repressione ad opera dell'esercito iracheno e centinaia di migliaia di curdi, per sfuggire ai

³⁴ Critiche in questo senso sono mosse da GARGIULO, *Nazioni Unite*, cit., p. 227; VILLANI, *Emergenza umanitaria*, cit., p. 144.

³⁵ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda DAEMS, *L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée « à but humanitaire »*, in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 264; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 73.

combattimenti ed alle violenze, si spinsero verso le montagne ai confini con l'Iran e la Turchia dove, peraltro, non potevano ricevere gli aiuti umanitari di cui necessitavano.

Il 5 aprile 1991 il Consiglio di Sicurezza adottò, sulla base di un progetto francese, la risoluzione 688 in cui, constatata l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale dovuta all'afflusso dei rifugiati alle frontiere internazionali dell'Iraq ed alla continua violazione di tali frontiere, si condannava la repressione della popolazione civile e si esigeva che fosse posto un termine ad essa.³⁶ La risoluzione, inoltre, attribuiva al Segretario Generale delle Nazioni Unite il compito di fare rapporto sulla situazione della popolazione irachena e lo esortava ad usare tutti i mezzi a sua disposizione per far fronte ai più urgenti bisogni fondamentali dei rifugiati.

Mentre il Segretario Generale si adoperava per la creazione di un programma umanitario, il flusso dei curdi verso la Turchia e degli sciiti iracheni verso l'Iran proseguiva. La situazione si aggravò ulteriormente successivamente alla decisione delle autorità turche, preoccupate di veder aumentare la popolazione curda nel proprio territorio, di procedere all'espulsione dei rifugiati.³⁷

Il 16 aprile il governo statunitense intimò unilateralmente alle autorità di Bagdad l'interdizione dei voli sul territorio iracheno a nord del 36° parallelo, istituendo in tal modo una no-fly zone. Il giorno seguente, una coalizione armata, formata da unità statunitensi, britanniche, francesi, belghe, spagnole, italiane ed australiane diede vita all'operazione Provide Comfort, penetrando nel nord dell'Iraq e creando delle zone di sicurezza, le

³⁶ La risoluzione 688 del 5 aprile 1991 è stata adottata con 10 voti favorevoli, 3 voti contrari (Cuba, Yemen e Zimbabwe) e 2 astenuti (Cina ed India).

³⁷ DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 265.

cosiddette Safe Heavens, per permettere l'assistenza alla popolazione curda.³⁸ Dopo le iniziali proteste, l'Iraq accettò di ritirare le proprie truppe da tali zone e stipulò un Memorandum d'intesa con le Nazioni Unite per permettere il dispiegamento, dopo tre mesi, di un corpo di United Nations Guards.³⁹

La risoluzione 688 solleva due distinti problemi giuridici. In primo luogo, infatti, bisogna determinare se esiste un rapporto diretto tra la repressione subita dalla popolazione irachena e la compromissione della pace e della sicurezza internazionale constatata dal Consiglio di Sicurezza, e più precisamente, se la violazione dei diritti umani abbia costituito l'elemento essenziale in base al quale è stata accertata la minaccia alla pace internazionale. In secondo luogo è necessario stabilire se la risoluzione 688 possa o meno costituire la base giuridica per l'operazione Provide Comfort.⁴⁰

Per quanto concerne il primo problema, parte della dottrina ritiene che la risoluzione 688 ha introdotto elementi di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, perché per la prima volta si è stabilito uno stretto legame tra le violazioni dei diritti umani, perpetrate all'interno di uno Stato, e la minaccia

³⁸ Per un esame delle caratteristiche delle zone di sicurezza si veda TORRELLI, *Les zones de sécurité*, in *Revue Generale de Droit International Public*, 1995, p. 785.

³⁹ Nell'agosto del 1992, a seguito della repressione compiuta dall'esercito iracheno ai danni degli sciiti stanziati nel sud del paese, gli Stati Uniti, senza rivolgersi al Consiglio di Sicurezza, intimarono alle autorità irachene di rispettare una no-fly zone creata a sud del 32° parallelo. Per un esame della situazione venutasi successivamente a creare si veda LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 76.

⁴⁰ Bisogna sottolineare che per quanto la risoluzione 688 non contiene alcuna esplicita menzione al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, si ritiene che il Consiglio di Sicurezza abbia agito nell'ambito di tale Capitolo. Confermano questa supposizione il § 1 del preambolo della risoluzione, in cui si richiamano i doveri e le responsabilità del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e la qualificazione del massiccio flusso di rifugiati come minacciante la pace internazionale e la sicurezza della regione. Quest'orientamento non è condiviso da tutta la dottrina, poiché una minoranza ritiene che la risoluzione non sia stata adottata nell'ambito del Capitolo VII, avendo il Consiglio di Sicurezza meramente descritto la situazione nella regione come una minaccia alla pace, non rilevandone, dunque, l'esistenza. In questo senso GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 36.

alla pace internazionale. Il Consiglio di Sicurezza avrebbe fatto valere la propria competenza ad autorizzare il ricorso a misure coercitive, eventualmente implicanti l'uso della forza armata ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al fine di rimediare a tali violazioni.⁴¹ In base a tale orientamento dottrinale, dunque, la risoluzione in esame avrebbe comportato un ampliamento della nozione tradizionale di minaccia alla pace, che sino ad allora era accertata solo se la crisi interna ad uno Stato produceva dei riflessi a livello internazionale, conferendo così al Consiglio di Sicurezza un nuovo diritto di ingerenza negli affari interni di uno Stato.

In realtà, da un punto di vista formale, la risoluzione 688 non introduce alcun elemento di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, dato che si risolve in una semplice censura del comportamento tenuto dall'Iraq nei confronti della popolazione civile.⁴²

In tale risoluzione, inoltre, la minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale è ravvisata nel massiccio flusso di rifugiati verso la Turchia e l'Iran.⁴³ Si può dunque ritenere che tale minaccia non viene accertata in

⁴¹ PEASE, FORSHYTE, *Human Rights*, cit., p. 303; ÖSTERDAHL, *By All Means, Intervene !*, in *Nordic Journal of International Law*, 1997, p. 247.

⁴² CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 225 ; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*, cit., p. 195. Lattanzi ritiene che la risoluzione sia inquadrabile nell'art. 40 del Capitolo VII e che le misure decise dal Consiglio di Sicurezza nei confronti dell'Iraq, consistenti nell'obbligo di permettere l'accesso alle vittime, siano di natura provvisoria, avendo come scopo quello di evitare un aggravamento di una situazione di emergenza. LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 44.

⁴³ Ris 688 § 3:
“(The Security Council) gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace and security in the region.”

Gli incidenti di frontiera, a cui accenna la risoluzione, non furono così gravi da far temere un coinvolgimento militare di Stati terzi, essendo consistiti nella sola caduta di proiettili oltre i confini iracheni, tanto che, nel dibattito che ha preceduto l'adozione della risoluzione, svoltosi in seno al Consiglio di Sicurezza, sia il delegato iraniano, sia quello turco non diedero alcuna importanza ad essi.

relazione all'emergenza umanitaria che si era verificata in Iraq, bensì in relazione agli effetti transfrontalieri che essa ha causato.⁴⁴

L'esame delle dichiarazioni rilasciate dai delegati dei Membri del Consiglio di Sicurezza, nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione, conferma che tale organo delle Nazioni Unite ha fatto valere la propria competenza in quanto si era realizzata una situazione di instabilità regionale.⁴⁵ Si può dunque supporre che se la repressione dei curdi non avesse avuto alcuna conseguenza transfrontaliera, il Consiglio di Sicurezza non sarebbe intervenuto, perché l'emergenza umanitaria non avrebbe integrato la figura di minaccia alla pace.⁴⁶ Anche la condanna della repressione della popolazione irachena, contenuta nel § 1 del dispositivo, non introduce alcuna innovazione, dato che essa deve essere letta nell'ottica del successivo paragrafo, in cui si chiede alle autorità irachene di cessare immediatamente tale repressione al fine di rimuovere la minaccia alla pace.⁴⁷

⁴⁴ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 662; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 227; GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista Diritto Internazionale*, 1991, p. 95; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*, cit., p. 192; LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 565; DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 268.

⁴⁵ Nelle proprie dichiarazioni, i delegati della Turchia, degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e dello Zaire sottolinearono che gli incidenti transfrontalieri e, soprattutto, il massiccio esodo di rifugiati verso la Turchia e l'Iran costituivano una minaccia alla pace. I delegati di Cuba, Yemen, Zimbabwe dichiararono, invece, di votare contro l'adozione della risoluzione, in quanto essa costituiva un'ingerenza negli affari interni dell'Iraq, non sussistendo la minaccia alla pace internazionale. Solo i delegati del Regno Unito, della Romania, del Belgio e dei Paesi Bassi posero l'accento sull'obbligo che il diritto internazionale impone ai membri della comunità internazionale di rispettare i diritti umani, e l'importanza di tale tutela per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Le dichiarazioni sono riportate da CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 227.

⁴⁶ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 228.

⁴⁷ Ris. 688 (1991) § 1 del dispositivo:
“ (The Security Council) condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region.”

Ris. 688 (1991) § 2 del dispositivo:
“ (The Security Council) demands that Iraq, as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression, and in the same

Coloro che invece hanno sottolineato la portata innovativa della risoluzione 688, hanno sostenuto che il richiamo, contenuto nel preambolo, all'art. 2 § 7 della Carta, confermerebbe che il Consiglio di Sicurezza è intervenuto in una materia, quella dei diritti umani, che, rientrando a quel tempo ancora nella competenza domestica di uno Stato, costituiva, nel caso della repressione curda, una minaccia alla pace internazionale.⁴⁸

In realtà il riferimento al limite dell'attività delle Nazioni Unite non è compiuto in relazione all'accertamento della minaccia alla pace, bensì in relazione alla richiesta di un dialogo tra il governo iracheno e la minoranza curda, dialogo costituente un affare interno dell'Iraq.⁴⁹

Il secondo problema sollevato dalla risoluzione 688 consiste nello stabilire se essa possa o meno costituire la base giuridica dell'operazione Provide Comfort.

Una parte della dottrina ritiene, infatti, che per quanto il Consiglio di Sicurezza non abbia mai esplicitamente autorizzato l'uso della forza armata a favore della popolazione irachena, la risoluzione 688 implicitamente ammette una simile possibilità per il futuro, nonostante Iran e Turchia non fossero coinvolte in un conflitto armato con l'Iraq. Gli autori che sostengono questa tesi richiamano, a conferma delle loro posizioni, il fatto che l'Iraq, per quanto non avesse formalmente consentito l'entrata nel proprio territorio della forza coalizzata, abbia poi successivamente accettato

context expresses the hope that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected”

⁴⁸ In questo senso ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 242.

⁴⁹ GAJA, *Genocidio dei curdi*, cit., p. 97.

il risultato dell'azione armata e cooperato nella gestione delle zone di sicurezza.⁵⁰

La base giuridica dell'operazione Provide Comfort viene anche ricercata nella precedente risoluzione 678 del 29 novembre 1990, con cui il Consiglio di Sicurezza autorizzava l'intervento militare diretto alla liberazione del Kuwait. La situazione di emergenza umanitaria creatasi all'interno dell'Iraq nel marzo del 1991, infatti, sarebbe una diretta conseguenza di quell'azione militare internazionale e la risoluzione 678 avrebbe attribuito alla forza multinazionale una responsabilità di carattere politico e umanitario volta a prevenire i massicci attacchi delle forze irachene nei confronti degli appartenenti a particolari gruppi etnici e religiosi.⁵¹

In realtà non è possibile sostenere che esiste una continuità tra la risoluzione 678 e l'operazione Provide Comfort, dato che l'autorizzazione all'uso della forza contro l'Iraq non poteva considerarsi ancora in vigore dopo l'avvenuta liberazione del Kuwait e la cessazione delle ostilità.⁵² Bisogna anche sottolineare che nel preambolo della risoluzione 688 non vi è alcuna menzione della risoluzione 678 e della sua perdurante efficacia quanto all'autorizzazione all'uso della forza.⁵³

⁵⁰ HELTON, *The Legality of Providing*, cit., p. 375; PEASE, FORSHYTE, *Humanitarian Intervention*, cit, p. 13. Questi ultimi autori citati ritengono che l'assenza, nella risoluzione 688, dell'esplicita autorizzazione all'uso della forza derivi dal fatto che, nel caso in cui tale previsione fosse stata inserita, la Cina avrebbe espresso un voto contrario, impedendo l'adozione della risoluzione.

⁵¹ In tal senso SCHACHTER, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 469. Lo stesso autore riconosce, comunque, che la risoluzione 678 era intesa ad autorizzare eventuali ulteriori sanzioni economiche e non si riferiva, invece, a nuove azioni militari.

⁵² MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 665.

⁵³ DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 269; MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 665. Quest'autore ricorda che, a differenza della risoluzione 688, la ris. 686 del 2 marzo 1991, nella quale si sanciva la cessazione temporanea delle ostilità contro l'Iraq,

Dalla lettura della risoluzione 688 si evince, infatti, che il Consiglio di Sicurezza invita semplicemente l'Iraq a permettere l'immediato accesso, nel proprio territorio, alle organizzazioni umanitarie, allo scopo di portare l'assistenza alla popolazione civile irachena e lo esorta a fare tutto ciò che è possibile per facilitare tali operazioni, oltre a chiedere la cessazione della repressione e l'avvio del dialogo con le minoranze etniche al fine della rimozione della minaccia alla pace.⁵⁴

Il Consiglio di Sicurezza lancia, quindi, un appello agli Stati membri ed alle organizzazioni umanitarie affinché contribuiscano alla fornitura dell'assistenza umanitaria. Tale appello è tuttavia generico, e dunque non può essere invocato come base giuridica dell'operazione Provide Comfort.⁵⁵

Si può anzi sostenere che la risoluzione 688 neppure riconosce il diritto all'assistenza umanitaria alle popolazioni minacciate, poiché rivolge all'Iraq solo un invito a consentire l'accesso, non individuando alcun obbligo a carico di quello Stato.⁵⁶ In questo senso si colloca anche il § 7 del preambolo, in cui è richiamato l'impegno degli Stati membri a rispettare la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dell'Iraq.⁵⁷ La

espressamente riconosceva che la ris. 678 era ancora valevole per l'attuazione di quanto previsto in alcuni paragrafi della medesima risoluzione.

⁵⁴ Ris. 688 § 3 del dispositivo:

“(The Security Council) insists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations”.

⁵⁵ Ris. 688 § 6 del dispositivo :

“(The Security Council) appeals to all Member States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts.”

⁵⁶ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 235. Una parte della dottrina ritiene che il consenso dell'Iraq e degli Stati limitrofi a permettere l'assistenza umanitaria fosse dovuto, e ciò non in virtù di precedenti obblighi incumbenti su tali Stati. La risoluzione 688 avrebbe dunque creato un nuovo obbligo a carico dell'Iraq e degli Stati vicini. In questo senso LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 44.

⁵⁷ Ris. 688 § 7 :

risoluzione 688, dunque, non sancisce la creazione di un nuovo diritto di ingerenza umanitaria a favore delle Nazioni Unite⁵⁸.

Non è nemmeno possibile ricercare il fondamento giuridico dell'operazione Provide Comfort nel § 5 del dispositivo della risoluzione, paragrafo nel quale il Consiglio di Sicurezza attribuisce la responsabilità relativa alle modalità di fornitura dell'assistenza umanitaria al Segretario Generale delle Nazioni Unite.⁵⁹ L'autorizzazione all'uso della forza armata contro uno Stato, infatti, non rientra nell'esercizio dei poteri, di natura principalmente politica ed amministrativa, che il Capitolo XV della Carta delle Nazioni Unite attribuisce al Segretario Generale.⁶⁰ Anche dalla lettura delle dichiarazioni rilasciate dai delegati degli Stati membri presso il Consiglio di Sicurezza, nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione, emerge la convinzione che il compito relativo all'organizzazione della fornitura dell'assistenza umanitaria spetti unicamente al Segretario Generale.⁶¹

La tesi della mancanza di base giuridica dell'operazione Provide Comfort è anche avvalorata dalle dichiarazioni rilasciate dal Segretario

“(The Security Council) reaffirming the commitment of all Member States to respect the sovereignty, territorial integrity and political independence of Iraq and of all States in the region.”

⁵⁸ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 225.

⁵⁹ Ris. 688 § 4 e 5 del dispositivo:

“(The Security Council) requests the Secretary-General to pursue his humanitarian efforts in Iraq and to report forthwith, if appropriate on the basis of a further mission to the region, on the plight of the Iraqi civilian population, and in particular the Kurdish population, suffering from the repression in all its forms inflicted by the Iraqi authorities”.

“(The Security Council) also requests the Secretary-General to use all the resources at his disposal, including those of the relevant United Nations agencies, to address urgently the critical needs of the refugees and displaced Iraqi population.”

⁶⁰ DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 271. L'autore paragona la risoluzione 688 alla risoluzione 712, relativa alla situazione in Iraq, del 19 settembre 1991, e sottolinea come, in quest'ultima, il Consiglio di Sicurezza esplicitamente autorizzava il Segretario Generale a concludere tutti gli accordi necessari per permettere la fornitura dell'assistenza alla popolazione civile, ritenendo inclusa anche l'ipotesi di un'autorizzazione all'uso della forza a favore di singoli Stati.

⁶¹ Alcune dichiarazioni sono riportate da DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 270.

Generale Pérez de Cuellar, il quale ha sostenuto che se l'azione della coalizione internazionale poteva essere compresa da un punto di vista morale, essa comunque richiedeva l'approvazione del Consiglio di Sicurezza.⁶² Bisogna ricordare, inoltre, che il successivo dispiegamento delle United Nations Guards è avvenuto a seguito del Memorandum d'intesa stipulato tra le Nazioni Unite e l'Iraq, mediante il quale le autorità di Bagdad hanno fornito il proprio consenso per permettere ai soldati ONU di accedere e di stazionare sul proprio territorio.⁶³

Si può dunque sostenere che la risoluzione 688 non ha formalmente autorizzato le forze coalizzate ad intervenire in Iraq, anche se la condanna della repressione pronunciata dal Consiglio di Sicurezza può aver facilitato da un punto di vista politico tale iniziativa. Anche la mancata condanna da parte della comunità internazionale dell'uso della forza può essere giustificata considerando l'impatto che la repressione irachena aveva suscitato nell'opinione pubblica occidentale, sempre più mobilitata dai mass media in favore di un intervento umanitario.⁶⁴ Si deve anche porre in rilievo che comunque l'operazione Provide Comfort non ha modificato la forma di

⁶² Il Segretario Generale Pérez de Cuellar aveva anche sostenuto la necessità un'ulteriore risoluzione per autorizzare l'invio delle truppe delle Nazioni Unite al fine del compimento di un'azione coercitiva. In tal senso si vedano CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 235.

⁶³ LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 566; GAJA, *Refléxions sur le rôle*, cit., p. 314; MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 665; DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 274; GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 36; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 234; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*, cit., p. 194; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, p. 75. L'ultima autrice citata sostiene anche l'illiceità del permanere, dopo la conclusione dell'operazione Provide Comfort, della zona di interdizione di volo al di sopra del 36° parallelo, e l'illiceità della creazione della zona di interdizione di volo al di sotto del 32° parallelo. In tal modo, infatti, si sarebbe limitato, a tempo indeterminato, l'esercizio dei poteri sovrani dell'Iraq.

⁶⁴ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 667; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 236. Tali autori ritengono che il silenzio della comunità internazionale non è assimilabile all'acquiescenza.

governo dell'Iraq ed è stata effettivamente diretta alla fornitura dell'assistenza umanitaria alla popolazione irachena.⁶⁵

In conclusione, si può affermare che la risoluzione 688 ha sicuramente innovato rispetto alla precedente prassi del Consiglio di Sicurezza, perché l'esistenza della minaccia alla pace internazionale viene individuata avendo riguardo ad una situazione di conflitto interno e di violazione dei diritti dell'uomo.⁶⁶ Tuttavia, al fine dell'accertamento di tale minaccia, il rilievo prevalente è attribuito agli effetti transfrontalieri derivanti dal flusso di rifugiati verso l'Iran e la Turchia. E' chiaro, comunque, che quest'ultimo elemento costituisce un semplice pretesto che ha permesso al Consiglio di Sicurezza di esercitare i poteri attribuitigli dal Capitolo VII della Carta, pretesto utilizzato allo scopo di rendere meno evidente l'ampliamento delle competenze del Consiglio.⁶⁷

D'altra parte, la risoluzione 688 non ha neppure creato un diritto di ingerenza umanitaria a favore degli Stati. Essa ha avuto il solo merito di agevolare gli ulteriori sviluppi della prassi del Consiglio di Sicurezza.

3. (segue) L'INTERVENTO NELLA EX-IUGOSLAVIA.

Il conflitto militare in Jugoslavia ebbe inizio alla fine del mese di giugno del 1991, dopo che la Slovenia, dichiaratasi Repubblica indipendente, entrò

⁶⁵ GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 40; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, p. 75.

⁶⁶ Prima dell'adozione della risoluzione 688, solo nelle risoluzioni 217 del 1965 e 418 del 1978, relative alle situazioni in Rhodesia e in Sud Africa, il Consiglio di Sicurezza era intervenuto, adottando delle misure non coercitive, al fine di proteggere i diritti della popolazione civile, che venivano violati dalla politica razziale sostenuta dai governi di quei due Stati. In questo senso si veda quanto esposto nel paragrafo 1 del presente Capitolo.

⁶⁷ GAJA, *Genocidio dei curdi*, cit., p. 95.

in conflitto con l'esercito federale iugoslavo. Ben presto i combattimenti si estesero anche alla Croazia ed alla Bosnia Erzegovina, i cui rispettivi governi avevano espresso, come già quello sloveno, la volontà di costituire delle Repubbliche indipendenti causando, nel proprio interno, delle tensioni tra la popolazione di nazionalità croata e bosniaco mussulmana e la minoranza serba.⁶⁸

Nel settembre del 1991, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 713, in cui decideva, ai sensi del Capitolo VII, l'embargo sulla fornitura di armi e di materiale bellico a tutto il territorio iugoslavo. La risoluzione fu adottata con il consenso del governo della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, consenso considerato, da alcuni Stati membri del Consiglio, un presupposto per l'azione.⁶⁹

A seguito dell'aggravarsi della situazione in Croazia, il Consiglio di Sicurezza, accogliendo la richiesta del governo iugoslavo, decise di dare vita ad un'operazione di mantenimento della pace⁷⁰. La Forza di Protezione delle Nazioni Unite (UNPROFOR) fu istituita con la risoluzione 743 del 21 febbraio 1992 e ad essa fu attribuito il compito di creare le condizioni necessarie per permettere alle parti in conflitto di giungere ad una rapida soluzione politica della crisi iugoslava.⁷¹ In origine, dunque, il mandato dei

⁶⁸ Per una descrizione dei fatti si vedano PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 218; PETROVIC, CONDORELLI, *L'ONU et la Yougoslave*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1992, p. 33; GOEBEL, *Population Transfer, Humanitarian Law, and the Use of Force in U.N. Peacemaking: Bosnia and Herzegovina in the Wake of Iraq*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1993, p. 627.

⁶⁹ GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 38.

⁷⁰ La risoluzione 721 del 27 novembre 1991 aprì la via per la creazione dell'UNPROFOR. In tale risoluzione il Consiglio di Sicurezza espresse la speranza che gli sforzi, compiuti dal Segretario Generale per trovare un accordo con le parti in conflitto, permettessero di creare una forza di mantenimento della pace.

⁷¹ La Forza di Protezione delle Nazioni Unite trovò la propria base giuridica nel Capitolo VII, come confermano i § 5 e 6 del preambolo della risoluzione 743. Più in particolare, nel § 5 si

caschi blu si limitava ad una classica operazione di mantenimento della pace. Le successive risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ampliarono progressivamente l'attività della Forza di pace, attribuendole sempre maggiori e nuovi compiti aventi come scopo principale la protezione della popolazione civile coinvolta nel conflitto.⁷²

Più in particolare, con la risoluzione 758 dell'8 giugno 1992, il mandato dell'UNPROFOR fu esteso anche a parte della Bosnia Erzegovina. Ai caschi blu fu assegnato il compito di sorvegliare l'aeroporto di Sarajevo e i corridoi umanitari creati allo scopo di garantire il transito degli aiuti verso la città di Sarajevo, oltre, naturalmente, al controllo del rispetto del cessate il fuoco. La crescente violenza nella regione, aggravata dalle notizie relative alla politica di pulizia etnica praticata da alcune delle parti in conflitto, e l'impossibilità di fornire gli aiuti umanitari alla popolazione bosniaca, che versava in una situazione di grave emergenza umanitaria, spinsero il Consiglio di Sicurezza ad adottare la risoluzione 770, nella quale si autorizzavano gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per facilitare alle organizzazioni umanitarie la fornitura degli aiuti alla popolazione di Sarajevo e della Bosnia.⁷³ Solo la Francia, tuttavia, accolse l'invito del Consiglio di Sicurezza, inviando un proprio contingente nel nord di quello Stato. Il compito di proteggere i convogli umanitari fu, invece, assegnato alla stessa Forza di Protezione delle Nazioni Unite, su proposta del

afferma che la situazione in Jugoslavia continua a costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza; mentre il § 6 richiama i doveri del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace internazionale. In questo senso LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit. p. 53; CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 119.

⁷² CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 109.

⁷³ La risoluzione 770 fu adottata il 13 agosto 1992, con 12 voti favorevoli e 3 astensioni (Cina, India, Zimbabwe)

Segretario Generale. In tal modo il Consiglio di Sicurezza si assicurava il diretto controllo dell'operazione.⁷⁴

Dopo aver provveduto alla creazione di zone di interdizione di volo nei cieli della Bosnia Erzegovina, al fine di meglio garantire la fornitura degli aiuti umanitari, il Consiglio di Sicurezza adottò, nel marzo del 1993, la risoluzione 816, nella quale autorizzava gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per assicurare il rispetto di tali zone di interdizione di volo.⁷⁵ Questa richiesta fu accolta dalla NATO che, nell'aprile di quell'anno, realizzò l'operazione Deny Flight, consentendo in tal modo la fornitura di aiuti umanitari a zone difficilmente raggiungibili via terra.⁷⁶

Qualche mese più tardi le città di Sarajevo, Bihac, Srebrenica, Gorazde, Tuzla e Zepa furono proclamate zone di sicurezza ed, in applicazione alla risoluzione 836 (4 giugno 1992) del Consiglio di Sicurezza, la NATO collaborò con la Forza di Protezione delle Nazioni Unite, garantendo ai caschi blu la protezione aerea contro gli eventuali attacchi serbo-bosniaci durante lo svolgimento delle operazioni di carattere umanitario.⁷⁷

L'aspetto umanitario è, dunque, l'elemento principale che ha caratterizzato le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza adottate nella

⁷⁴ La Comunità Europea e la NATO avevano dato la propria disponibilità per dare attuazione alla risoluzione 770. Il Consiglio di Sicurezza decise, tuttavia, con la risoluzione 776 del 14 settembre 1992, di affidare all'UNPROFOR i compiti di scortare i convogli in Bosnia.

⁷⁵ Le zone di interdizione di volo furono create con la risoluzione 781 dell'8 ottobre 1992.

⁷⁶ L'operazione Deny Flight ha dato luogo anche all'uso della forza. Nel febbraio del 1994, infatti, quattro apparecchi serbi furono distrutti da alcuni caccia statunitensi nei pressi di Banja-Luka.

⁷⁷ Le zone di sicurezza furono create con la risoluzione 819 del 16 aprile 1993. Bisogna ricordare, inoltre, che il Consiglio di Sicurezza, con risoluzione 827 del 25 maggio 1993, ha provveduto alla creazione di un Tribunale al fine di perseguire i responsabili delle gravi violazioni del diritto umanitario realizzate durante il conflitto iugoslavo.

gestione della crisi iugoslava.⁷⁸ Tale aspetto deve essere esaminato sia in relazione ai compiti attribuiti all'UNPROFOR, sia in relazione alla nozione di minaccia alla pace ed, infine, in relazione all'autorizzazione rilasciata dal Consiglio di Sicurezza, al fine di realizzare obiettivi umanitari attraverso operazioni militari condotte dagli Stati membri.

In primo luogo è necessario porre in rilievo che il progressivo ampliamento del mandato attribuito all'UNPROFOR ha mostrato l'esistenza di uno stretto legame tra l'assistenza umanitaria e il mantenimento della pace, innovando rispetto alla pratica precedente.⁷⁹ Se la risoluzione 743 attribuisce, infatti, alla Forza di Protezione delle Nazioni Unite i tradizionali compiti di interposizione tra i belligeranti e di smilitarizzazione di alcune regioni della Croazia⁸⁰, le successive risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ampliano il mandato dell'UNPROFOR in senso umanitario, introducendo un nuovo elemento nella gestione di un conflitto interno al fine del rafforzamento dell'obiettivo generale del ristabilimento della pace.⁸¹

⁷⁸ Durante la crisi bosniaca, ripetuti appelli affinché la comunità internazionale si attivasse per un intervento umanitario furono lanciati da Giovanni Paolo II. Le dichiarazioni sono riportate da COLOMBO SACCO, *Giovanni Paolo II e la nuova proiezione internazionale della Santa Sede*, Milano, 1997, p. 96.

⁷⁹ CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 157.

⁸⁰ Ris. 743 § 5 del dispositivo :
“(The Security Council) recalls that, in accordance with paragraph 1 of the United Nations peace-keeping plan, the Force should be an interim arrangement to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall settlement of the Yugoslav crisis.”

⁸¹ CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 117 ; AZIMI, *Humanitarian Action and Peace-Keeping Operation : Debriefing and Lessons, Report and Recommendations of the International Conference*, Singapore, 1997, p. 69.

Si deve sottolineare che, in un primo tempo, il conflitto iugoslavo si è caratterizzato come una guerra interna ad uno Stato. Dopo che le Repubbliche che componevano la Jugoslavia si sono dichiarate indipendenti, il conflitto è divenuto internazionale, con elementi di guerra civile in Bosnia ed in Croazia. Si vedano in tal senso GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 38; PETROVIC, CONDORELLI, *L'ONU*, cit., p. 34. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza esaminate in questo paragrafo riguardano le situazioni di conflitto interno, con una particolare attenzione alla Bosnia Erzegovina.

Mentre le risoluzioni 758 e 761 assegnano alla Forza di Protezione i limitati compiti relativi al controllo ed al funzionamento dell'aeroporto di Sarajevo e la sorveglianza dei corridoi umanitari creati per permettere la fornitura degli aiuti alla città bosniaca⁸², la risoluzione 776, adottata in applicazione del paragrafo 2 della risoluzione 770, segna un'importante tappa nel progresso in senso umanitario della missione.⁸³ L'attività dell'UNPROFOR, infatti, viene estesa a tutto il territorio della Bosnia Erzegovina e consiste anche nella scorta e nella protezione dei convogli di detenuti rilasciati grazie all'intervento della Croce Rossa Internazionale. Proprio la messa in opera della risoluzione 776 permette di raggiungere anche l'ulteriore scopo di rendere meno frequente la pulizia etnica compiuta da alcune milizie locali: la presenza sul territorio della Forza di Protezione, infatti, costituisce un deterrente a tale pratica.⁸⁴

La missione dell'UNPROFOR acquisisce, poi, un'ulteriore dimensione, nell'ottica di una più ampia protezione della popolazione civile, a seguito della risoluzione 836, che estende il mandato della Forza di Protezione alla

⁸² Nella ris. 758 § 2, il Consiglio di Sicurezza decide di ampliare i compiti dell'UNPROFOR, in base ai suggerimenti contenuti nel rapporto del 6 giugno 1992 del Segretario Generale che riproduceva l'accordo relativo alla riapertura dell'aeroporto di Sarajevo, stipulato il 5 giugno 1992, dal Presidente della Bosnia e dal rappresentante dei serbi di Bosnia. A tale accordo fa riferimento anche la ris. 761 § 1:

“(The Security Council) authorizes the Secretary-General to deploy immediately additional elements of the United Nations Protection Forces (UNPROFOR) to ensure the security and the functioning of Sarajevo airport and the delivery of humanitarian assistance in accordance with his report dated 6 June 1992.”

Nel successivo § 4 della risoluzione, il Consiglio di Sicurezza non esclude l'adozione di misure ulteriori al fine di garantire l'assistenza umanitaria alla popolazione civile, qualora le parti in conflitto non dovessero cooperare con i caschi blu nello svolgimento delle operazioni umanitarie.

⁸³ Ris. 776 § 2 del dispositivo:

“(The Security Council) authorizes, in implementation of paragraph 2 of the resolution 770 (1992), the enlargements of UNPROFOR's mandate and strength in Bosnia and Herzegovina recommended by Secretary-General in that report to perform the functions outlined in the report, including the protection of convoys of released detainees if requested by the International Committee of the Red Cross”.

⁸⁴ CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 111.

difesa delle zone di sicurezza contro gli attacchi dei gruppi paramilitari locali.⁸⁵ Il Consiglio di Sicurezza autorizza, quindi, i caschi blu a prendere tutte le misure necessarie, anche implicanti l'uso della forza, al fine di rispondere alle incursioni armate ed al deliberato ostruzionismo da parte dei gruppi armati che ostacolano la libertà di movimento dell'UNPROFOR e la protezione dei convogli umanitari.⁸⁶

Si può dunque ritenere che l'estensione dei compiti attribuiti alla Forza di Protezione delle Nazioni Unite mostra come l'aspetto umanitario sia diventato progressivamente preponderante.⁸⁷

Se preoccupazioni di carattere umanitario hanno dunque caratterizzato l'azione del Consiglio di Sicurezza nella gestione della crisi iugoslava, non si può tuttavia sostenere che siano stati introdotti elementi nuovi nella pratica di tale organo, dato che nelle risoluzioni 770, 816 e 836 il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'adozione di misure coercitive solo dopo aver accertato l'esistenza di una minaccia alla pace.⁸⁸

⁸⁵ Ris. 836 § 5 del dispositivo:

“(The Security Council) decides to extend to that end the mandate of UNPROFOR in order to enable it, in the safe areas referred to in the resolution 824 (1993), to deter attacks against the safe areas, to monitor the cease-fire, to promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Government of the Republic of Serbia and Herzegovina and to occupy some key points on the ground, in addition to participating in the delivery of humanitarian relief to the population as provided for in the resolution 776 (1992) of September 1992.”

⁸⁶ Ris. 836 § 9 del dispositivo:

“(The Security Council) authorizes UNPROFOR, in addition to the mandate defined in resolutions 770 (1992) of 13 August 1992 and 776 (1992), in carrying out the mandate defined in paragraph 5 above, acting in self-defence, 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.”

⁸⁷ PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 234.

⁸⁸ Si deve, in particolare, notare che nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative alla crisi iugoslava, la tutela dei diritti umani è subordinata, ai sensi del Capitolo VII, all'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace, che è constatata nella difficoltà di fornire l'assistenza umanitaria. Giuridicamente, l'azione del Consiglio non è basata, quindi, su una responsabilità in materia di diritti umani, responsabilità che deriverebbe dalla necessità di far rispettare uno degli scopi principali dell'organizzazione, ma su quella più classica del mantenimento della pace. In

L'elemento nuovo è invece rappresentato proprio dall'ampliamento della nozione di minaccia alla pace. Il Consiglio di Sicurezza ha dunque proseguito quel processo iniziato con la risoluzione 688 del 5 aprile 1991, qualificando come minaccia alla pace delle situazioni non direttamente implicanti la possibilità, seppur remota, di un'aggressione da parte di uno Stato nei confronti di un altro Stato.⁸⁹

Nella prima risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza nella gestione della crisi iugoslava, la risoluzione 713 del 25 settembre 1991, i fattori in base ai quali è accertata la minaccia alla pace sono rappresentati dagli alti costi di vite umane, dai danni materiali causati dai continui combattimenti in Jugoslavia, e dalle conseguenze risentite dagli Stati confinanti, con particolare riguardo alle zone di frontiera.⁹⁰ In questa risoluzione, dunque, la minaccia alla pace è collegata ai rilevanti effetti transfrontalieri derivanti dal conflitto in Jugoslavia. Nelle risoluzioni successive, tuttavia, il Consiglio tende a collegare tale minaccia unicamente agli sviluppi della catastrofe umanitaria, catastrofe caratterizzata dalle massicce violazioni di

questo senso si vedano MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 699; CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 509; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 225.

⁸⁹ È necessario sottolineare che la Forza di Protezione delle Nazioni Unite ha sempre agito con il consenso, continuamente rinnovato, dei governi della Croazia e della Bosnia e, sino ad una certa fase, anche con il consenso delle parti insurrezionali. Nelle risoluzioni in cui non vi è l'esplicito riferimento al consenso degli insorti, il Consiglio di Sicurezza richiede la loro collaborazione per garantire la sicurezza del personale umanitario. In questo senso LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 62; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 224.

⁹⁰ Ris. 713 § 3 e 4 del preambolo:
“(The Security Council) gravely alarmed at the rapid deterioration of the situation in Somali and the heavy loss of human life and widespread material damage resulting from the conflict in the country and aware of its consequences on stability and peace in the region.”

“(The Security Council) concerned that the continuation of this situation constitutes, as stated in the report of the Secretary-General, a threat to international peace and security”.

norme umanitarie e dall'estrema difficoltà incontrata dal personale umanitario nella distribuzione dell'assistenza.⁹¹

Proprio quest'ultimo elemento è considerato, nella risoluzione 770, come il principale fattore in base al quale il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace.⁹²

Anche i delegati degli Stati membri presso tale organo, nella discussione precedente l'adozione della risoluzione 770, hanno confermato tale orientamento, sottolineando come la minaccia alla pace sia da accertarsi in relazione all'emergenza umanitaria.⁹³ Nessun riferimento, invece, è compiuto agli eventuali effetti transfrontalieri che la crisi in Bosnia Erzegovina poteva causare.⁹⁴ La successiva risoluzione 836 individua

⁹¹ Nella ris. 743, relativa alla creazione dell'UNPROFOR, il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza della minaccia alla pace, facendo un generico riferimento alla situazione interna iugoslava:

“(The Security Council) concerned that the situation in Yugoslavia continues to constitute a threat to international peace and security as determined in resolution 713 (1991).”

Nella risoluzione 758, il Consiglio di Sicurezza condanna la continuazione dei combattimenti che rendono impossibile la distribuzione dell'aiuto umanitario a Sarajevo, creando in tal modo un legame di interdipendenza tra questi due fattori, che dunque causano una minaccia alla pace. Ris. 758 § 5 del preambolo:

“(The Security Council) deploring the continuation of the fighting in Bosnia and Herzegovina which is rendering impossible the distribution of humanitarian assistance in Sarajevo and its environs”.

⁹²

Ris. 770 § 5 del preambolo:

“(The Security Council) recognizing that the situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area.”

Nella risoluzione 770 § 8 si stabilisce una connessione tra la difficoltà di fornire l'assistenza umanitaria e la violazione dei diritti umani in Bosnia:

“(The Security Council) dismayed by the continuation of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Bosnia and Herzegovina and the consequent suffering of the people of that country.”

⁹³

Nella discussione precedente l'adozione della risoluzione 770, i delegati dell'Ecuador e degli Stati Uniti sostennero che la fornitura dell'aiuto umanitario era un elemento fondamentale per il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale. I delegati della Francia e del Belgio, invece si limitarono a mettere l'accento sulla catastrofica situazione umanitaria. Alcune dichiarazioni sono riportate da CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 510 e 511.

⁹⁴

Una parte minoritaria della dottrina ritiene, tuttavia, che, nel caso iugoslavo, l'emergenza umanitaria non sia stato l'unico elemento in base al quale la minaccia alla pace era accertata. Il

l'esistenza di una minaccia della pace nella grave ed intollerabile violazione del diritto umanitario internazionale. Riferimenti sono compiuti anche all'inaccettabile pratica della pulizia etnica e alle attività dirette ad impedire la fornitura dell'assistenza umanitaria.⁹⁵

Una parte della dottrina ha ritenuto, inoltre, che, nel caso iugoslavo, il governo bosniaco non era di fatto in grado di esercitare la propria autorità sul territorio della Bosnia Erzegovina, e che, dunque, la minaccia alla pace era accertata, nella risoluzione 770, anche in relazione all'esistenza di quest'ultimo elemento.⁹⁶ In tal modo si potrebbe confermare, avuto anche riguardo alla crisi somala e, parzialmente, a quella haitiana, che il Consiglio di Sicurezza, nella sua recente pratica, accerta l'esistenza di una minaccia della pace qualora ricorra una grave emergenza umanitaria, accompagnata

Consiglio di Sicurezza si trovava, infatti, a gestire una situazione capace di rilevanti ripercussioni internazionali e, nelle risoluzioni relative all'assistenza umanitaria, le misure prese si proponevano di attenuare la gravità dell'emergenza umanitaria che, assieme ad altri elementi (quali l'intensità del conflitto, i legami tra le etnie in lotta e paesi terzi, il flusso di rifugiati) costituiva una minaccia alla pace. In questo senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 671. Quest'autore, sottolineando la necessità di considerare le circostanze concrete della crisi iugoslava, riconosce tuttavia che il Consiglio di Sicurezza, nelle proprie risoluzioni, si è riferito solo all'emergenza umanitaria, e non agli altri elementi.

⁹⁵

Ris. 836 § 5, 6, 11, 18 del preambolo:

“(The Security Council) reiterating its alarm at the grave and intolerable situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina arising from serious violations of international humanitarian law.”

“(The Security Council) reaffirming once again that any taking of territory by force or any practice of “ethnic cleansing” is unlawful and totally unacceptable”.

“(The Security Council) condemning the obstruction, primarily by the Bosnian Serb party, of the delivery of humanitarian assistance.”

“(The Security Council) determining that the situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina continues to be a threat to international peace and security.”

⁹⁶

In base a quest'orientamento dottrinale, il riferimento, contenuto nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, al consenso del governo bosniaco costituirebbe una finzione giuridica che permetterebbe alle Nazioni Unite di intervenire mediante l'UNPROFOR. Il governo bosniaco, infatti, non ha mai esercitato la propria autorità in Bosnia Erzegovina, essendo la maggior parte del territorio sotto il controllo dei gruppi insurrezionali. La risoluzione 770 non si riferisce direttamente alla perdita grave dell'autorità di governo; tale elemento sarebbe implicitamente contenuto nel § 8, e più in particolare nella seguente formula: “... (dismayed) by the continuation of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies...” (per il testo completo, si veda la nota n. 90). In questo senso CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 516.

dalla perdita di autorità del governo dello Stato in cui le Nazioni Unite intervengono.⁹⁷

La risoluzione 770 pone l'ulteriore problema di stabilire se, con la sua adozione, il Consiglio di Sicurezza abbia voluto introdurre un diritto di ingerenza umanitaria a favore degli Stati. Nel § 2 del dispositivo della risoluzione, infatti, l'organo delle Nazioni Unite chiede agli Stati di prendere, individualmente o attraverso accordi regionali, tutte le misure necessarie per facilitare la fornitura degli aiuti umanitari alla città di Sarajevo.⁹⁸

Una parte della dottrina ha ritenuto, infatti, che la formula utilizzata dal Consiglio di Sicurezza attribuisce ai singoli Stati un margine illimitato di manovra, limitando in tal modo il potere discrezionale dell'organo delle Nazioni Unite.⁹⁹

In realtà non si è introdotto alcun diritto di ingerenza umanitaria unilaterale. In primo luogo, infatti, in base all'art. 42 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza può decidere misure coercitive implicanti l'uso della forza armata al fine del ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale, che potranno, ai sensi dell'art. 48 § 1, essere eseguite da tutti gli Stati membri o solo da alcuni di essi, secondo quanto stabilito dal medesimo Consiglio. Ne deriva, dunque, che l'organo delle

⁹⁷ Per una più ampia esposizione di tale orientamento dottrinale, si veda il paragrafo 4 del presente capitolo.

⁹⁸ Ris. 770 § 2 del dispositivo:
“(The Security Council) calls upon States to take nationally or through regional agencies or arrangements all measures necessary to facilitate in coordination with the United Nations the delivery by relevant United Nations humanitarian organizations and others of humanitarian assistance to Sarajevo and wherever needed in other parts of Bosnia and Herzegovina”.

⁹⁹ ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 250; HELTON, *The Legality of Providing Humanitarian Assistance*, cit., p. 374. Gli Stati che si sono astenuti dal voto al momento dell'adozione della risoluzione 770, cioè Cina, India e Zimbabwe, hanno giustificato il loro voto sottolineando come, in tal modo, si sia voluto attribuire un'illimitata discrezionalità agli Stati membri.

Nazioni Unite, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, può attribuire agli Stati la scelta dei mezzi mediante cui eseguire la decisione.¹⁰⁰

Secondariamente, bisogna sottolineare che la formula utilizzata dal Consiglio di Sicurezza deve essere interpretata in senso restrittivo, come scelta da parte dello Stato di quell'azione indispensabile per il raggiungimento dello scopo previsto dalla risoluzione.¹⁰¹ Nel caso della crisi iugoslava, gli Stati hanno dimostrato di voler interpretare in modo prudente l'autorizzazione, rilasciata dal Consiglio di Sicurezza, nella risoluzione 770. Come già ricordato, infatti, il compito di facilitare la fornitura dell'assistenza umanitaria è stato attribuito, con risoluzione 776, all'UNPROFOR. Anche nella risoluzione 781, relativa all'interdizione di sorvolo della Bosnia Erzegovina, e 836, relativa alla protezione delle zone di sicurezza, il Consiglio esorta gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per dare attuazione alle risoluzioni. Nuovamente gli Stati si sono mostrati prudenti nella soddisfazione delle richieste del Consiglio e, durante lo svolgimento dell'operazione Deny Flight, la NATO ha operato in stretto contatto con le Nazioni Unite.¹⁰²

Concludendo, si può dunque affermare che l'intervento nella ex-Iugoslavia ha introdotto elementi di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, perché lo scopo principale delle operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza è stato quello di fronteggiare la grave emergenza umanitaria. L'elemento umanitario diviene, dunque, l'aspetto caratterizzante dell'operazione di mantenimento della pace svolta

¹⁰⁰ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 524.

¹⁰¹ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 525.

¹⁰² LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 80; PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 266.

dall'UNPROFOR, e delle azioni condotte dagli Stati sotto l'egida delle Nazioni Unite.

L'intervento umanitario si è realizzato attraverso il tradizionale meccanismo giuridico previsto dalla Carta delle Nazioni, mentre si ha un ampliamento della tradizionale nozione di minaccia alla pace. Si deve, infine, negare vi è stata la creazione di un diritto di ingerenza a favore dei singoli Stati, dato che il Consiglio di Sicurezza ha sempre mantenuto il controllo e il coordinamento di tutte le operazioni realizzate nella ex-Iugoslavia.

4. (segue) L'INTERVENTO IN SOMALIA.

La guerra civile in Somalia esplose nel 1991, a seguito della caduta del Presidente Siyad Barre. La presenza di numerose fazioni di rivoltosi impedì la creazione di un governo che fosse in grado di porre fine ai combattimenti e di alleviare le sofferenze della popolazione civile, che versava in una grave situazione di emergenza umanitaria, a causa della carestia e dell'impossibilità, per gli aiuti umanitari, di giungere a destinazione.¹⁰³

Il 23 gennaio 1992, il Consiglio di Sicurezza, agendo in risposta ad un invito proveniente dal Primo Ministro ad interim somalo, adottò, ai sensi

¹⁰³

Per una descrizione dettagliata dei fatti, si veda SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 61; HUTCHINSON, *Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, p. 624.

del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la risoluzione 733, in cui si stabiliva un embargo totale sulla fornitura di armi alla Somalia.¹⁰⁴

A causa dell'inasprimento del conflitto e del mancato rispetto del cessate il fuoco, il Consiglio di Sicurezza decise, in un primo momento, l'invio di 50 osservatori delle Nazioni Unite, disarmati e non dotati di poteri coercitivi, e, successivamente la creazione di una Forza di pace (UNOSOM), composta da 500 militari, a cui furono attribuiti compiti prevalentemente umanitari.¹⁰⁵ Il numero dei caschi blu fu poi aumentato con la risoluzione 775 (28 agosto 1992) e venne istituito un ponte aereo di aiuti umanitari, al fine di far fronte all'emergenza.

La situazione in Somalia si aggravò nuovamente. Il personale umanitario correva gravi pericoli di vita ed il Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros-Ghali, in un rapporto al Consiglio di Sicurezza, esortò tale organo a prendere delle misure coercitive al fine di riportare la pace e la sicurezza in quello Stato.¹⁰⁶ In applicazione della risoluzione 794 del 3 dicembre 1992, fu creata una forza multinazionale unificata (UNITAF), operante sotto il comando statunitense e chiamata a svolgere l'operazione Restore Hope, il cui scopo era di natura essenzialmente umanitaria.¹⁰⁷ L'UNITAF si occupò,

¹⁰⁴ Nel mese di febbraio le fazioni somale si erano riunite ad Addis-Abeba, sotto l'egida dell'Organizzazione dell'Unità Africana e si erano accordate per il rispetto del cessate il fuoco. Un altro accordo per il cessate il fuoco era stato precedentemente deciso a New York dal generale Aidid e dal rivale Mahdi, tale accordo fu tuttavia immediatamente violato.

¹⁰⁵ L'invio degli osservatori delle Nazioni Unite fu deciso dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 746 del 17 marzo 1992, mentre l'UNOSOM fu creata con la risoluzione 751 del 24 aprile 1992.

¹⁰⁶ Nel mese di novembre, si erano verificati incidenti che avevano messo in pericolo la sicurezza del personale umanitario. I soldati dell'UNOSOM, dispiegati nell'aeroporto di Mogadiscio, avevano subito degli attacchi armati da parte della fazione di insorti capeggiata dal generale Aidid, mentre una nave del PAM (Programma Mondiale Alimentare) era stata bombardata nel porto di Mogadiscio dal gruppo di ribelli del generale Mahdi.

¹⁰⁷ Accanto all'UNITAF operava anche UNOSOM, che si occupava del controllo del rispetto del cessate il fuoco.

infatti, di assicurare solo la protezione e la distribuzione degli aiuti umanitari, alleviando in tal modo le sofferenze della popolazione somala, mentre non procedette anche al disarmo delle fazioni, così come aveva suggerito il Segretario Generale.¹⁰⁸

Nel marzo 1993, l'UNITAF venne rimpiazzata da una nuova forza delle Nazioni Unite, l'UNOSOM II, che fu appoggiata, durante la prima fase della sua missione, da una forza di intervento rapido messa a disposizione dal governo statunitense per il compimento delle azioni coercitive. I compiti dell'UNOSOM II, definiti nella risoluzione 814 del 26 marzo 1993, non si limitavano alla sola difesa degli aiuti umanitari, ma erano anche diretti alla protezione armata delle installazioni e del personale umanitario e, successivamente, al tentativo di ricostruire l'apparato statale somalo.

L'UNOSOM II si ritirò nel marzo del 1995. L'intervento delle Nazioni Unite in Somalia fu percepito dalla comunità internazionale come un fallimento, dato che, anche se effettivamente l'emergenza umanitaria si era risolta, da un punto di vista politico non si era raggiunta ancora la pacificazione nazionale.

La gestione della crisi somala da parte delle Nazioni Unite rileva come l'aspetto umanitario sia stato il principale fattore che ha condizionato le operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza in Somalia, stabilendo in tal modo un legame di necessità tra soluzione dell'emergenza umanitaria e ristabilimento della pace in quello Stato.

Rispetto a quanto visto per l'UNPROFOR, la vocazione essenzialmente umanitaria dell'UNOSOM è ancora più evidente, dato che sin dall'origine la missione è stata diretta a rimediare alla situazione di urgenza

¹⁰⁸

In realtà l'operazione Restore Hope si rivelò un fallimento, dato che la Forza multinazionale si schierò ben presto contro il generale Aidid, compromettendo in tal modo la gestione politico-diplomatica della crisi.

umanitaria.¹⁰⁹ Nel rapporto presentato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite al Consiglio di Sicurezza, il 21 aprile 1992, sono indicati i compiti dell'UNOSOM.¹¹⁰ Essi consistono essenzialmente nel garantire la sicurezza degli agenti, del materiale e delle forniture delle Nazioni Unite nel porto di Mogadiscio, nonché nella scorta del trasporto degli aiuti umanitari e nella loro distribuzione nella capitale somala.¹¹¹ Anche nella risoluzione 775 del 28 agosto 1992, in cui il Consiglio di Sicurezza autorizza l'ampliamento numerico dell'UNOSOM, si ribadiscono i compiti umanitari della Forza di pace, consistenti nella protezione e nella distribuzione dell'aiuto umanitario.

Con l'adozione della risoluzione 814, istitutiva dell'UNOSOM II, la missione dei caschi blu acquisisce una dimensione più ampia. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, estende il mandato conformemente alle raccomandazioni contenute nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 3 marzo 1993.¹¹² I caschi blu sono, infatti, autorizzati a prendere tutte le misure necessarie al fine di neutralizzare gli elementi armati che attaccano o minacciano di attaccare le installazioni o il personale delle Nazioni Unite e delle organizzazioni non governative. Nel rapporto citato, il Segretario Generale precisa, inoltre, che i soldati dell'UNOSOM sono autorizzati a prendere qualsiasi misura, comprese quelle coercitive, al

¹⁰⁹ CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 112 ; AZIMI, *Humanitarian Action*, cit., p. 99. Esprime una posizione differente Greenwood, che ritiene che la missione dell'UNOSOM è consistita in una classica operazione di mantenimento della pace. GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 37.

¹¹⁰ Ris. 751 § 1 e 2 del dispositivo.

¹¹¹ Il rapporto citato è riportato da CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 113. Accanto ai compiti umanitari, UNOSOM doveva anche sorvegliare il rispetto del cessate il fuoco e procedere al disarmo delle fazioni al fine di riportare l'ordine a Mogadiscio.

¹¹² Ris. 814 § 5.

fine di creare le condizioni di sicurezza necessarie per assicurare la distribuzione degli aiuti umanitari.¹¹³

Oltre a confermare il nuovo ruolo “umanitario” dei caschi blu, ruolo creato dal Consiglio di Sicurezza al fine di fronteggiare l'emergenza umanitaria in Bosnia, la crisi somala ha fatto segnare una svolta fondamentale nello sviluppo a fini umanitari del concetto di minaccia alla pace, perché tale minaccia è stata rilevata in presenza della sola emergenza umanitaria. A differenza di quanto si era verificato nella crisi iugoslava, nel caso della Somalia l'autorizzazione all'uso della forza è decisa dal medesimo Consiglio in assenza del consenso dell'autorità di governo, dato che la Somalia versava in una situazione di anarchia.¹¹⁴

Nella risoluzione 733, in cui è deciso l'embargo totale sulla fornitura di armi, il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza della minaccia alla pace, riferendosi sia alle pesanti perdite di vite umane e sia alle conseguenze che la situazione in Somalia può causare nel Corno d'Africa.¹¹⁵ In tale risoluzione, dunque, la minaccia alla pace è rilevata, come si era già verificato con le risoluzioni 713 e 688 inerenti, rispettivamente, la

¹¹³

Il rapporto del 3 marzo 1993 è riportato da CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 114 e PAYE, *Sauve qui veut?*, cit., p. 240. Quest'autore sostiene che, a differenza di quanto accaduto nel caso dell'UNPROFOR, i soldati dell'UNOSOM sono stati autorizzati dal Consiglio di Sicurezza ad utilizzare la forza non solo a scopo difensivo. La creazione delle condizioni necessarie al fine di assicurare la distribuzione degli aiuti umanitari, infatti, andrebbe oltre, secondo tale autore, la legittima difesa.

¹¹⁴

Paye rileva che nella risoluzione 767 § 4, il Consiglio di Sicurezza prende atto del consenso rilasciato dal governo provvisorio somalo, governo che, tuttavia, non esercitava di fatto alcun potere sovrano. Nelle successive risoluzioni 775 e 794 non vi è alcun riferimento a tale consenso, mentre nella risoluzione 814 § 8 il Consiglio di Sicurezza si richiama agli accordi che le fazioni in lotta avevano stipulato l'8 gennaio 1993 ad Addis Abeba. PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 217.

¹¹⁵

Ris. 733 § 3 e 4:

“(The Security Council) gravely alarmed at the rapid deterioration of the situation in Somalia and the heavy loss of human life and widespread material damage resulting from the conflict in the country and aware of its consequences on stability and peace in the region”.

“(The Security Council) concerned that the continuation of this situation constitutes, as stated in the report of the Secretary-General, a threat to international peace and security”.

Iugoslavia e l'Iraq, anche in relazione ai riflessi internazionalistici della crisi interna.¹¹⁶

Nella successiva risoluzione 746 del 17 marzo 1993, il Consiglio di Sicurezza si dice preoccupato per il fatto che la situazione in Somalia continua a costituire una minaccia per la pace, non facendo più alcun riferimento ai riflessi internazionalistici della crisi, mentre nella risoluzione 767, dopo aver nuovamente accertato l'esistenza della minaccia alla pace, il Consiglio di Sicurezza minaccia di prendere misure più incisive se le fazioni somale non cooperano nella distribuzione degli aiuti umanitari.¹¹⁷

Se nella risoluzione 775 del 28 agosto 1992 la fornitura di aiuti umanitari è considerata come un elemento importante per il ristabilimento della pace e della sicurezza in Somalia,¹¹⁸ nella successiva risoluzione 794 del 3 dicembre 1992, la vastità della sofferenza del popolo somalo, aggravata dalla difficoltà incontrata nella distribuzione dell'assistenza umanitaria, è considerata come l'unico elemento costituente una minaccia alla pace.¹¹⁹

¹¹⁶ Il paragone tra le risoluzioni 733 e 713 è effettuato da GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 37 e ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 256; il paragone tra le risoluzioni 733 e 688 è effettuato da HUTCHINSON, *Restoring Hope*, cit., p. 627.

¹¹⁷ Ris. 746 § 6:
“(The Security Council) deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Somalia constitutes a threat to international peace and security.”

La medesima affermazione è anche contenuta nella risoluzione 751 § 6, nella risoluzione 767 § 7 e nella risoluzione 775 § 6. Nella risoluzione 767 § 8, il Consiglio di Sicurezza esprime la propria preoccupazione per l'emergenza umanitaria:

“(The Security Council) gravely alarmed by the deterioration of the humanitarian situation in Somalia and underlining the urgent need for quick delivery of humanitarian assistance in the whole country”.

¹¹⁸ Ris. 775 § 8:
“(The Security Council) reaffirming that the provision of humanitarian assistance in Somalia is an important element in the effort of the Council to restore international peace and security in the area”.

¹¹⁹ Ris. 794 § 3 del preambolo:

Tale risoluzione costituisce, dunque, una tappa fondamentale nell'ampliamento della nozione di minaccia alla pace e, conseguentemente, nella possibilità, da parte del Consiglio di Sicurezza, di intervenire in quei conflitti interni che non hanno alcun riflesso a livello internazionale.¹²⁰ A differenza della risoluzione 770 relativa alla crisi iugoslava, la risoluzione 794 è stata adottata all'unanimità.¹²¹ Ciò dimostra, quindi, che anche gli Stati tradizionalmente più reticenti ad intervenire all'interno di uno Stato, quali la Cina, l'Ecuador e lo Zimbabwe, hanno percepito la gravità della crisi somala.¹²²

E' necessario sottolineare che proprio la Cina e lo Zimbabwe si erano astenuti dal voto dell'adozione della risoluzione 770 del 13 agosto 1992,

“(The Security Council) determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security”.

Nella successiva risoluzione 814 del 26 marzo 1993, il Consiglio di Sicurezza accerta la minaccia alla pace nel § 26. Riferimenti sono compiuti, nei paragrafi precedenti alla crisi umanitaria somala. Si vedano, a titolo esemplificativo i § 7, 10 e 11:

“(The Security Council) noting with deep regret and concern the continuing reports of widespread violations of international humanitarian law and the general absence of the rule of law in Somalia.”

“(The Security Council) noting the need for continued humanitarian relief assistance and for the rehabilitation of Somalia's political institutions and economy”.

(The Security Council) concerned that the crippling famine and drought in Somalia, compounded by the civil strife, have caused massive destruction to the means of production and the natural and human resources of that country”.

¹²⁰ HUTCHINSON, *Restoring Hope*, cit., p. 629; MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 674; GAJA, *Réflexion sur le rôle*, cit., p. 305; LILLICH, *The Role of the Security Council*, cit., p. 7; CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 509; ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 256.

¹²¹ E' necessario inoltre sottolineare che se nella risoluzione 770 relativa alla crisi iugoslava la minaccia alla pace era accertata in relazione alla situazione bosniaca e la fornitura dell'aiuto umanitario era considerato come un elemento importante per ristabilire la pace (per il testo della risoluzione 770 § 5 si veda la nota n. 92), nella risoluzione 794 la violazione dei diritti umani del popolo somalo e l'impossibilità di fornire gli aiuti umanitari sono elementi che costituiscono direttamente una minaccia alla pace.

¹²² Prima dell'adozione della risoluzione 794, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel proprio rapporto del 29 novembre 1992 inviato al Consiglio di Sicurezza, aveva posto in rilievo le conseguenze che la crisi somala potevano produrre nel Corno d'Africa. E' dunque significativo il fatto che il Consiglio di Sicurezza non abbia menzionato, all'interno della risoluzione 794, tale elemento. Il rapporto citato è riportato da GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 37. Si veda anche SOREL, *La Somalie*, cit., p. 69 e MAGANI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 674.

relativa alla crisi iugoslava. Ciò evidenzia la preoccupazione di tutta la comunità internazionale per quanto si stava verificando in Somalia.

Nella risoluzione, tuttavia, è presente un elemento che potrebbe ridimensionare la portata innovativa dell'intervento delle Nazioni Unite. Nel § 2, infatti, il Consiglio di Sicurezza riconosce il carattere eccezionale della situazione somala e parte della dottrina ha individuato tale carattere nella situazione di anarchia in cui versava la Somalia.¹²³ Per quanto, infatti, la risoluzione 794 § 7 si riferisca ad un appello urgente lanciato dalla Somalia, in realtà in tale Stato non esisteva alcun governo che di fatto fosse in grado di esercitare il potere sovrano sul popolo somalo.¹²⁴

Tenendo conto di tali rilievi, una parte della dottrina ha argomentato che il Consiglio di Sicurezza non si sarebbe ingerito negli affari interni della Somalia, dato che non vi era nessun ente svolgente una funzione di governo in modo effettivo ed indipendente.¹²⁵ Lo Stato somalo aveva infatti cessato d'esistere, perché uno dei suoi elementi costitutivi era venuto a mancare, e dunque la fornitura degli aiuti umanitari mediante l'uso della forza non avrebbe violato la sovranità della Somalia.¹²⁶ A conferma della propria tesi,

¹²³

Ris. 794 § 2 del preambolo:

“(The Security Council) recognizing the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate an exceptional response”.

¹²⁴

Ris. 794 § 7 del preambolo:

“(The Security Council) responding to the urgent calls from Somalia for the international community to take measures to ensure the delivery of humanitarian assistance in Somalia.”

¹²⁵

GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 38; SOREL, *La Somalie*, cit., p. 75, ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 256. Bisogna sottolineare che il governo provvisorio somalo, a cui si era riferito il Consiglio di Sicurezza nella risoluzione 733, non esercitava di fatto alcuna autorità in Somalia.

¹²⁶

Tale teoria richiama quegli sforzi dottrinali tendenti a trasporre nel diritto internazionale il concetto di gestione d'affari: se uno Stato è nell'impossibilità ad esercitare le prerogative di pubblico potere, altri Stati potranno esercitarle a suo nome, dato che il suo consenso è presunto perché l'azione dello Stato interveniente è volta a garantire i diritti della popolazione, che, in tal

questa parte della dottrina richiama le dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti, presso il Consiglio di sicurezza, di Cina, Ecuador e Zimbabwe, i quali si sono riferiti, nelle loro dichiarazioni di voto, allo stato di anarchia.¹²⁷

Un'altra parte della dottrina ritiene, invece, che la mancanza di un'autorità sovrana sia da considerarsi come un elemento che, insieme alla gravità delle violazioni dei diritti del popolo somalo, ha permesso al Consiglio di Sicurezza di accertare l'esistenza di una minaccia alla pace.¹²⁸

Entrambi gli orientamenti dottrinali non sono esenti da critiche. Nel primo caso, infatti, la mancanza dell'autorità di governo non vale a giustificare un intervento esterno, anche se deciso dal Consiglio di Sicurezza, salvo nel caso in cui tale intervento sia compatibile con il principio di autodeterminazione dei popoli. Nel caso in discussione, il popolo somalo non lottava per autodeterminarsi.¹²⁹

La seconda teoria, invece, deve essere criticata, considerando il fatto che una situazione di grave emergenza umanitaria può verificarsi anche senza che vi sia stato un collasso dell'apparato statale che comporti uno stato di anarchia. L'emergenza umanitaria può derivare, infatti, dall'azione di un gruppo di insorti che si prefigga, come scopo, il genocidio di una minoranza etnica. In tali casi il Consiglio di Sicurezza può intervenire ugualmente, e così è stato nel caso del Ruanda, dell'Angola e della Liberia.¹³⁰

modo, beneficia dell'aiuto umanitario. Richiamano e criticano tale teoria CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 517.

¹²⁷ GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 38.

¹²⁸ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 516. Tali autori avevano rilevato l'esistenza di una perdita grave di autorità anche nel caso bosniaco. Si veda in questo senso il paragrafo 3 del presente capitolo.

¹²⁹ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 517.

¹³⁰ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 676.

Concludendo, si può dunque ritenere che il Consiglio di Sicurezza, nell'adottare la risoluzione 794, abbia voluto evidenziare che la decisione di intervenire con la forza in Somalia sia giustificata dalla particolare gravità della situazione interna a tale Stato, dovuta, in modo particolare, all'estrema difficoltà a fornire l'assistenza umanitaria alla popolazione somala, a causa dei violenti scontri tra le fazioni ed al blocco della distribuzione degli aiuti umanitari, blocchi attuati dai gruppi armati in lotta.¹³¹

L'orientamento dottrinale prevalente esclude, inoltre, che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto, con la risoluzione 794, introdurre un diritto di ingerenza umanitaria a favore degli Stati.¹³² Il § 10 di tale risoluzione, infatti, autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per garantire, il più presto possibile, il sicuro svolgimento delle operazioni umanitarie in Somalia.¹³³ A differenza di quanto era accaduto nella fase iniziale della crisi iugoslava, in cui l'attuazione della risoluzione 770 era stata affidata all'UNPROFOR, l'attuazione della risoluzione 794 è, invece, stata affidata ad una forza multinazionale, sotto il comando statunitense.¹³⁴

¹³¹ In questo senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 677.

¹³² In questo senso si vedano, a titolo esemplificativo, SOREL, *La Somalie*, cit., p. 78; HUTCHINSON, *Restoring Hope*, cit., p. 632; CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 528.

¹³³ Ris. 794 § 10:
(The Security Council) acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General and Member States cooperating to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia".

¹³⁴ Nell'autorizzare l'uso delle misure coercitive, il Consiglio di Sicurezza fa riferimento, nel § 8 della risoluzione 794, alla proposta degli Stati Uniti, i quali si erano dichiarati pronti ad intervenire in Somalia. Anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel rapporto inviato il 30 novembre 1992 allo stesso Consiglio, aveva prospettato una simile ipotesi. Boutros-Ghali, constatata la gravità della situazione in Somalia, aveva proposto 5 opzioni per fronteggiare tale crisi: la prima opzione consisteva nel rinforzare l'UNOSOM, che avrebbe dovuto agire secondo i principi che guidano le forze di mantenimento della pace; la seconda opzione consisteva nel ritiro del personale militare, al fine di permettere in tal modo alle organizzazioni non governative di trattare direttamente con le fazioni di insorti; la terza opzione consisteva nell'autorizzare

Anche in questo caso, come in quello iugoslavo, gli Stati membri sono dunque autorizzati a prendere tutte le misure necessarie per realizzare i fini della risoluzione, e, anche in questo caso, la formula utilizzata dal Consiglio deve essere interpretata in senso ristretto, come azione indispensabile per il raggiungimento dello scopo proposto.¹³⁵

Il Consiglio di Sicurezza ha inoltre previsto delle garanzie per evitare che gli Stati membri attuassero discrezionalmente la risoluzione 794. Nel § 13 del dispositivo, infatti, è richiesto che vengano raggiunti degli accordi per la creazione di meccanismi di coordinamento tra le Nazioni Unite e i gli stessi Stati.¹³⁶ La necessità di un controllo delle Nazioni Unite sull'operazione Restore Hope è stata espressa anche dai delegati di Cina, dell'India e dello Zimbabwe nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione 794.¹³⁷

Si può quindi concludere che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto mantenere il controllo e la gestione della crisi somala, evitando in tal modo di introdurre un diritto d'ingerenza umanitaria a favore dei singoli Stati.¹³⁸

l'UNOSOM ad usare le forze per assicurare lo svolgimento delle operazioni umanitarie; la quarta opzione consisteva nell'autorizzare gli Stati membri a realizzare un'operazione militare ed, infine, l'ultima opzione, consisteva nel realizzare un'operazione coercitiva sotto l'autorità del Segretario Generale. Dato che quest'ultima ipotesi presentava dei problemi a livello tecnico e di coordinamento, il Consiglio di Sicurezza ha scelto la quarta ipotesi proposta dal Segretario Generale. Per una descrizione dettagliata di queste 5 opzioni, si vedano SOREL, *La Somalie*, cit., p. 71 e HUTCHINSON, *Restoring Hope*, cit., p. 629.

¹³⁵ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 527.

¹³⁶ Ris. 794 § 13 del dispositivo:

“(The Security Council) requests the Secretary-General and the Member States acting under paragraph 10 to establish appropriate mechanisms for coordination between the United Nations and their military forces.”

Si vedano inoltre anche I § 12, 14, 15 e 16 della medesima risoluzione, relativi alla creazione di un comitato per il coordinamento delle operazioni militari.

¹³⁷ CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 530.

¹³⁸ In dottrina sono state proposte anche altre tesi per giustificare la mancata creazione di un diritto di ingerenza umanitaria unilaterale. Sorel esclude l'introduzione di tale diritto, rilevando che l'assenza di un governo in Somalia avrebbe permesso alle Nazioni Unite di intervenire in base al principio di sussidiarietà (in tal senso si veda la teoria esposta nella nota n. 126). SOREL, *La Somalie*, cit., p. 78. Hutchinson pone in rilievo, invece, che l'esistenza di un coordinamento tra

5. (segue) L'INTERVENTO IN RUANDA.

Alla fine del 1990, il Ruanda fu sconvolto da una guerra civile che vide contrapporre il Fronte Patriottico ruandese, composto dalla minoranza etnica dei tutsi proveniente dall'Uganda, al governo locale, espressione della maggioranza hutu.¹³⁹ Solo nel giugno del 1993, su richiesta dei governi di Ruanda ed Uganda, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 846 mediante cui fu creata una forza per il mantenimento della pace (UNOMUR), il cui principale compito consisteva nel controllare la frontiera tra Ruanda ed Uganda per garantire che non giungesse alcuna assistenza militare alle parti in conflitto, mentre la comunità internazionale assisteva, impotente, al genocidio perpetrato dalle truppe governative e dalle bande armate di hutu ai danni della minoranza tutsi e degli hutu moderati.

La situazione in Ruanda si aggravò nell'aprile del 1994, a seguito di un attentato che causò la morte dei Presidenti del Ruanda e dell'Uganda. Il Consiglio di Sicurezza adottò, il 17 marzo del 1994, la risoluzione 918 in cui decideva un embargo sulla fornitura di armi e materiale bellico. Nella medesima risoluzione fu anche esteso il mandato dell'UNAMIR (United

Stati partecipanti all'UNITAF e Segretario Generale delle Nazioni Unite e la breve durata dell'operazione Restore Hope escluderebbero l'introduzione di un diritto di ingerenza. HUTCHINSON, *Restoring Hope*, cit., p. 639.

¹³⁹ Per una descrizione dettagliata dei fatti, si vedano MOUTON, *La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1994, p. 214; OUGUERGOUZ, *La tragédie rwandaise du printemps 1994: quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1996, p. 149.

Nations Assistance Mission for Rwanda), creata nell'ottobre del 1993 e dei compiti umanitari furono attribuiti ai caschi blu.¹⁴⁰

A causa delle difficoltà incontrate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel procedere all'ampliamento numerico dell'UNAMIR, ampliamento autorizzato con la risoluzione 925 dell'8 giugno 1994, il Consiglio di Sicurezza adottò, il successivo 22 giugno, la risoluzione 929 attraverso la quale autorizzava gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione del personale umanitario e la fornitura dall'assistenza alla popolazione civile, sterminata dalla fame e dai violenti combattimenti.¹⁴¹ La Francia accolse immediatamente l'invito del Consiglio di Sicurezza ed organizzò l'operazione Turquoise, provvedendo anche alla creazione di zone di sicurezza, al fine di contribuire alla momentanea cessazione del genocidio dei tutsi. L'operazione Turquoise si concluse nel mese di agosto e i compiti delle truppe francesi furono trasferiti all'UNAMIR, rimasta in Ruanda sino a quando, nel 1996, la situazione non si è finalmente stabilizzata.¹⁴²

Come si è già verificato nel caso somalo ed in quello iugoslavo, il Consiglio di Sicurezza ha affrontato il problema dell'emergenza umanitaria in Ruanda seguendo due diverse strade. In primo luogo ha attribuito ai caschi blu un mandato comprendente anche dei compiti umanitari, secondariamente ha fatto appello agli Stati membri, autorizzando, ai sensi

¹⁴⁰ L'UNAMIR fu creata con la risoluzione 827 del 5 ottobre 1993, a seguito del consenso dato dal governo ruandese e dal fronte Patriottico ruandese attraverso la stipulazione degli Accordi di Arusha, avvenuta nell'agosto del 1993. L'UNAMIR era stata preceduta da un'altra missione delle Nazioni Unite (UNOMUR).

¹⁴¹ La risoluzione 929 fu adottata con 10 voti favorevoli e 5 astensioni (Brasile, Cina, Nuova Zelanda, Nigeria e Pakistan).

¹⁴² Bisogna ricordare che il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 955 dell'8 novembre 1994, ha istituito il Tribunale Internazionale per il Ruanda, allo scopo di processare le persone accusate di genocidio e delle altre gravi violazioni del diritto umanitario.

del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, lo svolgimento di un'operazione militare avente un carattere umanitario.¹⁴³

Per quel che concerne la missione delle Nazioni Unite, bisogna rilevare che, come già accaduto nel caso dell'UNPROFOR, l'UNAMIR è stata creata dal Consiglio di Sicurezza per svolgere una classica operazione di mantenimento della pace, e solo in seguito il suo mandato è stato esteso anche all'ambito umanitario.

Nella risoluzione 872 del 5 ottobre 1993, relativa alla creazione dell'UNAMIR, infatti, il Consiglio di Sicurezza affida ai soldati della Missione delle Nazioni Unite un mandato per la sorveglianza del cessate il fuoco, il controllo delle zone demilitarizzate e la supervisione, sino alle elezioni, previste nell'accordo di Arusha, delle condizioni di sicurezza generale.¹⁴⁴

E' con la risoluzione 918, che il mandato umanitario dell'UNAMIR è definito in maniera evidente. Bisogna anche sottolineare che in tale risoluzione il Consiglio di Sicurezza agisce senza l'esplicito consenso del governo ruandese ed ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.¹⁴⁵

La risoluzione 918 § 3 attribuisce ai caschi blu il compito di proteggere i civili ed i rifugiati che si trovano in una situazione di pericolo, nonché di

¹⁴³ Per un esame dettagliato della missione dell'UNAMIR, si veda AZIMI, *Humanitarian Action*, cit., p. 165.

¹⁴⁴ Alcuni limitati compiti umanitari erano attribuiti all'UNAMIR, quali l'assistenza nel coordinamento delle attività umanitarie e il controllo del rimpatrio del personale umanitario.

¹⁴⁵ Nella parte A della risoluzione 918, relativa all'ampliamento del mandato dell'UNAMIR, il Consiglio di Sicurezza non si riferisce esplicitamente al Capitolo VII della Carta, riferimento, invece, compiuto nella parte B della medesima risoluzione relativa all'embargo. Si deve ritenere, comunque, che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto ugualmente agire ai sensi del Capitolo VII nell'estendere il mandato all'UNAMIR, dato che nel preambolo accerta l'esistenza di una minaccia alla pace. In questo senso PAYE, *Sauve qui veut ?*, cit., p. 223. Esprime incertezze ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 263.

provvedere alla sicurezza ed alla distribuzione degli aiuti umanitari.¹⁴⁶ I medesimi compiti sono poi ribaditi nella risoluzione 925.¹⁴⁷ Accanto al mandato di carattere umanitario, l'UNAMIR, comunque, continua a svolgere anche le classiche operazioni di mantenimento della pace, quale ad esempio il controllo del cessate il fuoco.

A differenza di quanto si è verificato nella crisi somala e in quella iugoslava, i soldati dell'UNAMIR non sono stati autorizzati ad utilizzare misure coercitive durante lo svolgimento del loro mandato. Nelle risoluzioni 918 e 925, il Consiglio di Sicurezza ha affermato in maniera esplicita il diritto per i caschi blu di ricorrere alla forza solo in caso di legittima difesa, durante lo svolgimento della missione umanitaria a loro conferita.¹⁴⁸

Nella gestione della crisi ruandese, il Consiglio di Sicurezza ha confermato la pratica sviluppata successivamente alla fine della guerra fredda, poiché, intervenendo in un conflitto interno, ha constatato l'esistenza di una minaccia alla pace in relazione alla violazione dei diritti umani subita dalla popolazione ruandese, e con un particolare riguardo al genocidio perpetrato ai danni dei tutsi.

¹⁴⁶

Ris. 918 § 3 del dispositivo:

“(The Security Council) decides to expand UNAMIR’s mandate under resolution 912 (1994) to include the following additional responsibilities within the limits of the resources available to it:

(a) To contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas;

(b) To provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations.

¹⁴⁷

Il testo riportato nella nota precedente è riprodotto anche nella risoluzione 925 § 3 del dispositivo.

¹⁴⁸

Ris. 918 § 4 del dispositivo:

“(The Security Council) recognizes that UNAMIR may be required to take action in self-defence against persons or groups who threaten protected sites and populations, United Nations and other humanitarian personnel or the means of delivery and distribution of humanitarian relief.”

Il medesimo testo è riportato dalla risoluzione 925 § 5.

Nella risoluzione 918 il Consiglio di Sicurezza, agendo in virtù del Capitolo VII della Carta, accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, rilevando il pericolo che la guerra civile possa estendersi anche agli Stati confinanti.¹⁴⁹ Come si era già verificato nel caso delle risoluzioni 713 (Iugoslavia) e 733 (Somalia), il Consiglio di Sicurezza, dunque, sottolinea gli effetti internazionalistici della crisi interna.¹⁵⁰

Nella successiva risoluzione 925 il Consiglio, pur non accertando esplicitamente l'esistenza della minaccia alla pace, si riferisce nuovamente alla violazione dei diritti umani dei ruandesi, e più in particolare al genocidio, nonché al flusso di rifugiati verso le frontiere.¹⁵¹

Nessun riferimento agli effetti transfrontalieri della crisi ruandese è, invece, compiuto nella risoluzione 929. La minaccia alla pace è accertata, in tale risoluzione, avendo solo riguardo alla vastità delle sofferenze del

¹⁴⁹

Ris. 918 parte B:

“(The Security Council) determining that the situation in Rwanda constitutes a threat to international peace and security in the region”.

Nella medesima risoluzione, il Consiglio di Sicurezza rileva, nel § 18, la minaccia alla pace, riferendosi anche alla situazione in cui versa la popolazione civile:

“(The Security Council) deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region.”

¹⁵⁰

Un riferimento agli effetti transfrontalieri della crisi è contenuto nel § 8 della risoluzione 918:

“(The Security Council) deeply concerned that the situation in Rwanda, which has resulted in the death of many thousands of innocent civilians, including woman and children, the internal displacement of a significant percentage of the Rwandan population, and the massive exodus of refugees to neighbouring countries, constitutes a humanitarian crisis of enormous proportions.”

¹⁵¹

Ris. 925 § 6, 11:

“(The Security Council) noting with the gravest concern the reports indicating the acts of genocide have occurred in Rwanda and recalling in this context that genocide constitutes a crime punishable under international law”.

“(The Security Council) underscoring that the internal displacement of some 1.5 million Rwandans facing starvation and disease and the massive exodus of refugees to neighbouring countries constitute a humanitarian crisis of enormous proportions”.

popolo ruandese.¹⁵² Il Consiglio di Sicurezza non manca, ancora una volta, di riferirsi al genocidio che si stava verificando in quello Stato.¹⁵³

Come già si era verificato nella risoluzione 794 relativa alla crisi somala, il Consiglio di Sicurezza cerca, tuttavia, di ridimensionare la portata innovativa della risoluzione 929, considerando la particolarità del caso ruandese.¹⁵⁴

Si può quindi ritenere che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto, in tal modo evidenziare, da un lato, i fini umanitari del proprio intervento, ponendo la gestione della crisi in Ruanda in una linea di continuità con i casi esaminati in precedenza, e dall'altro limitare l'impatto innovativo della risoluzione, richiamando l'unicità e l'eccezionalità della situazione.¹⁵⁵

La risoluzione 929 § 3 del dispositivo, inoltre, autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione del personale umanitario e la distribuzione degli aiuti.¹⁵⁶

Si può, comunque, ritenere che il Consiglio di Sicurezza non abbia voluto introdurre alcun diritto di ingerenza umanitaria a favore dei singoli Stati.

¹⁵²

Ris. 929 § 10:

“(The Security Council) determining that the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to international peace and security in the region”.

¹⁵³

Ris. 929 § 8:

“(The Security Council) deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda”.

¹⁵⁴

Ris. 929 § 9:

“(The Security Council) recognizing that the current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community”.

¹⁵⁵

Una parte della dottrina non manca, tuttavia, di sottolineare che la crisi ruandese ha comportato una minaccia alla pace per i paesi limitrofi, dato che la guerra civile ha più volte rischiato di estendersi all'Uganda, dalla quale i tutsi ricevevano degli aiuti, ed allo Zaire, in cui si rifugiavano gli hutu. Si sono in tal modo evidenziati i riflessi internazionalistici della crisi. In tal senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 681.

¹⁵⁶

Ris. 929 § 3:

“(The Security Council) acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out in subparagraphs 4 (a) and (b) of resolution 925 (1994)”.

A differenza di quanto si è verificato in Bosnia Erzegovina ed in Somalia, il Consiglio individua espressamente le caratteristiche della successiva operazione Turquoise. In base a quanto stabilito nella risoluzione, gli Stati membri, infatti, dovranno condurre l'operazione in modo imparziale, senza dunque schierarsi, come era accaduto in Somalia, a favore di una delle parti in lotta, e per un tempo limitato.¹⁵⁷ I frequenti richiami, contenuti nei paragrafi della risoluzione 929, alla necessità di un coordinamento con il Segretario Generale delle Nazioni Unite indicano la volontà del Consiglio di Sicurezza di mantenere l'operazione Turquoise sotto il proprio controllo.¹⁵⁸

Si può dunque sostenere che il Consiglio abbia voluto limitare l'azione dei singoli Stati non solo negli scopi, ma anche nella modalità di svolgimento delle operazioni e quindi si deve escludere l'introduzione di un diritto di intervento umanitario unilaterale.¹⁵⁹

6. (segue) L'INTERVENTO IN HAITI.

¹⁵⁷ Ris. 929 § 2 e 4 del dispositivo:
“(The Security Council) welcomes also the offer by Member States (S/1994/734) to cooperate with the Secretary-General in order to achieve the objectives of the United Nations in Rwanda through the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, on the understanding that the costs of implementing the offer will be borne by the Member States concerned”.

“(The Security Council) decides that the mission of Member States cooperating with the Secretary-General will be limited to a period of two months following the adoption of the present resolution, unless the Secretary-General determines at an earlier date that the expanded UNAMIR is able to carry out its mandate”.

¹⁵⁸ Oltre ai § 2, 3, 4 (i cui testi sono riportati nelle note n. 156 e 157) si veda il § 8:
“(The Security Council) requests Member States cooperating with the Secretary-General to coordinate closely with UNAMIR and also requests the Secretary-General to set up appropriate mechanisms to this end”.

¹⁵⁹ LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 57; ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 264.

Nel settembre del 1991 un colpo di stato militare ad Haiti rovesciò il governo, democraticamente eletto nel dicembre del 1990, del Presidente Aristide.¹⁶⁰

Il 16 giugno 1993, il Consiglio di Sicurezza adottò, ai sensi del Capitolo VII, la risoluzione 841, mediante la quale stabiliva un embargo sulla fornitura di armi e di petrolio nei confronti di Haiti.¹⁶¹

Poco tempo dopo, i vertici militari haitiani, autori del colpo di Stato, conclusero con il legittimo governo di quello Stato l'Accordo di Governors Island ed il Patto di New York, in cui si prevedeva il ritorno del Presidente Aristide entro la fine del mese di ottobre del 1993.¹⁶² A causa del mancato rispetto dell'accordo da parte degli stessi militari haitiani, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 873 (13 ottobre 1993) al fine di ripristinare l'embargo, precedentemente sospeso. Tale embargo fu poi trasformato in un blocco marittimo, esteso, con la risoluzione 917 del 6 maggio 1994, a tutti i prodotti.

A causa dell'inadeguatezza delle misure decise, misure che non avevano prodotto alcun risultato rilevante, il Consiglio di Sicurezza adottò il 31 luglio 1994 la risoluzione 940, mediante la quale autorizzava gli Stati

¹⁶⁰ Le elezioni parlamentari e presidenziali del dicembre 1990 si erano svolte con la supervisione delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione degli Stati Americani.

¹⁶¹ Anche l'Organizzazione degli Stati Americani aveva precedentemente deciso un embargo nei confronti di Haiti, chiedendo il ritorno del Presidente Aristide. Tale embargo, tuttavia, non aveva prodotto alcun effetto.

¹⁶² Il Consiglio di Sicurezza aveva autorizzato, mediante la risoluzione 867 del 23 settembre 1993, la creazione di un'operazione per il mantenimento della pace (UNMIH) che tuttavia non fu in grado di operare.

membri a prendere tutte le misure necessarie per facilitare il ripristino della democrazia in Haiti e quindi il ritorno del Presidente Aristide.¹⁶³

Gli Stati Uniti accolsero prontamente l'appello del Consiglio di Sicurezza e predisposero un'operazione militare per intervenire nell'isola, ma la minaccia di tale intervento, unitamente agli intensi negoziati tra il governo statunitense e i militari haitiani, resero superfluo l'uso della forza e il Presidente Aristide rientrò in Haiti nel mese di ottobre del 1994.¹⁶⁴

Il Consiglio di Sicurezza è dunque intervenuto nella crisi haitiana, agendo in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e constatando l'esistenza di una minaccia alla pace. A differenza di quanto si è verificato nei casi precedentemente esaminati, tuttavia, il Consiglio accerta tale minaccia, non solo in relazione all'emergenza umanitaria ed agli effetti transfrontalieri causati dal flusso di rifugiati, ma con riferimento alla necessità di ripristinare le istituzioni democratiche in Haiti.

Più in particolare, nella risoluzione 841 del 1993, mediante cui è deciso l'embargo sulla fornitura di armi e di petrolio, il Consiglio di Sicurezza rileva l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, in relazione all'aggravamento della crisi umanitaria. Riferimenti sono anche compiuti agli episodi di violenza e persecuzione subite dalla popolazione civile ed al conseguente flusso di rifugiati nei paesi vicini.¹⁶⁵ Tale

¹⁶³ La risoluzione 940, adottata il 31 luglio 1994, con 12 voti favorevoli e 2 astensioni (Brasile e Cina).

¹⁶⁴ Il rientro del Presidente Aristide fu preceduto dal dispiegamento di un contingente statunitense, entrato in Haiti con il consenso dei militari haitiani, al fine di creare le condizioni necessarie per permettere il ritorno del legittimo governo.

¹⁶⁵ Ris. 841 § 9 e 11:
“(The Security Council) also recalling the statement of 26 February 1993, in which the Council noted with concern the incidence of humanitarian crises, including mass displacements of population, becoming or aggravating threats to international peace and security”.

“(The Security Council) concerned that the persistence of this situation contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians

risoluzione si pone, quindi, in linea di continuità con la pratica del Consiglio di Sicurezza successiva alla guerra fredda.

Anche nella successiva risoluzione 940 del 31 luglio 1994, il Consiglio accerta l'esistenza di una minaccia alla pace e nuovamente compie dei richiami alla crisi umanitaria.¹⁶⁶

Tale risoluzione, tuttavia, contiene un elemento di novità. Nel § 8, infatti, il Consiglio sottolinea che il ripristino della democrazia in Haiti è il principale scopo perseguito dalla comunità internazionale.¹⁶⁷

E' necessario, dunque, individuare quale sia il fattore determinante nell'accertamento di una minaccia alla pace da parte del Consiglio. Una parte della dottrina ha, infatti, sostenuto che l'emergenza umanitaria sarebbe l'elemento essenziale che ha permesso al Consiglio di intervenire ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, autorizzando gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per permettere il ritorno del Presidente Aristide.¹⁶⁸ Il flusso di rifugiati verso gli Stati vicini, invece, dovrebbe essere considerato come un fattore accessorio alla crisi umanitaria, non giustificante l'adozione di misure coercitive.¹⁶⁹

seeking refuge in neighbouring Member States and convinced that a reversal of this situation is needed to prevent its negative repercussions on the region".

¹⁶⁶

Ris. 940 § 10 e 4:

"(The Security Council) determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to peace and security in the region".

"(The Security Council) gravely concerned by the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission, which is condemned in its Presidential statement of 12 July 1994".

¹⁶⁷

Ris. 940 § 8:

"(The Security Council) reaffirming that the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti and the prompt return of the legitimately elected President, Jean-Bertrand Aristide, within the framework of the Governors Island Agreement".

¹⁶⁸

CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international*, in *European Journal of International Law*, 1995, 121.

¹⁶⁹

CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité*, cit., p. 122.

Un altro orientamento dottrinale sostiene, invece, che l'elemento essenziale in base al quale è stata adottata la risoluzione 940 sarebbe rappresentato dalla necessità di ripristinare la democrazia in Haiti; viene, quindi, dato un rilievo determinante al § 8 della risoluzione.¹⁷⁰ L'emergenza umanitaria in Haiti, infatti, non ha assunto le stesse dimensioni catastrofiche che si erano realizzate in Bosnia Erzegovina, in Somalia ed in Ruanda, mentre il flusso di rifugiati, diretto principalmente verso gli Stati Uniti, non poteva certo produrre una grave instabilità nella regione. Questi due elementi avrebbero, dunque, contribuito all'accertamento di una minaccia alla pace, ma non avrebbero esercitato un'influenza determinante.¹⁷¹

Anche nelle dichiarazioni dei rappresentanti degli Stati membri presso il Consiglio di Sicurezza, nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione, si è insistito sulla necessità di ristabilire la democrazia in Haiti, mentre l'emergenza umanitaria avrebbe costituito soltanto un ulteriore motivo per l'adozione della risoluzione. Il fatto che nel testo della risoluzione sia enfatizzata la drammatica situazione umanitaria in Haiti, risponderebbe alla necessità di evitare che gli Stati, tradizionalmente restii a permettere un'ingerenza negli affari interni di uno Stato, votassero contro l'adozione della risoluzione.¹⁷²

Proprio allo scopo di ridurre l'impatto innovativo di tale risoluzione, il Consiglio di Sicurezza si è riferito, nel § 6 della risoluzione 940, all'appello

¹⁷⁰ In tal senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 684; ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 269.

¹⁷¹ E' stato sottolineato che la risoluzione 940 avrebbe comunque rappresentato uno sviluppo nella pratica del Consiglio di sicurezza, perché tale organo si sarebbe mostrato disponibile ad attribuire rilievo ad una crisi umanitaria di ridotte proporzioni. MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 685.

¹⁷² Nelle proprie dichiarazioni di voto, i delegati di Cina e Brasile si espressero in senso sfavorevole all'autorizzazione rilasciata dal Consiglio nella risoluzione 940. Durante la votazione, tuttavia, tali Stati si astennero.

lanciato dal Presidente Aristide, ritenendo dunque esistente il consenso del legittimo governo di Haiti per una operazione militare implicante anche l'uso della forza.¹⁷³ In realtà il governo del Presidente Aristide non esercitava alcun potere sovrano in Haiti, mentre il governo militare allora in carica, dotato dei requisiti di effettività e di indipendenza, non aveva espresso alcun consenso in tal senso.

Sempre allo scopo di ridurre l'impatto innovativo della risoluzione, il Consiglio riconosce, nel § 12, l'eccezionalità e l'unicità della situazione haitiana, come già si era verificato nei casi somalo e ruandese.¹⁷⁴

Si può ritenere, dunque, che il Consiglio di Sicurezza abbia senza dubbio voluto stabilire un legame tra la minaccia alla pace e la necessità di ristabilire le istituzioni democratiche in Haiti, ma abbia anche cercato di ridimensionare la portata innovativa della risoluzione.¹⁷⁵

Nel paragrafo 4 della risoluzione 940, il Consiglio di Sicurezza autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per realizzare gli scopi contenuti nello stesso paragrafo della risoluzione.¹⁷⁶

¹⁷³ Ris. 940 § 6:

“(The Security Council) taking note of the letter dated 29 July 1994 from the legitimately elected President of Haiti and the letter dated 30 July 1994 of the Permanent Representative of Haiti to the United Nations”.

¹⁷⁴ Ris. 940 § 12:

“(The Security Council) recognizes the unique character of the present situation in Haiti and its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response”.

Anche nella risoluzione 841 § 14 si sottolinea l'unicità della situazione haitiana. Ris. 841 § 14:

“(The Security Council) determining that, in these unique and exceptional circumstances, the continuation of this situation threatens international peace and security in the region”.

¹⁷⁵ ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 269; LILLICH, *The Role of the Security Council*, cit., p. 9; MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 686.

¹⁷⁶ Ris. 940 § 4 del dispositivo:

“(The Security Council) acting under Charter VII of the Charter of the United Nations, authorizes Member States to form a multinational force under unified command and control and, in this framework, to use all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership, consistent with the Governors Island Agreement, the prompt return of the legitimately elected President and the restoration of the legitimate authorities of the Government that will permit implementation of the Governors Island Agreement, on the understanding that the cost of implementing this temporary operation will be borne by the participating Member States.”

Tale autorizzazione, implicante l'eventuale uso della forza, si pone in linea con le autorizzazioni contenute nelle risoluzioni 770, 794 e 929, adottate relativamente alle crisi iugoslave, somale e ruandesi. Anche nel caso in discussione, infatti, bisogna escludere che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto introdurre un diritto di ingerenza a favore dei singoli Stati, dato che ha previsto, nel § 5 della stessa risoluzione, la creazione di meccanismi di coordinamento tra il comando della forza multinazionale e le Nazioni Unite, stabilendo in tal modo un controllo sulle operazioni condotte dai singoli Stati.

Concludendo, si può dunque sostenere che la risoluzione 940 introduce degli elementi di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, dato che si è voluto stabilire un legame tra la minaccia alla pace e la necessità di ripristinare le istituzioni democratiche rovesciate con la forza. Se una parte della dottrina ha accolto con entusiasmo la risoluzione 940, ritenendo che si sia profilata una nuova figura di intervento umanitario, e cioè l'intervento a favore della democrazia, dubbi si possono però esprimere circa il valore di precedente della risoluzione 940.¹⁷⁷ Il richiamo all'eccezionalità della situazione haitiana, infatti, non permette di ritenere che il Consiglio di Sicurezza possa autorizzare l'uso di misure coercitive ogni qual volta un governo democratico sia rovesciato illegittimamente.¹⁷⁸

¹⁷⁷ In questo senso ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 270; LILLICH, *The Role of the Security Council*, cit., p. 9. Quest'ultimo autore ritiene che l'intervento in Haiti sia da qualificarsi come un "puro intervento umanitario", dato che è stato compiuto esplicitamente allo scopo di porre fine alle violazioni dei diritti umani, tra le quali rientra anche la privazione del diritto alla democrazia.

¹⁷⁸ In questo senso CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité*, cit., p. 129. In dottrina si è anche discusso relativamente al valore da attribuirsi agli Accordi di Governors Island. Secondo Corten, la violazione di tali accordi ha costituito un elemento decisivo nell'individuazione, da parte del Consiglio di Sicurezza, della minaccia alla pace. Magagni ritiene, invece, che il peso da attribuirsi a tale violazione sia meramente politico. Il Consiglio, infatti, avrebbe dedotto la mancanza di volontà del governo militare haitiano a collaborare anche dal non rispetto degli accordi di Governors Island. Per l'esame delle diverse posizioni dottrinali relative ai

Bisogna anche ricordare la presenza, in seno al Consiglio di Sicurezza, di Stati che ritengono che la scelta della forma di governo costituisca ancora un affare interno ad uno Stato e che dunque non sono disposti a permettere un intervento implicante l'uso della forza, in ragione della necessità di imporre la democrazia rappresentativa. Come si è già chiarito più sopra, l'adozione della risoluzione 940 è stata agevolata dall'enfaticizzazione dell'emergenza umanitaria che, in realtà, non era così grave da costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

L'esame della recente pratica del Consiglio di Sicurezza evidenzia, dunque, la progressiva attenzione che tale organo delle Nazioni Unite ha prestato alla necessità di garantire la tutela dei diritti umani, anche nell'ipotesi in cui la loro violazione si verifichi nell'ambito di un conflitto interno ad uno Stato o in una situazione di crisi politica, caratterizzata da episodi di violenza e da disordini interni.¹⁷⁹

fattori che hanno condizionato l'adozione della risoluzione 940, si vedano CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité*, cit., p. 129 e MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 688.

¹⁷⁹ Oltre ai casi esaminati, il Consiglio di Sicurezza è intervenuto anche in altre situazioni di crisi interna non minaccianti un conflitto internazionale. Nel 1992, infatti, il Consiglio è intervenuto in Liberia e, mediante la risoluzione 788 del 19 novembre 1992, ha deciso, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, un embargo sulla vendita di armi. In tale risoluzione la minaccia alla pace è individuata in relazione alla situazione di grave emergenza umanitaria e all'esodo dei rifugiati, anche se in dottrina si sono sottolineati gli effetti internazionalistici della crisi, derivanti dalla presenza in Liberia di una operazione regionale di mantenimento della pace (ECOMOG). Anche in quest'ipotesi, il Consiglio ha attribuito ai caschi blu dei compiti umanitari non implicanti l'uso di misure coercitive (si veda la risoluzione 866 del 22 settembre 1993, recante l'istituzione di una missione di osservatori delle Nazioni Unite in Liberia). Nel caso della risoluzione 864 (13 settembre 1993), relativa alla guerra civile in Angola, il Consiglio di Sicurezza ha nuovamente agito in virtù del Capitolo VII della Carta, accertando una minaccia alla pace dovuta all'emergenza umanitaria, ai pericoli corsi dal personale umanitario ed all'esodo dei rifugiati. Infine il Consiglio di Sicurezza si è occupato dell'emergenza umanitaria determinatesi in

L'analisi dei casi proposti permette, dunque, di individuare degli elementi comuni che hanno caratterizzato la gestione di tali crisi interne da parte del Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo bisogna evidenziare che in tutte le ipotesi esaminate, l'intervento del Consiglio si è realizzato attraverso un'autorizzazione data agli Stati Membri, sia individualmente sia nell'ambito delle organizzazioni regionali, a prendere tutte le misure necessarie per realizzare gli scopi umanitari delle risoluzioni. L'utilizzo di tale meccanismo è giustificato dal fatto che non si sono ancora attuati gli articoli 43, 44, 45, 46 e 47 della Carta delle Nazioni Unite, e dunque il sistema di sicurezza collettiva può essere attivato ricorrendo solo ad operazioni condotte dagli Stati membri.

Il Consiglio di Sicurezza ha tuttavia imposto dei limiti alla discrezionalità attribuita agli Stati nello svolgimento delle missioni umanitarie. Le operazioni che sono state realizzate in attuazione delle risoluzioni 770, 794 e 929, infatti, hanno avuto una durata limitata nel tempo e sono state caratterizzate dalla presenza di meccanismi che hanno permesso al Segretario Generale delle Nazioni Unite di esercitare un controllo su di esse.¹⁸⁰ Anche la risoluzione 940 relativa alla crisi in Haiti, che di fatto non è stata attuata, è dotata di tali caratteristiche.

Burundi e nello Zaire. Nel caso del Burundi, il Consiglio non ha potuto autorizzare alcuna operazione militare umanitaria a causa dell'indifferenza degli Stati. (Si veda, in questo senso, la risoluzione 1040 del 29 gennaio 1996, in cui il Consiglio affida al Segretario Generale il compito di organizzare una missione militare.) Nel caso dello Zaire, invece, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato, con la risoluzione 1080 del 15 novembre 1996, la creazione di una forza multinazionale. La risoluzione non è stata tuttavia attuata a causa dell'opposizione dello stesso Zaire. Per un esame dei casi descritti, si vedano MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 677; GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 36; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 88.

¹⁸⁰ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 722. Bisogna sottolineare che solo nella risoluzione 929, relativa alla crisi ruandese, il Consiglio individua in modo specifico la durata dell'operazione (2 mesi); in tutti gli altri casi, invece, la temporaneità delle operazioni si desume dal testo.

Come si è più ampiamente esposto nei paragrafi precedenti, inoltre, gli Stati hanno dimostrato, nell'attuare tali risoluzioni, una certa prudenza nell'interpretazione dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, attenendosi, per quanto possibile, alla realizzazione degli obiettivi umanitari.

Si può quindi ritenere che il Consiglio di Sicurezza abbia voluto ridurre la discrezionalità degli Stati, al fine di evitare la creazione di un diritto di ingerenza umanitaria a loro favore.

In secondo luogo, è necessario sottolineare che, salvo nel caso del Ruanda, nelle altre situazioni esaminate, il Consiglio di Sicurezza ha agito rilevando l'esistenza del consenso dello Stato nel cui territorio si realizza l'intervento, riferendosi esplicitamente, nel testo delle risoluzioni, ad esso o richiamandosi ad un appello lanciato dallo Stato. Bisogna, comunque, evidenziare che tale consenso o appello proviene, la maggior parte delle volte, da un governo che di fatto non è in grado di esercitare alcun potere sovrano (si vedano i casi bosniaco ed haitiano) o addirittura inesistente (si veda il caso somalo). Poiché, inoltre, il Consiglio di Sicurezza agisce in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'autorizzazione all'uso della forza può essere validamente rilasciata anche in mancanza del consenso dello Stato nel cui territorio l'intervento si realizza.

In terzo luogo, si deve rilevare che in tutti i casi esaminati, il Consiglio di Sicurezza è intervenuto in situazioni interne ad uno Stato, non implicanti un pericolo di un conflitto internazionale, accertando l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Tale minaccia, tuttavia, non è stata direttamente individuata nella violazione dei diritti umani, ma è stato dato risalto a fattori che derivano o causano tali violazioni, quali, ad esempio, la mancata assistenza umanitaria, il flusso di rifugiati o necessità di ripristinare la democrazia. Nelle rare ipotesi in cui il Consiglio ha posto

l'accento sulla commissione di gravi violazioni di diritti umani, sempre si è sottolineata l'eccezionalità della situazione.¹⁸¹

A margine delle operazioni condotte dagli Stati, è opportuno ricordare che il Consiglio ha affrontato l'emergenza umanitaria, attribuendo ai caschi blu, già presenti nello Stato per lo svolgimento di classiche operazioni di mantenimento della pace, un mandato umanitario che, nel caso somalo ed in quello bosniaco, è stato esteso sino a ricomprendere anche l'autorizzazione a ricorrere a misure coercitive.¹⁸²

Va poi osservato che, se il Consiglio di Sicurezza ha progressivamente espresso la propria competenza allo scopo di rimediare a gravi violazioni dei diritti umani, quasi tutti gli interventi autorizzati si sono rivelati, sul terreno, un fallimento.

Nel caso somalo e in quello bosniaco, infatti, le operazioni militari condotte dagli Stati membri hanno solo in parte soddisfatto gli obiettivi umanitari richiesti, e talvolta con perdite di vite umane tra la popolazione civile e tra gli stessi soldati delle missioni.¹⁸³ La mancata imparzialità nello svolgimento delle operazioni umanitarie, e quindi lo schierarsi apertamente contro una delle fazioni in lotta, e gli inutili sforzi compiuti al fine di

¹⁸¹ In dottrina, si è sottolineata l'ambiguità del Consiglio di Sicurezza che, nelle risoluzioni esaminate, non ha mai chiarito in modo esplicito quale ruolo avessero i fattori in base ai quali si constata la minaccia alla pace, nell'accertamento della stessa minaccia. Questo atteggiamento del Consiglio determinata l'inconveniente di non poter stabilire in modo certo il valore di precedente delle risoluzioni. In questo senso MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 707.

¹⁸² Oltre ai casi esaminati, compiti umanitari sono stati attribuiti anche ad altre operazioni di mantenimento della pace. Si vedano, ad esempio, i compiti dei caschi blu in Cambogia (UNTAC) ed in Mozambico (UNMOZ). CORTEN, KLEIN, *Action Humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 114 e SCHINDLER, *Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law*, in MACDONALD (a cura di), *Essay in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht, 1994, p. 692.

¹⁸³ Per un esame dei fattori che hanno causato il fallimento degli interventi umanitari autorizzati dal Consiglio di Sicurezza, si veda FARER, *Intervention in Unnatural Humanitarian Emergencies: Lessons of the First Phase*, in *Human Rights Quarterly*, 1996, p. 1; FALK, *The Complexities of Humanitarian Intervention: A New World Order Challenge*, in *Michigan Journal of International Law*, 1996, p. 491.

ricostruire le istituzioni statali indebolite o, come nel caso della Somalia, venute meno a causa della guerra civile, sono i due principali fattori che hanno determinato il fallimento di tali operazioni.¹⁸⁴

E' necessario inoltre evidenziare l'atteggiamento selettivo del Consiglio di Sicurezza, intervenuto solo in quelle situazioni in cui vi era un interesse effettivo degli Stati a rimediare alle violazioni dei diritti umani, interesse determinato anche dalle pressioni esercitate dall'opinione pubblica occidentale, sconvolta dalle notizie diffuse dai mass-media, e dagli appelli lanciati dal Papa, favorevole ad un intervento umanitario in situazioni che compromettono gravemente la sopravvivenza di interi popoli e gruppi etnici.¹⁸⁵

Concludendo, si può dunque sostenere che, indipendentemente dalle critiche che si possono rivolgere al Consiglio di Sicurezza in relazione alla scelta delle situazioni ed alle modalità di svolgimento dell'intervento umanitario, la pratica dello Consiglio successiva alla fine della guerra fredda sembrava aver risolto il problema relativo alla liceità dell'intervento umanitario, riconducendolo all'ambito del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta e escludendo, quindi, la creazione di un diritto di ingerenza umanitaria esercitabile unilateralmente da parte dei singoli Stati.¹⁸⁶

¹⁸⁴ FARER, *Intervention in Unnatural*, cit., p. 3. Oltre ai due fattori citati, quest'autore ha individuato un altro elemento che ha causato il fallimento degli interventi autorizzati dal Consiglio di Sicurezza nel ricorrere, contemporaneamente, a misure coercitive e a misure diplomatiche.

¹⁸⁵ Per un esame del cosiddetto fattore CNN, si veda FALK, *The Complexities*, cit., p. 502; per un esame della posizione della Santa Sede in relazione agli interventi umanitari si veda COLOMBO SACCO, *Giovanni Paolo II*, cit., p. 93; per un esame relativo all'opportunità dell'intervento umanitario, si veda MOURGEON, *L'intervention internationale à titre humanitaire*, in *Journal de Droit International*, 1994, p. 651.

¹⁸⁶ Condividono questa conclusione CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force*, cit., p. 532 ; GREENWOOD, *Is There a Right*, cit., p. 39 ; TANJA, *Humanitarian Assistance*, cit., p. 66. Esprimono un'opinione contraria KOROMA, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 416 e

Va però subito aggiunto che queste conclusioni sono state messe in discussione dalla recente crisi del Kosovo e dal relativo intervento armato della NATO.

All'analisi di tale crisi sarà pertanto dedicato il prossimo capitolo.

HELTON, *The Legality of Providing*, cit., p. 374. Koroma ritiene che il diritto di intervento umanitario sia ammissibile nel diritto internazionale vigente e che, pur essendo preferibile che l'intervento sia effettuato sotto gli auspici delle Nazioni Unite, anche gli Stati, sia individualmente che nell'ambito di accordi regionali, possono agire in tal senso. Anche Helton ritiene che l'assistenza umanitaria possa essere garantita dai singoli Stati, al di fuori del sistema di sicurezza collettiva e senza il consenso dello Stato nel cui territorio l'ingerenza si realizza. Egli ritiene, tuttavia, che l'intervento deve essere dotato dei requisiti di proporzionalità rispetto lo scopo perseguito e di temporaneità dell'azione.

CAPITOLO IV

IL CASO DEL KOSOVO

1. IL CASO DEL KOSOVO

La sera del 24 marzo 1999 la NATO diede inizio all'operazione Determined Force, consistente in una campagna di bombardamenti contro obiettivi posti nel territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia. L'azione militare dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico era stata intrapresa successivamente al fallimento degli sforzi diplomatici compiuti da diverse organizzazioni internazionali, tra cui l'OSCE, l'ONU e la stessa NATO, e diretti alla pacifica soluzione della crisi scoppiata in Kosovo, una provincia sotto la sovranità iugoslava ma abitata in prevalenza dalla popolazione albanese.¹

La crisi in Kosovo si era sviluppata durante il corso della guerra nei balcani, guerra che aveva comportato lo smembramento della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, ma tale crisi si era aggravata alla conclusione del conflitto quando, a seguito delle richieste secessioniste provenienti dalla maggioranza albanese kosovara, il governo iugoslavo di Serbia e Montenegro aveva risposto revocando l'autonomia politica di cui il

¹ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 476; SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1; WELLER, *Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 4.

Kosovo godeva ed intraprendendo delle operazioni militari al fine di sedare le insurrezioni che erano scoppiate nella regione. Tali operazioni avevano, tuttavia, suscitato la preoccupazione della comunità internazionale a causa della forma violenta con cui erano state condotte.

Il 31 marzo 1998 il Consiglio di Sicurezza, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, adottò la risoluzione 1160, mediante cui stabiliva un embargo sulla fornitura di armi e di materiale bellico, applicabile sia alla Repubblica Federale di Jugoslavia e sia al movimento secessionista kosovaro (UCK). Nella risoluzione, inoltre, il Consiglio di Sicurezza chiedeva alle parti di giungere ad una soluzione politica della crisi.

La situazione, tuttavia, si aggravò ulteriormente. L'intensificarsi dei combattimenti tra l'esercito iugoslavo e i gruppi paramilitari serbi ed albanesi, infatti, provocò numerose vittime tra i civili e un flusso di rifugiati verso le regioni limitrofe.² Il Consiglio di Sicurezza intervenne nuovamente adottando, il 23 settembre 1998, la risoluzione 1199, con cui, dopo aver rilevato l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione ai sensi del Capitolo VII della Carta, chiedeva la cessazione immediata delle ostilità al fine di permettere un miglioramento della situazione umanitaria e nuovamente incitava le parti a giungere ad una soluzione politica della crisi, minacciando, in caso contrario, l'adozione di ulteriori misure.

Nel mese di ottobre del 1998, il Segretario Generale della NATO Solana dichiarò che gli alleati erano pronti ad utilizzare la forza nei confronti della

² Nel mese di aprile del 1998, i paesi del Gruppo di Contatto (formato da Francia, Germania, Italia, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti), che si era mostrato molto attivo nella ricerca di una soluzione della crisi in Kosovo, avevano deciso, ad eccezione della Russia, di adottare ulteriori sanzioni economiche nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Repubblica Federale di Jugoslavia, qualora il governo di Belgrado non avesse accolto le richieste del Consiglio di Sicurezza. Era infatti chiaro che un'azione armata, intrapresa nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, non si sarebbe potuta realizzare a causa dell'opposizione della Russia che avrebbe esercitato il diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza, impedendo l'adozione di qualsiasi risoluzione avente un tale contenuto.³

Il timore di un'azione armata spinse il governo iugoslavo a concludere due accordi: un primo accordo con l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, allo scopo di permettere l'invio di una missione di verificatori disarmati; il secondo accordo con la NATO al fine di consentire il sorvolo dei cieli del Kosovo, a completamento della missione OSCE.⁴

Tali accordi furono accolti favorevolmente dal Consiglio di Sicurezza attraverso l'adozione della risoluzione 1203 del 24 ottobre 1998.⁵

Alla fine del mese di gennaio del 1999, il Gruppo di Contatto invitò il governo di Belgrado e i ribelli kosovari a prendere parte ad una conferenza internazionale allo scopo di giungere ad una definitiva soluzione politica della crisi. Tale conferenza si svolse a Rambouillet e si concluse con un progetto di accordo che fu firmato, tuttavia, solo dai ribelli kosovari.⁶ La

³ Nelle proprie dichiarazioni, Solana aveva giustificato l'uso della forza al fine di risolvere la grave crisi umanitaria in Kosovo. Le dichiarazioni sono riportate da SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 7.

⁴ Il testo dei due accordi è rispettivamente contenuto nei documenti U.N.doc.S/1998/978 e S/1998/991. Nello stesso tempo proseguivano le trattative tra il Gruppo di Contatto e la Repubblica Federale di Jugoslavia per giungere ad una soluzione pacifica della crisi.

⁵ In dottrina si è sottolineata la dubbia validità di tali accordi, dato che essi sono stati conclusi sotto la minaccia dell'uso della forza. In questo senso RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., p. 477.

⁶ Si veda il testo degli Accordi di Rambouillet in U.N.doc.S/1999/648.

Più in particolare, il rifiuto del governo di Belgrado di sottoscrivere gli accordi di Rambouillet riguardavano, in modo particolare, la presenza nel testo dell'accordo dei seguenti tre punti:

- la NATO avrebbe goduto di un diritto di passaggio illimitato su tutto il territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia;

netta opposizione della Repubblica Federale di Jugoslavia al contenuto del medesimo accordo e le notizie dei massacri che si realizzavano in Kosovo, indussero, il 19 marzo, il Gruppo di Contatto ad interrompere le trattative.⁷ L'OSCE ritirò i propri verificatori e il 24 marzo l'Alleanza Atlantica diede inizio all'operazione Determined Force. I raids aerei della NATO si protrassero per circa due mesi, causando un numero elevato di vittime tra i civili serbi e albanesi kosovari.⁸

Il 26 marzo, due giorni dopo l'inizio dei bombardamenti, la Russia, l'India e la Bielorussia proposero, in seno al Consiglio di Sicurezza, l'adozione di un progetto di risoluzione in cui si condannava l'azione militare della NATO, qualificandola come minaccia alla pace e sicurezza internazionale, e si chiedeva la cessazione immediata dell'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Tale progetto di risoluzione, tuttavia, fu respinto dagli Stati membri del Consiglio, con 12 voti contrari e 3 a favore.⁹

Il 29 aprile 1999, la Repubblica Federale di Jugoslavia propose un ricorso davanti alla Corte Internazionale di Giustizia contro 10 dei 19 Stati membri dell'Alleanza Atlantica, allo scopo di ottenere una decisione in

- entro 3 anni si sarebbe dovuto raggiungere un regolamento definitivo circa l'assetto istituzionale da dare al Kosovo;

- tale regolamento avrebbe dovuto tener conto della volontà del popolo kosovaro.

Per un esame del contenuto degli accordi di Rambouillet si veda WELLER, *Enforced Negotiations*, cit., p. 17.

⁷ Dopo la conclusione dei due accordi tra Repubblica Federale di Jugoslavia e, rispettivamente, OSCE e NATO, vi era stato un effettivo miglioramento della situazione umanitaria in Kosovo. Durante la conferenza di Rambouillet, tuttavia, la notizia del massacro di Racak, avvenuto il 19 gennaio 1999, contribuì alla rottura delle trattative.

⁸ Bisogna sottolineare che se lo scopo iniziale della NATO fu il bombardamento di obiettivi militari, durante il corso dei raids aerei furono colpite anche infrastrutture civili, tra cui la sede della televisione serba e l'ambasciata cinese a Belgrado.

⁹ Si veda il progetto di risoluzione presentato da Russia, India e Bielorussia in U.N. doc. S/1999/328 del 26 marzo 1999. Hanno votato a favore del progetto di risoluzione la Cina, la Namibia e, naturalmente, la Russia.

relazione alla liceità dell'uso della forza da parte della NATO e l'adozione di misure cautelari.¹⁰ Il 2 giugno la Corte rigettò la richiesta iugoslava di misure cautelari.¹¹

Il 9 giugno la NATO pose fine ai bombardamenti, che erano proseguiti anche dopo l'accettazione, da parte di Belgrado, delle condizioni di pace proposte dal Presidente finlandese, a nome dell'Unione Europea, e da un emissario del governo russo. Il giorno seguente alla cessazione dei raids, il 10 giugno, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 1244, in cui si recepiva il contenuto dell'accordo di pace e si autorizzava la creazione di una forza per il mantenimento della pace (KFOR), prevalentemente composta da militari provenienti da paesi membri della NATO, nonché la formazione di una missione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (MINUK).¹²

L'intervento della NATO non ha risolto la crisi del Kosovo, piuttosto ha alimentato il clima di tensione tra la comunità kosovara di etnia albanese e quella serba ed in questi ultimi mesi si sta assistendo ad un'inversione di ruoli tra vittime e persecutori, perché i bersagli di violenze oggi sono i serbi

¹⁰ Gli Stati convenuti in giudizio, di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, dalla Repubblica Federale di Jugoslavia sono i seguenti: Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti.

¹¹ La richiesta di misure cautelari è stata respinta dalla Corte con 12 voti a favore e 3 contrari. Per un esame del ricorso proposto dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, si veda: WECKEL, *Cour International de Justice. Affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Allemagne et autres), Ordonnance du 2 Juin 1999*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 697; SACCUCCI, *Il ricorso della Jugoslavia davanti alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *I Diritti dell'uomo-Cronache e battaglie*, 1999, p. 67; BEKKER, BORGEN, *World Court Rejects Yugoslav Requests to Enjoin Ten NATO Members from Bombing Yugoslavia*, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

¹² Il paragrafo 19 della risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 stabilisce che l'amministrazione provvisoria opererà in Kosovo sino ad una nuova decisione del Consiglio di Sicurezza. Ciò implica, dunque, la necessità dell'adozione di una nuova risoluzione e la presenza, in seno al Consiglio, di posizioni differenti tra i Membri Permanenti fa supporre che non sarà semplice trovare un assetto politico definitivo per il Kosovo nel breve termine. Per un esame dei compiti attribuiti alla MINUK, si veda GARCIA, *La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 61.

kosovari, costretti a lasciare le loro case ed a cercare rifugio nelle regioni limitrofe.

L'intervento militare della NATO in Kosovo solleva diversi problemi giuridici, dato che non si è realizzato nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. La NATO, infatti, ha intrapreso un'azione implicante l'uso della forza armata senza che vi fosse stata una preventiva ed esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

E' dunque necessario, in primo luogo, analizzare le motivazioni fornite dai paesi partecipanti all'azione NATO allo scopo di giustificare il proprio intervento militare contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e, in secondo luogo, stabilire se tale azione abbia un fondamento giuridico o debba essere considerata illecita. Nel caso in cui ricorra quest'ultima eventualità è, infine, opportuno chiedersi se si stia formando una nuova ed apposita norma consuetudinaria che costituisca un'ulteriore deroga al divieto di uso della forza e che permetta agli Stati di intervenire militarmente in un altro Stato, al fine di porre rimedio alle gravi violazioni subite dalla popolazione civile dello Stato nel cui territorio l'intervento si realizza. Tale deroga andrebbe, dunque, ad aggiungersi a quelle già esistenti nel diritto internazionale vigente, che sono rappresentate dalla legittima difesa e dall'adozione di misure coercitive da parte degli Stati, in base ad una autorizzazione rilasciata dal Consiglio di Sicurezza nell'esercizio dei poteri previsti dal Capitolo VII della Carta, allo scopo di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.¹³

¹³ Per un'analisi più ampia della portata del principio di divieto dell'uso della forza e delle relative eccezioni, si veda il Capitolo I, paragrafo 4 e il Capitolo III, paragrafo 1 del presente lavoro.

Sono molte le giustificazioni addotte dalla NATO e dagli Stati membri al fine di provare la liceità dell'azione militare condotta contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Tra di esse prevalgono le argomentazioni di carattere umanitario.

I raids aerei, infatti, sarebbero stati intrapresi allo scopo di prevenire una catastrofe umanitaria, causata dalla commissione di violenze e di crimini da parte delle forze militari serbe e iugoslave ai danni della popolazione civile albanese kosovara. Nelle dichiarazioni rilasciate durante il corso della crisi, e soprattutto nei giorni immediatamente precedenti e successivi l'inizio dei bombardamenti, il Segretario Generale della NATO Solana ha più volte sottolineato che l'operazione militare Determined Force era diretta a contrastare i metodi repressivi di polizia adottati da Belgrado, e non era, invece, diretta contro il popolo iugoslavo, per troppo tempo isolato in Europa a causa della politica condotta dal proprio governo.¹⁴ La necessità di porre rimedio alla grave emergenza umanitaria in Kosovo è stata più volte definita da Solana come un dovere morale a cui l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico non si sarebbe sottratta.¹⁵

¹⁴ Occorre ricordare che il 22 maggio 1999, il Tribunale Penale Internazionale per la ex-Yugoslavia ha incriminato il Presidente Milosevic, il Primo ministro della Repubblica Federale di Jugoslavia, nonché il Presidente e il Primo Ministro della Serbia e il Capo di Stato Maggiore dell'esercito iugoslavo per i seguenti crimini contro l'umanità: omicidio, persecuzione per motivi politici, razziali e religiosi e deportazione. Inoltre sono stati accusati di crimini di guerra e di violazione dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e relativo alla protezione delle vittime di guerra.

¹⁵ Si vedano in questo senso le numerose dichiarazioni di Solana, tra cui quella del 23 marzo 1999, quella del 24 marzo 1999 e quella del 27 marzo 1999. Più in particolare, nella dichiarazione del 24 marzo 1999, Solana aveva così affermato: "...NATO is not waging war against Yugoslavia. We have no quarrel with the people of Yugoslavia who for too long have been isolated in Europe because of the policies of their government ... We must stop the violence and bring an end to the humanitarian catastrophe now taking place in Kosovo. We have a moral duty to do so."

Le dichiarazioni sono reperibili sui seguenti siti: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-043e.htm>; <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041.htm> e <http://nato.int/docu/pr/1999/p99-044e.htm>. Altre dichiarazioni di Solana sono riportate da ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 977 e da SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 7.

Anche gli Stati che si sono espressi a favore dell'azione della NATO hanno, in diverse occasioni, evidenziato l'elemento umanitario.

Nel dibattito che si è svolto presso il Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 1999, immediatamente dopo la notizia che l'Alleanza Atlantica avrebbe iniziato i raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, i rappresentanti di diversi Stati hanno sostenuto la legittimità e la necessità dell'azione della NATO, avente lo scopo di porre fine alla catastrofe umanitaria che si stava realizzando in Kosovo.

Nelle dichiarazioni rilasciate nel corso di quel dibattito, il delegato sloveno ha evidenziato come siano stati lo sviluppo della crisi in Kosovo ed il fallimento delle misure diplomatiche a rendere inevitabile l'azione militare, mentre il delegato statunitense, sottolineando la gravità della situazione umanitaria e l'alto numero di rifugiati kosovari in Albania, Bosnia e Macedonia, ha sostenuto che, in tale contesto, l'azione della NATO sia da considerarsi come giustificata e necessaria allo scopo di fermare la violenza e di prevenire l'imminente disastro umanitario. I delegati del Canada, dei Paesi Bassi, della Gran Bretagna e della Germania hanno altresì dichiarato che l'intervento dell'Alleanza Atlantica era diretto ad impedire l'aggravarsi della situazione umanitaria.¹⁶

Anche nelle dichiarazioni rilasciate dai governi degli Stati coinvolti nell'operazione Determined Force davanti ai rispettivi parlamenti nazionali, viene data rilevanza all'elemento umanitario.

¹⁶ Il dibattito è reperibile sul sito <http://www.un.org>. U.N.doc.S/PV.3988.
Bisogna, inoltre, segnalare che nell'udienza svoltasi l'11 maggio 1999 davanti alla Corte Internazionale di Giustizia nel caso relativo alla liceità dell'uso della forza, i Paesi Bassi avevano sostenuto che le massicce violazioni dei diritti dell'uomo in Kosovo, di cui era responsabile la Repubblica Federale di Jugoslavia, avevano reso necessarie le operazioni militari della NATO e giustificavano la continuazione dell'uso della forza sino a quando tale politica sarebbe stata intrapresa. Tale dichiarazione è reperibile sul sito <http://www.icj-cji.org>. CR/99/15 del 10 maggio 1999.

Si può ricordare, in tal senso, quanto dichiarato dal Ministro degli Esteri olandese che ha sostenuto che la tragedia umanitaria in Kosovo non ha lasciato alcuna scelta alla comunità internazionale e che l'uso della forza è stata la giusta misura necessaria per porre fine al disastro umanitario. Dichiarazioni simili sono state rilasciate anche dai governi tedesco e spagnolo, mentre il Presidente della Repubblica francese ha, invece, sostenuto che l'azione della NATO si è fondata sui valori essenziali della democrazia e sul rispetto della dignità della persona umana.¹⁷

Per quel che concerne la posizione del governo italiano, il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano D'Alema, intervenendo davanti alla Camera dei Deputati due giorni dopo l'inizio dei bombardamenti, ha riconosciuto che l'operazione Determined Force è stata condotta senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ma egli ha anche sostenuto che la paralisi del Consiglio deve essere imputata all'esercizio del veto da parte di alcuni Membri permanenti e che, come aveva affermato il Segretario Generale delle Nazioni Unite, in talune circostanze l'uso della forza sarebbe inevitabile.¹⁸

Una seconda argomentazione utilizzata dalla NATO al fine di giustificare la propria azione, consiste nell'affermare che l'uso della forza è avvenuto nel quadro delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza nella gestione della crisi del Kosovo.

¹⁷

Le dichiarazioni sopra menzionate sono reperibili sui seguenti siti: <http://www.bz.minbuza.nl/English/News/048.html> (per le dichiarazioni del Ministro degli Esteri olandese) e <http://www.elysee.fr/plweb/cgi/fastweb> (per le dichiarazioni del Presidente della Repubblica francese). Le dichiarazioni del governo tedesco sono riportate da SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 9. Ulteriori dichiarazioni sono riportate da ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza*, cit., p. 985 e KRITSIOTIS, *The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Force against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, p. 345 e ss.

¹⁸

Dichiarazioni simili sono state rilasciate, il 24 marzo 1999, dal Vice Presidente del Consiglio dei Ministri davanti alla Camera dei Deputati. Tali dichiarazioni sono riportate da ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza*, cit., p. 985.

In diverse dichiarazioni, il Segretario Generale dell'Alleanza Atlantica Solana si è riferito alle risoluzioni 1160 (1998), 1199 (1998) e 1203 (1998), sottolineando che l'azione condotta dalla NATO è perfettamente legittima perché si pone in linea di continuità logica con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, dato che lo scopo perseguito dall'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico è stato quello di garantire la pace in una regione da molti anni sconvolta dalla guerra, e non di condurre una guerra contro la Repubblica Federale di Jugoslavia.¹⁹

Nel dibattito svoltosi in seno al Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 1999, i delegati di diversi Stati hanno evidenziato che la Repubblica Federale di Jugoslavia non si è adeguata a quanto richiesto nelle risoluzioni del Consiglio. Più in particolare, il rappresentante del Canada ha sostenuto che le risoluzioni 1199 e 1203, nonché gli accordi stipulati dal governo di Belgrado con l'OSCE e la NATO, imponevano chiari obblighi giuridici alla Repubblica Federale di Jugoslavia, obblighi riguardanti il rispetto del cessate il fuoco, la protezione dei civili e la limitazione dello schieramento delle forze di sicurezza in Kosovo. La violazione di tali obblighi e l'impossibilità di raggiungere una soluzione diplomatica, hanno legittimato l'azione della NATO. Anche il delegato degli Stati Uniti si è riferito alla mancata attuazione delle risoluzioni 1199 e 1203 per sostenere la legittimità

¹⁹ La dichiarazione è reperibile sul sito <http://www.nato.int/press/transcript/250399e.htm>. Interessante è anche un documento del Ministero degli Esteri francese del 25 marzo 1999, intitolato "Base juridique de l'action entreprise par l'OTAN." In esso si afferma che l'azione della NATO trova la propria legittimità nell'autorità del Consiglio di Sicurezza. Dopo aver individuato gli obblighi che le risoluzioni del Consiglio pongono a carico della Repubblica Federale di Jugoslavia, si sostiene che il ricorso alla forza è divenuto inevitabile e risponde alle violazioni del governo di Belgrado che non si è conformato agli obblighi internazionali, risultanti dalle risoluzioni 1199 e 1203, adottate sulla base del Capitolo VII della Carta. Il documento è reperibile sul sito <http://www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kossovo>.

dell'intervento in Jugoslavia. Ulteriori riferimenti alle risoluzioni citate sono stati compiuti dal rappresentante francese e da quello britannico.²⁰

Altre giustificazioni sono state proposte dagli Stati per legittimare i raids della NATO sul territorio iugoslavo. Nell'udienza svoltasi di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia il 10 maggio 1999 inerente il caso della liceità dell'uso della forza, il Belgio, convenuto in giudizio dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, ha difeso l'azione militare dell'Alleanza Atlantica, affermando che i raids non erano diretti contro l'integrità territoriale della Jugoslavia, bensì che essi rientravano in un intervento volto a salvare un popolo in pericolo.²¹ Con riferimento a tale situazione, il consigliere giuridico del Belgio di fronte alla Corte, invocava l'esistenza di uno stato di necessità, causa di esclusione dell'illecito prevista dall'art. 33 del Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati, adottato dalla Commissione del diritto internazionale nel 1996.²²

Un riferimento allo stato di necessità, come giustificazione dell'intervento armato, era già stato compiuto dalla Gran Bretagna nel dibattito tenutosi di fronte al Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 1999. Il

²⁰ Le dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>. U.N.doc. S/PV.3988, p. 5 (dichiarazione del delegato del Canada), p. 4 (dichiarazione del delegato degli Stati Uniti), p. 8 e 11 (dichiarazioni dei delegati del Francia e Gran Bretagna).

²¹ Più in particolare, il delegato belga aveva così dichiarato: "C'est pour protéger une population en détresse d'une catastrophe humanitaire, mais aussi l'intervention armée de l'OTAN vise à sauvegarder la stabilité de toute une région car les résolutions du Conseil de Sécurité ont également constaté que le comportement de la République Fédérale de Yougoslavie au Kosovo créait une menace contre la paix et la sécurité internationale en affectant la stabilité de toute une région. Intervention humanitaire armée licite, impérieuse... nous nous trouvons ici en présence d'intervention humanitaire armée admise par le droit international, le Gouvernement du Royaume de Belgique pourrait invoquer en dernier lieu, en ordre subsidiaire, l'état de nécessité." Il rappresentante del Belgio aveva inoltre sostenuto che "Nous ne sommes pas non plus en présence d'un conflit de frontière ou d'une aide procurée à des rebelles pour déstabiliser un régime dont on appréhende une menace pour la sécurité de la région. Ici c'est bien plus que cela. Vous êtes en présence d'une intervention de sauvetage de toute une population en péril, victime de violations graves et à grande échelle de ses droits érigés au rang de norme de jus cogens." Tali dichiarazioni sono riportate nel verbale provvisorio dell'udienza, tenutasi di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, il 10 maggio 1999, <http://www.icj-cij.org>. CR/99/15.

²² Si veda il testo dell'art. 33 del Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati.

rappresentante britannico aveva infatti rilevato che, per risolvere la crisi in Kosovo, si rendeva necessaria una misura eccezionale per fronteggiare l'emergenza umanitaria e dunque l'intervento militare era giuridicamente lecito.²³

Nell'udienza svoltasi di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia il Belgio ha, inoltre, esplicitamente qualificato l'azione militare condotta dalla NATO come un intervento umanitario. Solo tale Stato, tra i 10 convenuti in giudizio di fronte alla Corte, si è riferito a questo tipo di intervento, considerandolo lecito nel diritto internazionale vigente e, quindi, costituente un'eccezione al divieto dell'uso della forza.²⁴

Riferimenti ad alcuni aspetti del diritto di intervento umanitario unilaterale, comunque, sono stati proposti anche dalla Gran Bretagna. Il Segretario della difesa britannico, parlando alla Camera dei Comuni, ha infatti sostenuto che l'uso della forza in alcune circostanze può essere giustificato come misura eccezionale in supporto dei propositi fissati dal

²³ Il delegato britannico aveva così dichiarato: "Every means short of force has been tried to avert this situation. In such circumstances, and as an exceptional measure on grounds of overwhelmingly humanitarian necessity, military intervention is legally justifiable. The force now proposed is directed exclusively to averting a humanitarian catastrophe, and is the minimum judged necessary for that purpose." Tali dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>. U.N.doc. S/PV.3988, p. 12.

²⁴ Così aveva sostenuto il rappresentante del Belgio: "Il faut aller plus loin et développer l'idée de l'intervention humanitaire armée. L'OTAN, le Royaume de Belgique en particulier, était tenu d'une véritable obligation d'intervenir pour prévenir une catastrophe humanitaire qui était en cours et qui avait été constatée par les résolutions du Conseil de Sécurité pour sauvegarder quoi, mais pour sauvegarder des valeurs essentielles qui sont elles aussi érigées au rang de jus cogens ... Ce n'est pas une interventions dirigées contre l'intégrité territoriale, l'indépendance pour l'ex-République de Yougoslavie, c'est une intervention pou sauver une population en péril, en détresse profonde. C'est la raison pour la quelle le Royaume de Belgique estime que c'est une intervention humanitaire armée qui est compatible avec l'article 2 § 4 de la Charte qui ne vise que les interventions dirigées contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat en cause." Il rappresentante del Belgio aveva poi ricordato altri interventi armati unilaterali compiuti per ragioni umanitarie (l'intervento dell'India nel Pakistan orientale, l'intervento della Tanzania in Uganda, quello del Vietnam in Cambogia), sottolineando che essi non erano stati esplicitamente condannati dagli organi competenti dell'ONU. Si veda il verbale provvisorio dell'udienza, reperibile sul sito <http://www.icj-cij.org>. CR/99/15 del 10 maggio 1999.

Consiglio di Sicurezza, senza un'espressa autorizzazione del medesimo Consiglio, quando è l'unica misura che permette di evitare un disastro umanitario.²⁵

Nelle proprie difese svolte di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, gli Stati Uniti e l'Italia hanno, invece, rilevato che l'eventuale decisione di non agire avrebbe causato un danno irreparabile per il Kosovo e proprio l'Italia ha sostenuto che l'Alleanza Atlantica si è vista costretta ad intervenire al fine di prevenire un genocidio.²⁶ Nella medesima udienza, il rappresentante statunitense ha inoltre sostenuto che l'azione degli Stati membri della NATO trova la propria giustificazione in numerosi fattori. Tra quelli citati dal rappresentante statunitense, si possono ricordare la catastrofe umanitaria, la grave violazione del diritto internazionale umanitario ed, infine, la mancata applicazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, le quali, rilevando che le azioni della Repubblica Federale di Jugoslavia costituivano una minaccia alla pace ai sensi del Capitolo VII della Carta, chiedevano la cessazione di tali azioni.²⁷

²⁵ La dichiarazione è riportata da KRISCH, *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, p. 82.

²⁶ I verbali dell'udienza sono reperibili sul sito <http://www.icj-cij.org>, CR/99/24 dell'11 maggio 1999 (per quel che concerne gli Stati Uniti) e CR/99/19 dell'11 maggio 1999 (per quel che concerne l'Italia). Ritiene che non ricorra, nel caso del Kosovo, l'ipotesi del genocidio TSAGOURIAS, *Humanitarian Intervention after Kosovo and Legal Discourse: Self-Deception or Self-Consciousness ?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 23.

²⁷ Il delegato statunitense aveva così dichiarato: "As you have heard, the actions of the Members of the NATO Alliance find their justification in a number of factors. These include:

-The humanitarian catastrophe that has engulfed the people of Kosovo as a brutal and unlawful campaign of ethnic cleansing has forced many hundreds of thousands to flee their homes and has severely endangered their lives and well-being;

-The acute threat of the action of the Federal Republic of Yugoslavia to the security of neighbouring States, including threat posed by extremely heavy flows of refugees and armed incursions into their territories;

-The serious violation of international humanitarian law rights obligations by forces under the control of the Federal Republic of Yugoslavia, including widespread murder, disappearances, rape, theft and destruction of property; and, finally

Riassumendo, dunque, le giustificazioni fornite dai paesi membri della NATO e dal Segretario Generale Solana si fondano essenzialmente sul fatto che, di fronte all'immobilismo del Consiglio di Sicurezza, era necessaria una reazione per porre fine alle violazioni dei diritti umani. Esaurite le vie diplomatiche e data l'impossibilità di adottare una risoluzione che esplicitamente autorizzasse l'uso della forza a causa del probabile veto della Russia e della Cina, la NATO si sarebbe trovata nella situazione di dover agire. In ogni modo non si sarebbe trattato di un intervento unilaterale, bensì collettivo, deciso da un organo formato da 3 dei 5 Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. La NATO non avrebbe perseguito interessi propri dell'organizzazione o degli Stati membri, ma l'intervento collettivo sarebbe stato diretto alla soddisfazione di interessi comuni, sentiti da tutta la comunità internazionale, perché volti al ristabilimento della pace e della sicurezza, minacciate dal genocidio e dalla commissioni di gravi violazioni dei diritti umani. Proprio il carattere collettivo dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico permetterebbe di evitare il perseguimento di interessi egoistici dei singoli Stati.²⁸

2. VALUTAZIONI CIRCA LA LICEITA' DELL'AZIONE DELLA NATO IN KOSOVO.

- The resolutions of the Security Council, which have determined that the actions of the Federal Republic of Yugoslavia constitute a threat to peace and security in the region and, pursuant to Chapter VII of the Charter, demanded a halt to such actions.

Under these circumstances, a failure by NATO to act immediately would have been to the irreparable prejudice of the people of Kosovo. The Members of NATO refused to stand idly by to watch yet another campaign of ethnic cleansing unfold in the heart of Europe."

Si veda il verbale provvisorio dell'udienza dell'11 maggio 1999, reperibile sul sito <http://www.icj-cij.org> CR/99/24.

²⁸ HENKIN, *Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 826.

Dopo aver analizzato le diverse motivazioni fornite dagli Stati partecipanti all'azione della NATO allo scopo di giustificare l'azione armata contro la Jugoslavia, è ora possibile formulare alcune valutazioni sulla liceità di tale intervento.

Una parte minoritaria della dottrina ha sostenuto che l'azione della NATO potrebbe essere considerata lecita in base ad un'ampia interpretazione della nozione di legittima difesa collettiva.²⁹ Tradizionalmente il diritto di legittima difesa, che costituisce un'eccezione al divieto dell'uso della forza, è considerato applicabile solo se uno Stato reagisce con la forza all'attacco armato compiuto, ai suoi danni, da un altro Stato. Nel caso in discussione, le autorità kosovare avrebbero chiesto alla NATO di intervenire e, quindi, l'Alleanza Atlantica sarebbe intervenuta, agendo nell'ambito della legittima difesa collettiva. Dato che il Kosovo non è uno Stato indipendente, in quanto regione sottoposta alla sovranità iugoslava, l'eccezione prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite sarebbe applicabile solo se interpretata in maniera ampia. Ciò permetterebbe di evidenziare il fatto che la comunità internazionale ha riconosciuto il Kosovo come un'entità avente diritto ad una sostanziale autonomia, e dunque non soltanto in grado di difendersi, ma anche di rivolgersi ad altri Stati per ottenere un aiuto nella propria difesa.

Tale interpretazione, tuttavia, non può essere sostenuta, in quanto la legittima difesa può ricorrere solo nel caso in cui vi sia stato un attacco armato da parte di un altro Stato. Un ampliamento di tale principio sarebbe pericoloso, perché potrebbe dare vita ad un suo utilizzo discrezionale da

²⁹ In questo senso si veda KIRGIS, *The Kosovo Situation and NATO Military Action*, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

parte degli Stati, volto a giustificare attività militari il cui scopo di fatto non concerne la difesa.³⁰

Dunque l'azione della NATO non può essere giustificata in base all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Il Kosovo è una provincia della Repubblica Federale di Jugoslavia e l'impiego della forza da parte dell'esercito iugoslavo rientra nei poteri di polizia interna, per quanto non si può negare che tale azione sia stata condotta in violazione dei diritti della popolazione kosovara di etnia albanese.³¹

La seconda eccezione al divieto dell'uso della forza, prevista dal diritto internazionale vigente, è costituita dall'autorizzazione, adottata dal Consiglio di Sicurezza e diretta agli Stati membri, a prendere tutte le misure coercitive, eventualmente anche armate, necessarie per realizzare gli scopi indicati nelle risoluzioni in cui tale autorizzazione è contenuta.

In questo ambito si colloca l'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite che stabilisce che il Consiglio di Sicurezza può, sotto la propria direzione, avvalersi degli accordi e delle organizzazioni regionali per la messa in pratica di tali misure coercitive. L'articolo stabilisce, inoltre, che nessuna

³⁰ Per un'interpretazione ristretta del concetto di legittima difesa si è anche pronunciata la Corte Internazionale di Giustizia che, nella sentenza relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua, ha sostenuto che l'uso della forza per legittima difesa è consentito dal diritto internazionale consuetudinario vigente solo in caso di attacco armato. *Affaire des activités militaires et paramilitaires*, cit., p. 103.

Si veda, inoltre, quanto sostenuto da Rakic, il quale ha sottolineato che non sia possibile un'interpretazione estensiva di norme che costituiscono eccezioni a principi giuridici fondamentali. RAKIC, *Comment on: "The Kosovo Situation and NATO Military Action"*, reperibile sul sito <http://www.asil.org>. Si esprimono sull'inapplicabilità dell'art. 51 al caso in specie anche SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 5; SPINEDI, *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Quaderni Forum*, 1998, p. 27; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., p. 479; DUURSMA, *Justifying NATO's Use of Force in Kosovo ?*, in *Leiden Journal of International Law*, 1999, p. 288 e VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale*, in *Volontari e Terzo Mondo*, 1999, p. 29.

³¹ VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 29.

azione può essere intrapresa sulla base di accordi regionali, in assenza di una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.³²

Prima di stabilire se l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico sia o meno stata autorizzata dal Consiglio nella realizzazione dell'operazione Determined Force, bisogna segnalare che una parte della dottrina ritiene che l'art. 53 della Carta non sarebbe applicabile alla NATO, poiché essa non è un'organizzazione regionale, bensì una mera alleanza difensiva, alla quale sarebbero applicabili le previsioni dell'art. 51 relative alla legittima difesa collettiva. Ne deriverebbe, dunque, che la NATO potrebbe intraprendere solo azioni difensive per le quali non necessiterebbe dell'autorizzazione richiesta dall'art. 53. Qualora l'Alleanza Atlantica oltrepassasse, nello svolgimento delle proprie operazioni militari, gli scopi previsti dall'art. 51 della Carta, si ricadrebbe nell'ambito di applicabilità dell'art. 103, che dispone, in caso di conflitto, la prevalenza per gli Stati membri degli obblighi contratti con l'adesione alle Nazioni Unite, rispetto a quelli derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale.³³

E' necessario, comunque, notare che il Consiglio di Sicurezza, nella sua pratica successiva alla fine della guerra fredda, nell'autorizzare gli Stati membri ad adottare misure coercitive, si è avvalso anche dell'attività della

³² Art. 53 § 1 della Carta delle Nazioni Unite:

“ The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.”

³³ Art. 103 della Carta delle Nazioni Unite:

“ In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.”

La teoria sopra esposta è sostenuta, ad esempio, da SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 10 e STARACE, *L'azione militare della NATO contro la Jugoslavia secondo il Diritto Internazionale*, in *Filosofia dei Diritti Umani*, 1999, p. 41.

NATO. In particolare, si possono ricordare i raids intrapresi dall'Alleanza Atlantica nell'operazione Deny Flight e la successiva collaborazione con l'UNPROFOR.³⁴ Sarebbe quindi difficile negare che l'autorizzazione prevista dall'art. 53 non possa essere data alla NATO e ai suoi Stati membri.³⁵

Come già esposto più sopra, l'Alleanza Atlantica ed alcuni Stati favorevoli all'azione militare intrapresa contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, hanno sostenuto che l'operazione Determined Force trova la propria legittimità nell'ambito delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza nella gestione della crisi iugoslava. Più in particolare, tale fondamento è ricercato nelle risoluzioni 1199 e 1203, in cui il Consiglio di Sicurezza constata che la situazione in Kosovo costituisce una minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione.³⁶ Tale minaccia è accertata in base a diversi fattori. Riferimenti sono, infatti, compiuti alla grave situazione umanitaria, al flusso di rifugiati verso le regioni limitrofe ed agli intensi combattimenti che si stavano realizzando in Kosovo, con particolare riguardo all'eccessivo uso della forza da parte delle forze di sicurezza

³⁴ L'argomento è trattato nel Capitolo III, paragrafo 3 del presente lavoro.

³⁵ Si esprimono in questo senso SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 27; KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo: vers un nouveau désordre juridique international*, in *Revue Belge de Droit International*, 1999, p. 130. Quest'ultimo autore sottolinea che la missione di verifica aerea intrapresa dalla NATO nell'ottobre del 1998 si fondava sull'accordo stipulato tra la stessa NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia, e non sul Capitolo VIII della Carta, per quanto, nella successiva risoluzione 1203, il Consiglio di Sicurezza abbia approvato tale accordo.

Considerano la NATO un'organizzazione regionale anche CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 223 e ZANGHI', *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie*, 1999, p. 58.

³⁶ Ris. 1199 § 14 del preambolo:
“(The Security Council) affirming that the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region.”

La stessa disposizione è contenuta nella risoluzione 1203 § 15 del preambolo. Nella risoluzione 1166, invece, non vi è alcuna esplicita menzione della minaccia alla pace. Essa è, tuttavia, deducibile implicitamente dal contenuto della medesima risoluzione, che è adottata nell'ambito del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

serbe.³⁷ Dopo aver sollecitato le parti a giungere ad una soluzione politica circa l'assetto istituzionale da riconoscere al Kosovo, il Consiglio di Sicurezza minaccia il ricorso ad ulteriori misure, qualora le sue richieste non siano soddisfatte.³⁸

Non avendo il governo di Belgrado ottemperato a tali risoluzioni, gli Stati membri della NATO, intervenendo in Kosovo, non avrebbero fatto altro che attuare quanto minacciato nelle risoluzioni.

In realtà, quanto sarebbe stato desunto, mediante la logica, dagli Stati partecipanti all'operazione Determined Force non è così ovvio e scontato.³⁹

In primo luogo è necessario rilevare che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza contengono un'esplicita condanna all'attività compiuta dai ribelli kosovari, le cui azioni armate sono considerate dal Consiglio alla stregua di

³⁷ Ris. 1199 § 6, 7, 9, 10 del preambolo:

“(The Security Council) gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes.”

“(The Security Council) deeply concerned by the flow of refugees into northern Albania, Bosnia and Herzegovina and other European countries as a result of the use of force in Kosovo, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, and other parts of the federal Republic of Yugoslavia, up to 50,000 of whom the United Nations High Commissioner for Refugees has estimated are without shelter and other basic necessities.”

“(The Security Council) deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasizing the need to prevent this from happening”.

“(The Security Council) deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to ensure that rights of all inhabitants of Kosovo are respected.”

Nella risoluzione 1203 § 10, il Consiglio di Sicurezza sottolinea la propria preoccupazione per il controllo del governo di Belgrado sui mezzi di comunicazione:

“(The Security Council) deeply concerned at the recent closure by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia of independent media outlets in the Federal Republic of Yugoslavia, and emphasizing the need for these to be allowed freely to resume their operations.”

³⁸ Ris. 1199 § 16 del dispositivo:

“(The Security Council) decides, should the concrete measures demanded in this resolutions and resolutions 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region”.

³⁹ VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 30; CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 835; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., p. 479; DUURSMA, *Justifying NATO's*, cit., p. 288; PICONE, *La “guerra del Kosovo” e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, p. 316.

atti terroristici.⁴⁰ Dunque la minaccia alla pace non è solo accertata in relazione alle violenze commesse dalle forze di sicurezza serbe e iugoslave, ma anche in relazione all'azione dell'UCK, per quanto, comunque, la responsabilità fondamentale della grave situazione umanitaria è certamente da attribuirsi al governo di Belgrado.⁴¹

In secondo luogo, dalle risoluzioni in esame si evince la volontà del Consiglio di Sicurezza di risolvere la crisi kosovara mediante mezzi pacifici. In numerosi paragrafi di tali risoluzioni, infatti, il Consiglio sollecita le parti a raggiungere un compromesso circa l'assetto istituzionale da dare al Kosovo.⁴²

⁴⁰ Ris. 1160 § 4 del preambolo:

“(The Security Council) condemning the use of force of excessive force by Serbian force against civilians and peaceful demonstrators in Kosovo, as well as all acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army or any other group or individual and all external support for terrorist activity in Kosovo, including finance, arms and training.”

Ris. 1199 § 8 del preambolo:

“(The Security Council) condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998).” Il medesimo testo è riportato dalla risoluzione 1203 § 9.

Nelle tre risoluzioni citate, inoltre, il Consiglio di Sicurezza sollecita le autorità kosovare a condannare gli atti di terrorismo compiuti dall'UCK. Ris. 1160 § 2 del dispositivo, ris. 1199 § 6 del dispositivo e ris. 1203 § 10:

“(The Security Council) insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist actions, demands that such actions cease immediately and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only.”

⁴¹ SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 28.

⁴² Ris. 1160 § 4 del dispositivo:

“(The Security Council) calls upon the authorities in Belgrade and the leadership of the Kosovar Albanian community urgently to enter without preconditions into a meaningful dialogue on political status issues, and notes the readiness of the Contact Group to facilitate such a dialogue.”

Ris. 1199 § 3 del dispositivo:

“(The Security Council) calls upon the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and into clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo, and welcomes the current efforts aimed at facilitating such a dialogue.”

Ris. 1203 § 8 del preambolo:

Infine, per quel concerne il riferimento, contenuto nelle risoluzioni, alle eventuali ulteriori misure che il Consiglio di Sicurezza si sarebbe riservato di adottare qualora le parti non avessero adempiuto alle stesse risoluzioni, esso non implica la certezza che tali misure sarebbero state effettivamente adottate e che esse avrebbero necessariamente implicato l'uso della forza.⁴³

Non sarebbe neppure possibile ritenere che l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza sia contenuta nella risoluzione 1203 § 3 e 4, in cui il Consiglio esprime il proprio parere favorevole ai due accordi stipulati dalla Repubblica Federale di Jugoslavia con l'OSCE e la NATO.⁴⁴ Come si è già segnalato, la validità di tali accordi è dubbia, dato che essi sono stati conclusi sotto la minaccia dell'uso della forza da parte dell'Alleanza Atlantica. La base giuridica dell'azione della NATO nemmeno può essere individuata nella risoluzione 1203 § 9, in cui il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso ad azioni, eventualmente implicanti l'uso della forza, nel caso in cui gli osservatori OSCE in Kosovo si trovino in pericolo ed al solo scopo di portarli in salvo.⁴⁵ E' chiaro che, in

“(The Security Council) recalling the objectives of the resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration.”

⁴³ SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 28.

⁴⁴ Ris. 1203 § 3 e 4:

“(The Security Council) welcoming also the agreement signed in Belgrade on 15 October 1998 by the Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Yugoslavia and the Chairman-in-Office of the Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE) providing for the OSCE to establish a verification mission in Kosovo, including the undertaking of the Federal Republic of Yugoslavia to comply with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998).”

“(The Security Council) welcoming also the agreement signed in Belgrade on 15 October 1998 by the Chief of General Staff of the Federal Republic of Yugoslavia and the Supreme Allied Commander, Europe, of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) providing for the establishment of an air verification mission over Kosovo, complementing the OSCE Verification Mission.”

⁴⁵ Ris. 1203 § 9:

“(The Security Council) welcomes in this context the commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to guarantee the safety and security of the Verification Mission as contained in the agreements referred to in paragraph 1 above, notes that, to this end, the OSCE is considering arrangements to be implemented in cooperation with other organizations, and affirms that, in the

tal caso, l'uso della forza è limitato alla sola protezione dei verificatori OSCE, e, quindi, il § 9 non può giustificare la successiva operazione Determined Force.⁴⁶

Si deve ancora evidenziare che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non potrebbero implicitamente autorizzare l'uso della forza a causa del fatto che 2 Membri permanenti del Consiglio, Russia e Cina, hanno in più occasioni dimostrato di essere contrarie ad una tale eventualità. Nel dibattito che si svolse in seno al Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 1999, il delegato russo, dopo aver espresso il proprio disappunto per l'azione militare della NATO, ha sottolineato che nelle due settimane precedenti all'inizio dei bombardamenti, quando la minaccia all'uso della forza già era stata avanzata, la Russia aveva ripetutamente messo in guardia gli Stati delle conseguenze disastrose che l'uso della forza avrebbe potuto provocare. Il delegato russo ha, inoltre, rilevato che l'azione della NATO ha violato la Carta delle Nazioni Unite e che l'uso unilaterale della forza armata non può essere mai giustificato, neppure nel caso in cui esso sia diretto a prevenire una catastrofe umanitaria.⁴⁷

Anche il rappresentante cinese ha espresso la forte opposizione del suo governo all'azione della NATO, sottolineando l'illiceità dell'uso della forza e l'ingerenza negli affari interni della Repubblica Federale di Jugoslavia.⁴⁸

event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of the movement as envisaged in the agreements referred to paragraph 1 above.”

⁴⁶ In questo senso RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., p. 477.

⁴⁷ Le dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>. U.N.doc. S/PV.3988, p. 2 e 3. Il delegato russo ha espresso il dubbio che l'azione della NATO sia stata compiuta allo scopo di perseguire il comune interesse del ristabilimento della sicurezza in Europa, come era invece stato sostenuto dall'Alleanza Atlantica.

⁴⁸ Anche tali dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>. U.N.doc. S/PV.3988, p. 12. Durante il dibattito in esame, pareri sfavorevoli all'azione della NATO erano stati espressi anche dalla Namibia, Gabon, Argentina, Gambia, Brasile, Bielorussia ed India.

Un ulteriore elemento che conferma l'assenza, nelle risoluzioni 1160, 1199 e 1203, di un'implicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza, è desumibile dal fatto che in esse è ribadito l'impegno degli Stati membri a rispettare la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia.⁴⁹

Si deve, dunque, concludere che l'azione militare della NATO non trova il proprio fondamento giuridico in un'implicita e preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

In dottrina si è esaminata l'eventualità che tale autorizzazione sia stata data a posteriori. Più in particolare, si è discusso se la mancata approvazione del progetto di risoluzione proposto dalla Russia e l'adozione della risoluzione 1244, che recepisce il contenuto degli accordi di pace a cui il governo di Belgrado ha aderito, possano costituire un'implicita autorizzazione conferita dal Consiglio di Sicurezza alla NATO posteriormente.

Come si è già più volte ricordato, la Russia, l'India e la Bielorussia presentavano, due giorni dopo l'avvio dei bombardamenti, un progetto di risoluzione in cui si chiedeva la cessazione immediata dell'uso della forza da parte della NATO, dato che i raids aerei costituivano una flagrante violazione del principio di divieto di uso della forza, nonché degli art. 24 e 53 della Carta delle Nazioni Unite. In tale documento, inoltre, si definiva il comportamento dell'Alleanza Atlantica come una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.⁵⁰

⁴⁹

Ris. 1160 § 7, ris. 1199 § 13 e ris. 1203 § 14 del preambolo:
“(The Security Council) reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia.”

⁵⁰

“The Security Council,
Recalling its primary responsibility under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security,

Deeply concerned that the North Atlantic Treaty Organization (NATO) used military force against the Federal Republic of Yugoslavia without the authorization by the Council,

La mancata adozione del progetto è stata interpretata da una parte minoritaria della dottrina come un'implicita autorizzazione all'uso della forza. Bisogna, tuttavia, rilevare che solo pochi Stati hanno dato rilevanza alla mancata adozione del progetto di risoluzione russo. Più in particolare il rappresentante del Belgio, nell'udienza del 10 maggio 1999 davanti alla Corte Internazionale di Giustizia, ha effettuato una valutazione politica dell'episodio in discussione, mentre il delegato degli Stati Uniti, nel dibattito che si è svolto in seno al Consiglio di Sicurezza il 26 marzo 1999, ha sostenuto che il Consiglio, rigettando il progetto di risoluzione, avrebbe in tal modo riaffermato la richiesta, diretta al governo di Belgrado, di porre immediatamente fine ai brutali attacchi nei confronti del popolo kosovaro, ma non si è riferito all'ipotesi di una autorizzazione implicita da parte del Consiglio di Sicurezza.⁵¹ In realtà l'assenza di una condanna da parte del Consiglio di Sicurezza dell'azione della NATO, condanna che si sarebbe realizzata mediante l'adozione della risoluzione, non significa che tale

Affirming that such unilateral use of force constitutes a flagrant violation of the United Nations Charter, in particular Articles 2(4), 24 and 53,

Recognizing that the ban by NATO of civil flights in the airspace of a number of countries in the region constitutes a flagrant violation of the complete and exclusive sovereignty of every State over the airspace above its territory in accordance with article 1 of the Chicago Convention on International Civil Aviation,

Recalling all its relevant resolutions and decisions, in particular the statement of its President of 29 January, in which it, inter alia, expressed the intention to be informed by members of the Contact Group about the progress reached in the negotiations on a political settlement of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and awaiting such a report,

Reaffirming its commitment to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Determining that the use of force by NATO against the Federal Republic of Yugoslavia constitutes a threat to international peace and security,

Acting under the Chapters VII and VIII of the Charter,

1. Demands an immediate cessation of the use of force against the Federal Republic of Yugoslavia and urgent resumption of negotiations;

2. Decides to remain actively seized of the matters.”

U.N.doc. S/1999/328 del 26 marzo 1999.

⁵¹

Le dichiarazioni del rappresentante belga sono reperibili sul sito <http://www.icj-cji.org>, CR/99/15 del 10 maggio 1999, mentre quelle del delegato statunitense sono reperibili sul sito <http://www.un.org>, U.N.doc. S/PV.3989, p. 4.

organo considera l'intervento come conforme al diritto internazionale. Il Consiglio semplicemente non ha condannato, né approvato l'intervento dell'Alleanza Atlantica.⁵² E' necessario, inoltre, notare che anche un'eventuale autorizzazione adottata posteriormente all'uso della forza, dovrebbe necessitare del voto favorevole dei 5 Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Tale condizione, nel caso in esame, non si sarebbe tuttavia realizzata, poiché Cina e Russia hanno votato a favore dell'adozione del progetto di risoluzione. Infine, nella discussione tenutasi presso il Consiglio di Sicurezza il 26 marzo 1999, nessuno Stato favorevole al ricorso alla forza armata si è riferito alla tesi dell'autorizzazione implicita. Anzi, nella risoluzione 1203 del 24 ottobre 1998, il Consiglio ha tenuto a ribadire che la primaria responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è conferita dalla Carta delle Nazioni Unite al Consiglio stesso.⁵³

Neppure si può ritenere che l'adozione della risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 abbia legittimato l'intervento dell'Alleanza Atlantica.⁵⁴ Tale risoluzione, infatti, è stata adottata dopo la fine dei bombardamenti della NATO, quando le truppe serbe e iugoslave si erano già ritirate dal Kosovo. In essa, il Consiglio di Sicurezza non solo ribadisce l'impegno del rispetto della sovranità della Repubblica Federale di Jugoslavia, ma nuovamente ricorda la propria responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e condanna gli atti di violenza compiuti contro la

⁵² Si esprimono in questo senso KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 136; SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 29; RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., p. 481.

⁵³ Ris. 1203 § 7 del preambolo:
“(The Security Council) reaffirming that, under the Charter of the United Nations, primary responsibility for the maintenance of international peace and security is conferred on the Security Council.”

⁵⁴ Si esprimono in tal senso KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 142; KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 86.

popolazione kosovara, comprese le azioni terroristiche.⁵⁵ Bisogna infine evidenziare che nella risoluzione 1244 non vi è alcun riferimento all'uso della forza da parte della NATO. Ne consegue, dunque, che non sarebbe possibile sostenere che il Consiglio avesse voluto, mediante la sua adozione, autorizzare l'operazione Determined Force.⁵⁶

In conclusione, quindi, il Consiglio di Sicurezza non ha mai autorizzato la NATO a ricorrere all'uso della forza.⁵⁷

La liceità dell'intervento dell'Alleanza Atlantica non è neppure individuabile nell'ambito dell'art. 52 § 1 della Carta delle Nazioni Unite, articolo in cui si stabilisce che le disposizioni contenute nella medesima Carta non pregiudicano il compimento di azioni volte al mantenimento della pace e realizzate in applicazione di accordi regionali, purché conformi ai principi della Carta.⁵⁸ La Repubblica Federale di Jugoslavia non è parte

⁵⁵ Ris. 1244 § 1, 10 e 5 del preambolo:

“(The Security Council) bearing in mind the purpose and principles of the Charter of the United Nations, and the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.”

“(The Security Council) reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act.”

“(The Security Council) condemning all acts of violence against the Kosovo population as well as all terrorist acts by any party.”

⁵⁶ Henkin evidenzia la pericolosità del riconoscimento di un'autorizzazione implicita conferita a posteriori, perché ciò permetterebbe di travalicare la competenza del Consiglio di Sicurezza e l'eventuale esercizio del diritto di veto da parte di un Membro permanente, che si opponga all'adozione di una risoluzione autorizzante l'uso della forza. HENKIN, *Kosovo and the Law*, cit., p. 827.

⁵⁷ TSAGOURIAS, *Humanitarian Intervention after Kosovo*, cit., p. 30. In dottrina è stato tuttavia notato che in alcune operazioni di mantenimento della pace, il Consiglio di Sicurezza ha dato la sua esplicita approvazione ad azioni regionali successivamente allo svolgimento di tali operazioni o non si è mai espresso chiaramente in relazione ad esse. Sono citati, in particolare, i casi della Liberia e della Sierra Leone. In tal senso WEDGWOOD, *NATO's Campaign in Yugoslavia*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 832.

⁵⁸ Art. 52 § 1 della Carta delle Nazioni Unite:

“Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such a matters relating to the maintenance of international peace and security as

dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e, quindi, non è possibile invocare l'art. 52 nel caso in esame.⁵⁹

Una parte minoritaria della dottrina ha giustificato l'intervento della NATO in Kosovo, sostenendo che il popolo kosovaro rappresenterebbe una comunità del tutto distinta da quella iugoslava, a cui sarebbero stati negati sistematicamente i diritti fondamentali e l'opportunità di auto-governarsi. Ne deriverebbe, quindi, che il Kosovo sarebbe entità in grado di autodeterminarsi e, conseguentemente, di ottenere il supporto della NATO.⁶⁰

Tale teoria si avvicina a quella più sopra esposta e relativa all'ampliamento della nozione di legittima difesa, ma se ne discosta perché in questo caso si attribuisce al popolo kosovaro il diritto di autodeterminazione e si considera l'Esercito di Liberazione del Kosovo come un movimento di liberazione nazionale. In questo senso, è stato anche sostenuto che la Serbia-Montenegro non sarebbe lo Stato successore della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia e che il processo di dissoluzione di tale ultimo Stato sarebbe ancora in corso. Ciò verrebbe desunto dal fatto che il Kosovo lotta per ottenere l'indipendenza, mentre anche dal Montenegro provengono spinte secessioniste. Essendo in corso un fenomeno di dissoluzione, la Repubblica Federale di Jugoslavia non godrebbe della piena sovranità ed integrità territoriale, e quindi non potrebbe negare alle forze della NATO il diritto di agire per proteggere la popolazione civile del Kosovo da un'aggressione etnica.⁶¹

are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.”

⁵⁹ STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 41.

⁶⁰ WILLIAMS, *Legal Basis for NATO Military Action Taken against Serbia-Montenegro*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 37.

⁶¹ Williams rileva che l'attuale Repubblica Federale di Jugoslavia (formata dalle due entità federate Serbia- Montenegro) non è stato riconosciuta dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea e

Dunque, in base a tale teoria, tra forze serbo-montenegrine ed Esercito di Liberazione del Kosovo sarebbe stato in corso un vero e proprio conflitto internazionale e la Serbia-Montenegro ne sarebbe responsabile, in quanto Stato aggressore.⁶²

La tesi esposta, tuttavia, deve essere respinta, perché la crisi del Kosovo costituisce, in realtà, un caso tipico di conflitto interno. Il Kosovo, infatti, è una provincia della Repubblica di Serbia, la quale fa parte della Repubblica Federale di Jugoslavia. La comunità albanese costituisce una maggioranza etnica solo in Kosovo, mentre sull'intero territorio della Repubblica iugoslava essa rappresenta solo una minoranza. Il diritto internazionale vigente non riconosce il diritto di secessione ad una popolazione, stanziata su un territorio e sottoposta alla sovranità di uno Stato, per la sola ragione che tale popolazione vuole costituire uno Stato indipendente. Si deve, infatti, ricordare che il diritto di autodeterminazione è riconosciuto solo ai popoli sottoposti a dominazione coloniale o straniera.⁶³ La popolazione

non sarebbe neppure membro della Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali. Per quanto la Serbia Montenegro continua a rivendicare la personalità giuridica internazionale della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno rigettato tale richiesta e il Consiglio di Sicurezza ha specificatamente dichiarato che la Serbia-Montenegro non è lo Stato successore della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia. WILLIAMS, *Legal Basis for NATO Military Actions*, cit., p. 37. Sullo status dell'attuale Repubblica Federale di Jugoslavia alle Nazioni Unite, si veda VILLANI, *Lo status della Repubblica Serbo-Montenegrina nelle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 26.

⁶² WILLIAMS, *Legal Basis for NATO Military Actions*, cit., p. 37

⁶³ Per un approfondimento dell'argomento, si veda quanto esposto nel Capitolo II, paragrafo 2a. In dottrina è stato notato che il diritto di autodeterminazione non sarebbe attribuibile al popolo kosovaro, neppure in base ad un'ampia interpretazione del § 7 del 5 Principio della risoluzione 2625 (XXV), adottata dall'Assemblea Generale il 24 ottobre 1970. Tale paragrafo così stabilisce:

“Riens dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.”

Anche qualora si volesse interpretare il paragrafo in modo ampio, e cioè riconoscendo il diritto di secessione nel caso in cui uno Stato sovrano non tenga un comportamento conforme al principio di uguaglianza dei diritti o non sia dotato di un governo rappresentativo dell'intera popolazione

albanese non può quindi essere considerata un'entità dotata del diritto di autodeterminazione e ciò è confermato anche dal fatto che nelle risoluzioni, adottate dal Consiglio di Sicurezza e dall'Assemblea Generale, non si riconosce l'esistenza del popolo kosovaro, mentre al contrario si tende ad evidenziare la sovranità iugoslava nella regione, insistendo sul rispetto dell'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia e della sua sovranità.⁶⁴ E' anche rilevante notare che il Consiglio di Sicurezza ha sempre evidenziato che l'obiettivo finale degli sforzi diplomatici della comunità internazionale era il riconoscimento di una sostanziale autonomia amministrativa al Kosovo e, quindi, non la sua indipendenza politica dalla Repubblica Federale di Jugoslavia.⁶⁵

(interpretazione respinta dalla maggioranza della dottrina), tale paragrafo non sarebbe comunque applicabile alla popolazione albanese del Kosovo. Essa ha infatti sistematicamente boicottato le elezioni iugoslave ed ha costituito un apparato statale parallelo a quello iugoslavo, dotato di un proprio governo. Come è stato sottolineato in dottrina, dopo la revoca dell'autonomia, da parte del governo di Belgrado, la popolazione albanese kosovara avrebbe potuto partecipare alle elezioni locali e facilmente ottenere la vittoria, perseguendo quindi il proprio obiettivo attraverso la via politica, mentre ha preferito utilizzare forme violente per raggiungere lo scopo dell'indipendenza. Si esprime in questo senso KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 128. Negano l'applicabilità del diritto di autodeterminazione al caso in esame STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 46; SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 25 e BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli e contro il diritto*, in *I Diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie*, 1999, p. 35. Più in particolare sulla tematica qui richiamata, si veda TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 673.

⁶⁴ Si veda, ad esempio, la risoluzione 1199 § 14 in cui il Consiglio di Sicurezza constata che la situazione in Kosovo costituisce una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Nel testo, accanto al termine Kosovo, si specifica che tale provincia è parte della Repubblica Federale di Jugoslavia. La medesima formula è riportata anche nella risoluzione 1203 § 15.

Si deve, inoltre, notare che l'unico strumento internazionale in cui si utilizza l'espressione popolo per qualificare la comunità kosovara è l'Accordo di Rambouillet.

⁶⁵ Ris.1160 § 5 del dispositivo:

(The Security Council) agrees, without prejudging the outcome of the dialogue, with the proposal in the Contact Group statement of 9 and 25 March 1998 that the principles for a solution of the Kosovo problem should be based on the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and should be in accordance with OSCE standards, including those set out in the Helsinki Final Act of the Conference on security and cooperation in Europe of 1975, and the Charter of the United Nations, and that such a solution must also take into account the rights of the Kosovar Albanians and all who live in Kosovo, and expresses its support for an enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration."

Ris. 1199 § 12 e 1203 § 8 del preambolo:

Se, dunque, il popolo kosovaro di etnia albanese non ha il diritto di autodeterminarsi, neppure l'Esercito di Liberazione del Kosovo può essere considerato come un movimento di liberazione nazionale. Come si è già ricordato, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza hanno condannato gli atti di violenza compiuti dal gruppo di ribelli, qualificandoli come atti di terrorismo. Si deve quindi concludere che in Kosovo era in corso un conflitto interno, che vedeva opporsi, da una parte, un gruppo di insorti che lottava per ottenere la secessione e, dall'altra, il Sovrano territoriale che respingeva tali tentativi.⁶⁶

Come accennato, un'ulteriore base giuridica dell'azione militare in Kosovo è stata individuata nello stato di necessità. Nell'udienza svoltasi davanti alla Corte Internazionale di Giustizia, il delegato belga ha sostenuto che l'intervento della NATO era basato sulla necessità di salvare un popolo in pericolo.⁶⁷

La dottrina tende, tuttavia, a negare la possibilità di applicare l'esimente dello stato di necessità al caso in specie.⁶⁸ In base all'art. 33 del progetto della Commissione del Diritto Internazionale sulla responsabilità degli Stati, infatti, tale esimente opera qualora ricorrano due condizioni. In primo luogo è richiesto che l'atto potenzialmente illecito ma che a causa dell'operare della causa di giustificazione diventa lecito, sia il solo mezzo per salvaguardare un interesse essenziale dello Stato di fronte ad un

“(The Security Council) recalling the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration.”

⁶⁶ Spinedi rileva che nessuno Stato che ha partecipato all'azione della NATO, ha mai dichiarato di avere il diritto di aiutare i kosovari a dar vita ad uno Stato indipendente. SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 29.

⁶⁷ Il testo delle dichiarazioni è riportato nella nota 21 del presente Capitolo.

⁶⁸ SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 30; KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 137, ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza*, cit., p. 984.

pericolo grave ed imminente; secondariamente, è necessario che tale atto non comprometta in modo serio un interesse essenziale dello Stato che ha subito la lesione.

Anche ammettendo che, nel caso in specie, la prima condizione sia stata soddisfatta (gli Stati membri della NATO avrebbero agito a salvaguardia di un interesse essenziale non proprio ed individuale, ma diffuso, poiché volto alla tutela dei diritti fondamentali di una popolazione in pericolo) si deve ritenere che, invece, la seconda condizione non sia stata soddisfatta, dato che il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia deve essere considerato un interesse essenziale di tale Stato. E' necessario, inoltre, rilevare che nel caso in esame si ritiene che operi anche uno dei limiti previsti dall'art. 33 § 2 del Progetto relativo alla responsabilità degli Stati. Tale limite stabilisce che lo stato di necessità non può essere invocato se l'obbligo internazionale, rispetto al quale il fatto dello Stato è in contrasto, derivi da una norma imperativa del diritto internazionale generale. Il divieto dell'uso della forza è una norma di jus cogens e conseguentemente il comportamento dell'Alleanza Atlantica ha violato tale principio.⁶⁹

⁶⁹ In dottrina, è stato inoltre evidenziato che anche le altre condizioni previste dall'art. 33 del progetto della Commissione del Diritto Internazionale, inerente la responsabilità degli Stati, non ricorrono nel caso in esame. E' stato, infatti, osservato che la circostanza in base alla quale l'autore della lesione non deve concorrere al verificarsi dello stato di necessità non è qui applicabile, dato che la minaccia dell'uso della forza da parte della NATO avrebbe provocato un intensificarsi dei combattimenti tra forze serbe e UCK. Per quanto concerne, invece, la prima condizione, in base alla quale il fatto lesivo deve essere l'unico mezzo per salvaguardare l'interesse essenziale, dubbi sono stati avanzati in dottrina, poiché è stato rilevato che sarebbe stato possibile risolvere la crisi kosovara con mezzi diplomatici. KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 137.

Zappalà, invece, ritiene che, nel caso del Kosovo, la necessità potrebbe essere considerata come fonte normativa autonoma e non come causa di giustificazione. ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza*, cit., p. 984.

Infine, l'intervento della NATO nella Repubblica Federale di Jugoslavia sarebbe anche incompatibile con il Trattato istitutivo dell'Organizzazione del Nord Atlantico, stipulato il 4 aprile 1949 a Washington.⁷⁰

L'art. 1 di tale Trattato stabilisce che gli Stati membri della NATO si impegnano a risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici, al fine di non pregiudicare la pace e la sicurezza internazionale. Nel medesimo articolo, inoltre si evidenzia l'impegno a non ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, qualora ciò sia incompatibile con gli scopi perseguiti dalle Nazioni Unite.⁷¹ Poiché la NATO è stata creata come un'alleanza difensiva, l'unica ipotesi in cui essa può ricorrere alla forza è rappresentata dalla legittima difesa. In tal senso, l'art. 5 del Trattato stabilisce che gli Stati membri potranno esercitare il diritto alla legittima difesa, riconosciuto dall'art. 51 della Carta della Nazione Unite, nel caso in cui un Membro dell'Alleanza Atlantica sia stato vittima di un attacco armato. L'art. 5 § 2 e, soprattutto, l'art. 7 riconoscono, tuttavia, il ruolo primario del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.⁷²

⁷⁰ STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 41; VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 34 e SAULLE, *Il Kosovo e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie*, 1999, p. 54.

⁷¹ Art. 1 del Trattato del Nord Atlantico:
"The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purpose of the United Nations." Il Trattato istitutivo della NATO è reperibile sul sito <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>.

⁷² Art. 5 del Trattato del Nord Atlantico:
"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such actions as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."

E' chiaro, quindi, che i raids aerei della NATO non trovano il loro fondamento giuridico nell'art. 5 del Trattato, poiché non si è verificato alcun attacco armato nei confronti di un Membro dell'Alleanza Atlantica. L'intervento potrebbe giustificarsi solo nel caso in cui si sostenesse che il Trattato del Nord Atlantico sia stato modificato in via di fatto, rendendo legittimi i cosiddetti interventi "fuori area".⁷³ Bisogna, tuttavia, rilevare che in questo caso opererebbe l'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, che prevede la prevalenza degli obblighi della Carta delle Nazioni Unite, rispetto a quelli stabiliti in altri trattati.⁷⁴

Bisogna anche ricordare che la Corte Internazionale di Giustizia, nell'ordinanza del 2 giugno relativa al caso della liceità dell'impiego dell'uso della forza, pur non pronunciandosi in relazione alla liceità o illiceità dell'azione della NATO, ha espresso profonda preoccupazione per l'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, poiché tale uso ha sollevato seri problemi nel diritto internazionale vigente. La Corte ha inoltre ribadito che gli Stati devono agire in conformità agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e dalle altre norme di diritto internazionale, incluso il diritto umanitario.⁷⁵

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security."

Art. 7 del Trattato del Nord Atlantico:

"This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security."

⁷³

In questo senso, si veda il paragrafo 3 del presente Capitolo.

⁷⁴

Il testo dell'art. 103 è riportato nella nota 33 del presente paragrafo.

⁷⁵

Più in particolare, l'ordinanza così stabilisce:

"Whereas the Court is profoundly concerned with the use of force in Yugoslavia; whereas under the present circumstances such use raises very serious issues of international law;

Whereas the Court is mindful of the purposes and principles of the United Nations Charter and its own responsibilities in the maintenance of peace and security under the Charter and the Statute of the Court;

Infine si possono citare le dichiarazioni del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan che, il giorno successivo all'inizio dei bombardamenti, ha espresso una profonda preoccupazione per il fallimento della conferenza di Rambouillet ed ha quindi ribadito che la responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è attribuita al Consiglio di Sicurezza, che deve essere coinvolto in ogni decisione relativa all'uso della forza.⁷⁶ Dall'esame svolto, si può dunque concludere che l'azione militare della NATO non trova alcuna giustificazione giuridica e deve quindi essere considerata illecita, in quanto compiuta in violazione della Carta delle Nazioni Unite e del Trattato dell'Organizzazione del Nord Atlantico.⁷⁷

Si deve, anzi, ritenere che il conflitto armato che è intercorso tra la NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia presenti un carattere internazionale e che la responsabilità di tale conflitto sia da attribuirsi all'Alleanza Atlantica, che ha compiuto un atto di aggressione nei confronti della Jugoslavia.⁷⁸

Whereas the Court deems it necessary to emphasize that all parties appearing before it must act in conformity with their obligations under the United Nations Charter and other rules of international law, including humanitarian law." La Corte ha espresso preoccupazione anche per la tragedia umana e le enormi sofferenze verificatesi in Kosovo e in tutta la Jugoslavia. *Case concernig the Legality of the Use of Force (Yugoslavia v. Canada)*, Order 2 June 1999, § 16, 17, 18. L'ordinanza è reperibile sul sito <http://www.ici-cji.org>.

⁷⁶ Bisogna sottolineare l'ambiguità delle dichiarazioni del Segretario Generale delle Nazioni Unite che aveva anche aggiunto che, dopo il fallimento dei mezzi diplomatici, ci sono dei casi in cui l'uso della forza è legittimo per il perseguimento della pace. Le dichiarazioni sono riportate de WEDGWOOD, *Nato's Campaign*, cit., p. 831.

⁷⁷ CHARNEY, *Anticipatory Intervention*, cit., p. 835; VALTICOS, *Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 9.

⁷⁸ BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli*, cit., p. 33; STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 36; VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 33. Più in particolare, Starace sottolinea che in strumenti internazionali, come la Convenzione sulla prevenzione del crimine del genocidio (9 dicembre 1948) e la Convenzione sull'eliminazione e la repressione del crimine dell'apartheid (30 novembre 1973), i comportamenti tenuti dagli Stati in violazione di tali strumenti sono sanzionabili mediante il ricorso agli organi delle Nazioni Unite. E' dunque vietato

3. VALUTAZIONI CIRCA L'INCIDENZA, NEL DIRITTO INTERNAZIONALE, DELL'AZIONE DELLA NATO IN KOSOVO.

Se la prevalente dottrina ha qualificato l'intervento della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia come illecito, in quanto non giustificabile in base al diritto internazionale vigente, vi è un'altra parte della dottrina che ha, invece, sostenuto la liceità di tale azione armata.

In primo luogo, si è tentato di ricercare il fondamento giuridico dell'Operazione Determined Force nel cosiddetto diritto di intervento umanitario.⁷⁹ Una parte della dottrina ha, infatti, sostenuto che l'azione della NATO potrebbe essere considerata non solo come una risposta all'emergenza umanitaria che si era creata in Kosovo, ma anche come

il ricorso all'uso della forza unilaterale. Villani, invece, rileva che l'azione della NATO sia da considerarsi come un atto di aggressione ai sensi della risoluzione 3314 (XXIX), adottata nel 1974 dall'Assemblea Generale. Nell'elenco delle ipotesi qualificabili come atti di aggressione, contenuto in tale risoluzione, è compreso anche il bombardamento contro uno Stato. L'azione della NATO rientra in questa ipotesi.

Zanghì non ritiene, invece, che si possa parlare di una guerra internazionale, poiché tra la NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia non esisteva una precedente controversia. Secondo tale autore, l'intervento dell'Alleanza Atlantica dovrebbe essere qualificato come un'azione di polizia internazionale, volta a rimediare a massicce violazioni dei diritti umani. ZANGHÌ, *Il Kosovo tra le Nazioni Unite*, cit., p. 57. E' infine necessario citare la posizione di Picone, il quale ritiene che l'azione della NATO avrebbe potuto essere lecita in quanto volta a reagire alla grave violazione di norme produttive di obblighi erga omnes, ma a causa delle modalità con cui è stata condotta l'operazione Determined Force, tale liceità deve essere esclusa. In base alla teoria elaborata da questo autore, infatti, i membri della comunità internazionale possono reagire, anche mediante l'uso della forza e al di fuori del sistema di sicurezza collettiva, nel caso in cui uno Stato si renda responsabile di violazioni di obblighi internazionali aventi valore erga omnes (tra questi obblighi rientrerebbe anche la grave violazione dei diritti umani). Dopo aver valutato l'entità dei danni provocati dai bombardamenti della NATO e la modalità con cui è stata condotta la conferenza di Rambouillet, tuttavia l'autore esclude che l'azione della NATO in Kosovo possa essere considerata lecita, in quanto essa non risponde alle condizioni di buona fede e di uso della forza proporzionale all'obiettivo umanitario da raggiungere. PICONE, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 309.

⁷⁹ WELLER, *Enforced Negotiations*, cit., p. 8 e GENNARELLI, *L'intervento umanitario in Kosovo*, in *I Diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie*, p. 42.

un'azione volta a prevenire un aggravamento della situazione umanitaria. Secondo tale orientamento, l'uso eccessivo della forza da parte del governo di Belgrado avrebbe presagito, infatti, un ulteriore peggioramento della crisi in Kosovo, che avrebbe portato ad un nuovo esodo di rifugiati verso le regioni limitrofe.⁸⁰

Tale dottrina ritiene che le operazioni umanitarie preventive sono lecite nel diritto internazionale e cita, come precedente, la creazione della zona di interdizione di volo nel sud dell'Iraq, realizzata mediante la minaccia dell'uso della forza da parte di una coalizione di Stati, allo scopo di proteggere la minoranza shiita i cui diritti erano violati dal governo di Baghdad.⁸¹

La teoria esposta deve essere, tuttavia, respinta. Se è certo, infatti, che le giustificazioni fornite dagli Stati, che hanno supportato l'operazione Determined Force, e dal Segretario Generale della NATO Solana si fondano essenzialmente su ragioni umanitarie, solo il Belgio e, per taluni aspetti, la Gran Bretagna si sono riferiti alla nozione di intervento d'umanità per motivare l'azione armata contro la Repubblica Federale di Jugoslavia.⁸² Come si è esposto nei Capitoli II e III del presente lavoro, si deve escludere l'esistenza, nel diritto internazionale vigente, di una norma consuetudinaria che legittimi l'uso della forza unilaterale per scopi umanitari.

Si potrebbe, tuttavia, obiettare che il caso in esame costituirebbe un precedente per tale tipo di interventi e che, dunque, stia emergendo nel

⁸⁰ WELLER, *Enforced Negotiations*, cit., p. 8.

⁸¹ Weller sottolinea che l'azione intrapresa dalle forze coalizzate nel sud dell'Iraq non aveva suscitato rilevanti critiche da parte della comunità internazionale. WELLER, *Enforced Negotiations*, cit., p. 7. Per una valutazione negativa di quell'operazione si veda LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 76.

⁸² KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 86.

diritto internazionale una norma consuetudinaria che legittimi l'uso della forza per fini umanitari.

Tale ipotesi, tuttavia, è fortemente criticata in dottrina. È stato infatti rilevato che la NATO non ha fornito alcuna giustificazione giuridica in questo senso. Solo il Belgio si è espresso chiaramente a favore dell'intervento umanitario.⁸³

Anche qualora si volesse ammettere che l'azione dell'Alleanza Atlantica fosse stata percepita dagli Stati partecipanti come un intervento d'umanità, è necessario notare che essa non sarebbe dotata dei requisiti di necessità e proporzionalità che, invece, sono richiesti da quella parte di dottrina che ammette l'esistenza, nel diritto internazionale vigente, del diritto di intervento umanitario unilaterale.

Per quel che concerne la necessità dell'azione della NATO, diversi rappresentanti degli Stati, che hanno partecipato ai raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, hanno sostenuto che l'intervento armato era l'unico mezzo a disposizione della comunità internazionale per porre fine alle violazioni dei diritti umani che si stavano realizzando in Kosovo.⁸⁴

In realtà, si possono avanzare dubbi circa la necessità di tale azione. Una parte della dottrina ha, infatti, rilevato che il riferimento, compiuto dagli Stati, ai negoziati di Rambouillet, intesi come l'unico strumento diplomatico che avrebbe permesso la soluzione politica della crisi kosovara e il cui insuccesso ha reso necessario il ricorso alla via armata, non giustifichi l'utilizzo della forza e che il fallimento della conferenza di Rambouillet era intuibile. Come già esposto nel paragrafo precedente, il

⁸³ CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian*, cit., p. 837.

⁸⁴ Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni rilasciate dai delegati degli Stati Uniti, Paesi Bassi, Gran Bretagna nel dibattito svoltosi in seno al Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 1999. La medesima posizione emerge anche dalle difese proposte dagli Stati convenuti in giudizio davanti alla Corte Internazionale di Giustizia dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, nel caso relativo alla liceità dell'uso della forza.

progetto di accordo prevedeva il diritto della NATO di accedere in qualsiasi parte del territorio iugoslavo, nonché la possibilità di svolgervi delle operazioni militari. Era, quindi, abbastanza evidente che il governo di Belgrado non avrebbe mai sottoscritto un accordo non negoziabile, che limitasse la sua sovranità a favore di un'organizzazione militare, quale è la NATO.⁸⁵

Non è possibile qualificare l'operazione Determined Force come un intervento umanitario, in quanto, oltre alla mancanza della condizione della necessità, l'azione è anche priva del requisito della proporzionalità.

E' necessario evidenziare, infatti, che il mezzo utilizzato dalla NATO per far fronte all'emergenza umanitaria, cioè il compimento di raids aerei e il bombardamento di obiettivi strategici iugoslavi, compresi anche bersagli non militari, appare essere poco adatto allo scopo umanitario che l'Alleanza Atlantica si era preposta.⁸⁶

I raids aerei hanno causato un alto numero di vittime tra la popolazione serba e kosovara di etnia albanese e la distruzione di infrastrutture civili.

⁸⁵ Avanzano questi dubbi i seguenti autori: SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale - Parte I*, Milano, 2000, p. 162; BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli*, cit., p. 40; FALK, *Kosovo, New Order, and the Future of International Law*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 855; PICONE, *La "guerra del Kosovo"*, cit., p. 313; VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 32. Tale autore sostiene, addirittura, che la fretta con cui si è passati dal tavolo dei negoziati ai bombardamenti, legittima il sospetto che l'uso della forza fosse già deciso e che il tentativo di imporre gli accordi di Rambouillet sembrerebbe stato volto a creare una motivazione per l'intervento, piuttosto che salvaguardare la sicurezza del popolo kosovaro. Ritiene, invece che sia stato soddisfatto il requisito della necessità Weller, il quale sostiene che il fallimento della conferenza di Rambouillet ha segnato anche l'esaurimento delle vie diplomatiche per una soluzione politica della crisi. WELLER, *Enforced Negotiations*, cit., p. 9 e ss.

⁸⁶ BOTHE, *Kosovo-Many Questions, Few Answers*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 2. Tale autore evidenzia che vi è una differenza tra la protezione fisica delle vittime sul terreno e il bombardamento come mezzo di coercizione per ottenere l'accettazione di un accordo politico. Avanza dubbi sull'adeguatezza dei bombardamenti anche Brzezinski, il quale, pur dichiarandosi a favore dell'intervento della NATO, ritiene che i raids aerei sono stati inadatti allo scopo dell'Alleanza Atlantica, poiché, invece di intimidire il governo di Belgrado, i bombardamenti hanno alimentato sentimenti nazionalisti nel popolo serbo, oltre ad aver causato vittime tra gli albanesi kosovari, che, invece, dovevano essere protetti. BRZEZINSKI, *Get Serious-Steps to Victory in Kosovo*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 35.

Dopo l'inizio dei bombardamenti, si sono intensificate le violenze ai danni degli albanesi kosovari ed è anche aumentato consistentemente l'esodo di rifugiati nelle regioni limitrofe. Ciò ha comportato un aggravamento della situazione in Macedonia ed in Albania, con il pericolo di un'estensione del conflitto.⁸⁷

Anche nel dibattito che si è svolto presso il Consiglio Sicurezza il 10 giugno 1999, in sede di adozione della risoluzione 1244, i rappresentanti di diversi Stati, che si sono espressi contro l'intervento della NATO, hanno evidenziato che i danni derivati dai bombardamenti sono stati sproporzionati rispetto allo scopo dichiarato dall'Alleanza Atlantica.⁸⁸

Esemplare è la dichiarazione del delegato cinese, il quale ha sostenuto che la guerra della NATO, condotta in nome dell'umanitarismo, ha di fatto

⁸⁷ VILLANI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 35; FALK, *Kosovo, New Order*, cit., p. 156; STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 46; BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli*, cit., p. 35; PICONE, *La "guerra del Kosovo"*, cit., p. 359; KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 138. Quest'ultimo autore evidenzia che i cosiddetti effetti collaterali potrebbero essere giustificati nell'ambito del principio di proporzionalità, qualora siano la conseguenza di un attacco ad un obiettivo militare. Nel caso di specie, tuttavia, essi sono derivati dall'attacco a persone e beni civili e quindi costituiscono una violazione del diritto umanitario.

⁸⁸ Si vedano anche, in questo senso, le dichiarazioni dei rappresentanti della Repubblica Federale di Jugoslavia, Russia, Namibia.

Nell'udienza svoltasi l'11 maggio 1999 di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, il rappresentante degli Stati Uniti ha dato poco rilievo ai cosiddetti effetti collaterali, sostenendo che la NATO ha sempre riconosciuto gli errori compiuti durante l'operazione Determined Force. Più in particolare, egli ha sostenuto: "Every precautions are targeted at military objectives vital to the continuation of the Serb campaign in Kosovo Every precaution is being taken to minimize civilian casualties. Where errors have occurred, as in the case of the tragic incident involving the Embassy of China, for which the United States has expressed deep regret, NATO has acknowledged the error and taken steps to avoid a recurrence" Il verbale dell'udienza è disponibile sul sito <http://www.icj-cji.org>. CR/99/19. Weckel, pur essendosi espresso in favore dell'intervento della NATO, ritiene che sarebbe eccessivo attribuire all'operazione Determined Force uno scopo umanitario. Tale autore individua l'obiettivo dell'azione nella NATO nella volontà di far pressioni sul governo di Belgrado affinché adempisse alle proprie obbligazioni internazionali. L'azione della NATO sarebbe, quindi, lecita in quanto avvenuta nell'interesse delle Nazioni Unite e nel quadro delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. WECKEL, *L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 19.

prodotto la più vasta catastrofe umanitaria in Europa nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale.⁸⁹

Dunque, si può ritenere che l'azione della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia non possa essere invocata come precedente per la formazione di una norma consuetudinaria che legittimi gli interventi umanitari al di fuori del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.⁹⁰

Un'altra parte della dottrina ha, invece, individuato la base giuridica dell'operazione Determined Force al di fuori della Carta delle Nazioni Unite. In tal senso si è espresso anche il delegato dei Paesi Bassi che, nel dibattito che si è svolto presso il Consiglio di Sicurezza il 10 giugno 1999, ha affermato che la Carta non è la sola fonte del diritto internazionale.⁹¹

Più in particolare, in dottrina è stato sostenuto che l'ordinamento delle Nazioni Unite, e quindi le previsioni contenute nella Carta adottata a San Francisco e le norme elaborate successivamente, non si identificherebbero con il diritto internazionale. Le Nazioni Unite, infatti, non sarebbero altro

⁸⁹ Il delegato cinese ha, più in particolare, dichiarato: "For over two months, the United States-led NATO had carried out an unprecedented and indiscriminate bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia, killing over 1,000 civilians, injuring thousands and leaving nearly 1 million displaced persons and refugees. Civilian facilities, such as factories, bridges, schools and hospitals, have been wantonly destroyed. What was even more flagrant was that even the Embassy of the People's Republic of China in Yugoslavia, which was under the protection of international conventions had become one of NATO's bombing targets. That war, waged in the name of humanitarianism, had, in fact, produced the greatest humanitarian catastrophe in post-World War II Europe, and had seriously undermined peace and stability in the Balkans." Le dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>.

⁹⁰ ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema*, cit., p. 992; SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 29; CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian*, cit., p. 837. Quest'autore ritiene che, al fine di derogare al principio di divieto dell'uso della forza, principio costituente una norma di jus cogens, sia necessaria un'altra norma di jus cogens e che i nuovi sviluppi del diritto internazionale in materia di diritti umani non hanno modificato radicalmente lo stesso diritto internazionale, permettendo interventi armati al fine di rimediare a gravi violazioni di diritti dell'uomo.

⁹¹ Il delegato dei Paesi Bassi ha così sostenuto: "I hope that the few delegations that have maintained that NATO air strikes against the Federal Republic of Yugoslavia are violation of the Charter would one day realize that the Charter is not the only source of international law."

che un'organizzazione internazionale, per quanto ad essa aderiscano la quasi totalità degli Stati.⁹²

Ne deriverebbe, conseguentemente, che la liceità di comportamenti che non trovano alcun riscontro nel diritto dell'ONU dovrebbe essere valutata alla luce del diritto internazionale vigente. Nell'ipotesi in cui, invece, il comportamento di uno Stato rientri nella competenza di un organo delle Nazioni Unite - nel caso in esame era coinvolto il Consiglio di Sicurezza poiché era stata accertata una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale - e l'organo non sia in grado di svolgere la propria mansione, questa parte della dottrina ritiene che gli Stati possano agire nell'ambito del diritto internazionale generale, qualora esista una norma consuetudinaria che lo permetta.⁹³

E' stato, inoltre, rilevato che, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, è iniziato un processo di internazionalizzazione dei diritti umani che avrebbe elevato il rispetto di tali diritti al rango delle norme di jus cogens. Dunque, nell'ipotesi in cui uno Stato si renda responsabile di gravi violazioni dei diritti umani e il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di esercitare le proprie funzioni a causa dell'esercizio del diritto di veto da parte dei suoi Membri permanenti, come è accaduto nel caso del Kosovo, operazioni di polizia internazionale potrebbero essere intraprese anche al di

⁹² In questo senso ZANGHI', *Il Kosovo tra le Nazioni Unite*, cit., p. 58.

⁹³ ZANGHI', *Il Kosovo tra le Nazioni Unite*, cit., p. 58. La teoria è esposta anche da ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema*, cit., p. 992.

L'orientamento dottrinale sopra descritto si richiama alla teoria di carattere generale e relativa alle possibili reazioni degli Stati alle violazioni di obblighi erga omnes, in base alla quale gli Stati sarebbero gestori, a titolo individuale, di interessi collettivi e, quindi, potrebbero reagire anche mediante l'uso della forza in caso di violazione di tali interessi, senza la necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

fuori del sistema di sicurezza collettiva, sulla base di una norma di diritto consuetudinario che sarebbe in corso di formazione.⁹⁴

In questo ambito si può collocare anche quell'orientamento dottrinale che, evidenziando il fatto che le Nazioni Unite costituiscono una semplice organizzazione internazionale, ritiene che la NATO possa intraprendere delle operazioni di mantenimento della pace del tutto autonome rispetto alle Nazioni Unite, senza la necessità, quindi, di una preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.⁹⁵

Quest'ultimo orientamento richiama, a conferma della propria tesi, il documento approvato dagli Stati membri della NATO nel recente vertice di Washington, tenutosi nell'aprile del 1999 e relativo al ruolo che l'Alleanza Atlantica potrebbe assumere in futuro nella comunità internazionale.⁹⁶ Con la fine della guerra fredda e con la scomparsa dell'Organizzazione del Patto di Varsavia, a cui l'Alleanza Atlantica si contrapponeva, infatti, è venuto anche meno il prevalente scopo difensivo della NATO.

Nel documento adottato a Washington, si prevede la possibilità di interventi "fuori area" in relazione ad un ampio concetto di sicurezza, che permetterebbe alla NATO di intervenire anche in ipotesi di crisi derivanti da controversie territoriali, dissoluzioni di Stati, situazioni di grave

⁹⁴ In questo senso, Zanghì sostiene che le violazioni massicce dei diritti dell'uomo, verificatesi in Kosovo, prima di costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, costituiscono una violazione del diritto internazionale generale. L'interesse del rispetto dei diritti dell'uomo appartiene all'intera comunità internazionale e ciascuno Stato può reagire per porvi fine, qualora le Nazioni Unite non siano in grado di agire. L'azione intrapresa dallo Stato in questo contesto, individualmente o collettivamente con altri Stati, costituirebbe una vera e propria operazione di polizia internazionale e viene qualificata dall'autore come una sanzione che alcuni Stati pongono in essere per conto e nell'interesse dell'intera comunità internazionale, data l'assenza di una struttura organizzata *super partes*. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra le Nazioni Unite*, cit., p. 61.

⁹⁵ A titolo esemplificativo, si veda DAALDER, *Nato, the UN, and the Use of Force*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 27.

⁹⁶ CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 729; MARCELLI, *La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani*, in *I Diritti dell'uomo-Cronache e Battaglie*, 1999, p. 44.

violazione dei diritti dell'uomo o flussi massicci di profughi.⁹⁷ L'intervento potrebbe realizzarsi anche al di fuori dell'area europea ed atlantica, area di applicazione del Trattato istitutivo. In base a quanto stabilito nel documento, le azioni a tutela della pace e della sicurezza internazionale, da atipiche ed eccezionali, diventerebbero l'attività tipica della NATO. In tal modo l'Alleanza Atlantica potrebbe porsi come un'organizzazione del tutto autonoma dalle Nazioni Unite, che, accanto alle stesse Nazioni Unite, agirebbe, anche attraverso misure coercitive implicanti l'uso della forza, allo scopo di garantire la pace e la sicurezza internazionale.⁹⁸ L'azione militare della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia potrebbe, dunque, essere inserita nell'ambito dello sviluppo strategico dell'Alleanza Atlantica.⁹⁹ Su questa linea si pone una dichiarazione del Segretario

⁹⁷ Il paragrafo 20 del documento intitolato "The Alliance's Strategic Concept" stabilisce che "Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states". Il testo del documento è reperibile sul sito <http://www.nato.int>.

⁹⁸ Tale possibilità è rilevata da MARCELLI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 44.

⁹⁹ Gennarelli evidenzia che il processo di trasformazione dell'Alleanza Atlantica si è avviato con il vertice di Londra del 1990. L'autrice sottolinea, inoltre, che la NATO è un'organizzazione basata sul consenso e quindi essa definisce i suoi interessi comuni attraverso il consensus dei suoi membri. Nel caso del Kosovo, gli Stati membri si erano espressi all'unanimità per l'intervento contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, dunque l'intervento sarebbe lecito, secondo il Trattato NATO. GENNARELLI, *L'intervento umanitario*, cit., p. 42. Daalder individua la base giuridica per gli interventi fuori area, volti a rimediare alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo, nella Carta delle Nazioni Unite, e più in particolare nel proposito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nell'Atto Finale di Helsinki per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa, nella parte in cui stabilisce che il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituisce un elemento essenziale per la pace e la giustizia, e, soprattutto, nella Carta di Parigi per una Nuova Europa (20 novembre 1990), documento redatto nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa, che stabilisce che il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce il

Generale della NATO Solana, rilasciata all'apertura del vertice di Washington, in cui egli ha sostenuto che la crisi del Kosovo rappresenta una sfida fondamentale per i valori della democrazia e del rispetto dei diritti umani, valori che l'Alleanza Atlantica ha supportato sin dalla sua fondazione. Il Segretario Generale della NATO ha quindi aggiunto che il ruolo dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico è quello di concorrere alla creazione di un'Europa in cui le nazioni vivano in pace ed in prosperità.¹⁰⁰

In realtà, le due tesi dottrinali sopra esposte, che legittimerebbero l'intervento della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, devono essere respinte. Gli Stati che si sono mostrati favorevoli all'Operazione Determined Force, infatti, hanno manifestato in più occasioni che l'intervento militare sarebbe dovuto avvenire nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva e che sarebbe stato preferibile ottenere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Nel dibattito che si è svolto in seno al Consiglio di Sicurezza, il 24 marzo 1999, il rappresentante dei Paesi Bassi ha dichiarato che uno Stato o un'alleanza che intraprenda un'azione militare allo scopo di prevenire una catastrofe umanitaria dovrebbe preferibilmente agire sempre in base ad una specifica risoluzione del Consiglio.¹⁰¹ Una simile dichiarazione è stata rilasciata anche dal

fondamento della libertà, della giustizia e della pace. L'autore sostiene che la Carta di Parigi, per quanto vieti l'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato, potrebbe costituire il fondamento giuridico per un'azione militare in risposta a massicce violazioni dei diritti umani. L'autore riconosce la difficoltà nello stabilire quando tale condizione ricorre, ma sostiene che, qualora 19 Stati democratici ritengano che massicce violazioni si siano realizzate e giudichino necessaria un'azione armata, tale azione deve essere considerata legittima. DAALDER, *Nato, the UN*, cit., p. 33. L'Atto Finale di Helsinki e la Carta di Parigi per una Nuova Europa sono contenute in BLOED, *The Conference on Security*, cit., p. 536.

¹⁰⁰

La dichiarazione è reperibile sul sito <http://www.nato.int>.

¹⁰¹

Nella dichiarazione, il delegato dei Paesi Bassi ha espresso il suo accordo con quanto sostenuto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, il quale aveva affermato che il Consiglio dovrebbe essere sempre coinvolto nelle decisioni inerenti l'uso della forza. Il delegato sloveno,

rappresentante sloveno. Bisogna anche rilevare che, in sede di adozione della risoluzione 1244, alcuni delegati hanno salutato con favore il ripristino del ruolo del Consiglio di Sicurezza, quasi a sottolineare l'eccezionalità dell'azione della NATO.¹⁰²

Un altro rilievo, che può essere mosso alle tesi sopra esposte, riguarda il fatto che l'intervento della NATO ha sollevato obiezioni da parte di alcuni membri della comunità internazionale. Nei dibattiti che si sono svolti presso il Consiglio di Sicurezza, i delegati di diversi Stati hanno fortemente criticato l'operazione Determined Force, per quanto molti di essi non abbiano poi approvato il progetto di risoluzione presentato dalla Russia.

In tal senso, è emblematico quanto dichiarato dal rappresentante indiano, il quale, dopo aver respinto la liceità dell'intervento della NATO, ha notato che non era possibile affermare che l'Alleanza Atlantica avesse agito in nome della comunità internazionale, poiché i delegati dei paesi rappresentanti la metà della popolazione mondiale si erano dichiarati contrari a tale azione.¹⁰³

Infine, è necessario richiamare che la posizione espressa dalla Germania che, pur avendo partecipato all'operazione Determined Force, ha

invece, ha espresso il proprio rammarico per il fatto che il Consiglio non fosse in grado di esercitare le proprie competenze.

¹⁰²
In questo senso si sono espressi il delegato del Canada, il quale ha sostenuto che l'adozione della risoluzione 1244 ha segnato il ritorno del Consiglio di Sicurezza nella ricerca della pace per il Kosovo, il delegato della Francia, che ha rilevato che l'adozione della risoluzione 1244 ha aperto la via verso la pace e ha riaffermato il ruolo del Consiglio di Sicurezza, ed, infine, il delegato sloveno, che ha rilevato che il Consiglio ha assunto nuovamente il suo ruolo legittimo nella crisi del Kosovo, attraverso l'adozione della risoluzione. Le dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>

¹⁰³
Il delegato indiano ha così dichiarato: "Those who continue to attack Yugoslavia profess to do so on behalf of the international community, and on pressing humanitarian grounds. They say that they are acting in the name of humanity. Very few members of the international community have spoken in today's debate, but even among those who have, NATO would have noted that China, Russia and India have all opposed the violence which they unleash. "The international community" could hardly be said to have endorsed their actions, when already representatives of half of humanity have said that they do not agree with what NATO have done." Altri commenti negativi sono stati espressi dai delegati di Cina, Russia, Cuba, Bielorussia, Ucraina, Namibia e, in termini più sfumati, Messico.

evidenziato che l'uso della forza è avvenuto in circostanze eccezionali e che non può costituire un precedente da invocare in caso di future azioni militari non autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. In una dichiarazione, il Ministro degli Esteri tedesco ha sostenuto che l'uso della forza da parte della NATO si è realizzato in conformità con il senso logico delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, pur riconoscendo che l'azione ha formalmente violato la Carta delle Nazioni Unite.¹⁰⁴

Per quel che concerne, invece, l'ipotesi che la NATO, intervenendo in Kosovo, abbia voluto attuare la strategia concordata nel vertice di Washington, critiche sono state mosse dalla dottrina, soprattutto in relazione alla possibilità che la NATO possa agire in autonomia per assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

E' stato notato che, in base all'art. 103 della Carta, gli obblighi derivanti dalle Nazioni Unite prevalgono anche nel caso di una modificazione di fatto del Trattato istitutivo dell'Organizzazione del Nord Atlantico.¹⁰⁵

Neppure vi è omogeneità di vedute tra gli stessi Stati membri dell'Organizzazione del Nord Atlantico in relazione ai futuri sviluppi dell'attività della NATO. Se gli Stati Uniti, infatti, ritengono che la NATO possa compiere operazioni per il mantenimento della pace anche al di fuori del sistema di sicurezza collettiva, la Francia, invece, ribadisce la priorità

¹⁰⁴ Nel dibattito svoltosi nel Parlamento della Repubblica Federale tedesca, alla metà del mese di ottobre del 1998, e relativo alla partecipazione della Germania ad eventuali raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, diverse forze politiche avevano rilevato l'assenza dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Il governo tedesco, pur riconoscendo la mancanza di tale autorizzazione, aveva sostenuto che la crisi in Kosovo era così grave da giustificare la minaccia all'uso della forza, pur senza l'esplicita approvazione del Consiglio. La posizione espressa dalla Germania in relazione all'azione della NATO e le dichiarazioni del Ministro degli Esteri del governo tedesco sono riportate da SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 13 e KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 98.

¹⁰⁵ E' stato anche rilevato che The Alliance's Strategic Concept è un documento politico-militare e, quindi, non ha alcun valore giuridico. Si esprimono in questo senso SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 164 e PICONE, *La "guerra del Kosovo"*, cit., p. 318.

delle Nazioni Unite e la necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.¹⁰⁶

In dottrina si è tentato anche di determinare quali conseguenze potrà comportare, nel diritto internazionale, l'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia.¹⁰⁷

Secondo una teoria proposta da una parte della dottrina, l'intervento della NATO, pur essendo illecito sulla base del diritto internazionale vigente, sarebbe indicativo del fatto che si sta formando una norma consuetudinaria che permetterebbe agli Stati di intervenire, attraverso delle contromisure implicanti l'uso della forza, allo scopo di rimediare a gravi violazioni dei diritti umani, qualora il Consiglio di Sicurezza non fosse in grado di esercitare le proprie competenze.

Il ricorso alla forza in quest'ipotesi, dunque, costituirebbe un'ulteriore eccezione al divieto di uso della forza, contenuto dall'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite, e si qualificherebbe come una contromisura, adottata dagli Stati, in caso di violazione, da parte di un membro della comunità internazionale, dell'obbligo internazionale di rispetto e tutela dei diritti umani.

La teoria sopra esposta individua, tuttavia, delle condizioni rigorose che devono sussistere affinché sia possibile invocare questa nuova deroga al divieto di uso della forza. In primo luogo, è richiesto che lo Stato, contro il

¹⁰⁶

Le diverse opinioni degli Stati membri della NATO sono esposte da DAALDER, *Nato, the UN*, cit., p. 29. L'autore ritiene che la posizione della Francia sarebbe giustificata dal fatto che essa ha un ruolo di minore importanza all'interno della NATO, mentre ha una posizione di maggiore rilievo in seno al Consiglio di Sicurezza. Gli Stati Uniti, al contrario, sono limitati, presso il Consiglio di Sicurezza, dall'esercizio del veto da parte degli altri Membri permanenti, mentre la loro posizione è maggiormente incisiva all'interno della NATO.

¹⁰⁷

CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 23; CASSESE, *A Follow-up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 791; SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 30 e ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema*, cit., p. 995.

quale si compie l'azione armata, si sia reso responsabile di massicce violazioni dei diritti umani fondamentali. In secondo luogo è necessario che il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di autorizzare azioni coercitive allo scopo di porre fine alle violazioni, a causa del mancato accordo dei suoi Membri permanenti. In terzo luogo, è necessario che siano state esaurite tutte le vie diplomatiche e non sia, quindi, possibile giungere ad una soluzione politica della crisi. Infine si richiede che l'azione armata sia intrapresa da un gruppo di Stati e non da un singolo Stato, al fine di garantire l'imparzialità dell'operazione, che deve incontrare il favore della maggioranza degli Stati.¹⁰⁸ In base a quanto sostenuto da questo orientamento dottrinale, tutte le condizioni esposte sarebbero state soddisfatte nel caso del Kosovo.¹⁰⁹

I sostenitori di tale teoria hanno comunque ritenuto che, in base alle posizioni espresse dagli Stati in relazione all'uso della forza in Kosovo, Stati che, per quanto intervenenti, hanno comunque evidenziato la centralità del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza

¹⁰⁸ Le condizioni indicate sono enumerate da CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit., p. 27 e SPINEDI, *Usa della forza*, cit., p. 30.

¹⁰⁹ Più in particolare, Cassese ritiene che la prima condizione sia stata soddisfatta e richiama, in questo senso, le diverse risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza nella gestione della crisi del Kosovo. In esse, infatti, vi è un'esplicita condanna alle violazioni dei diritti umani compiute ai danni degli albanesi kosovari. Anche la seconda condizione sarebbe soddisfatta, poiché il Consiglio di Sicurezza, pur avendo accertato l'esistenza di una minaccia alla pace, non ha potuto agire in alcun modo a causa del disaccordo dei suoi Membri permanenti. Cassese rileva, poi, che tutte le vie diplomatiche sono state tentate e che, dunque, il ricorso a misure coercitive era inevitabile. Egli, infine, sottolinea che l'azione è stata decisa da un gruppo composto da 19 Stati e non ha incontrato una forte opposizione da parte degli altri Stati membri delle Nazioni Unite. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit., p. 28. Ritiene, invece, che l'opposizione di Cina e Russia sia essenziale per rendere l'azione non gradita alla comunità internazionale AMBOS, *NATO, the UN, and the Use of Force: Legal Aspects*, reperibile sul sito <http://www.ejil.org>.

Simma ritiene che l'intervento della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia possa essere qualificato come rappresaglia armata. L'autore citato sostiene, infatti, che l'azione, pur essendo illecita, sia stata intrapresa in presenza di circostanze eccezionali e che, quindi, non deve essere valutata come una grave violazione del diritto internazionale, purché non costituisca un precedente per giustificare, in futuro, il ricorso alla forza al di fuori del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. SIMMA, *NATO, the UN*, cit., p. 22.

internazionale, e tenendo anche conto del successivo atteggiamento della comunità internazionale nella crisi di Timor Est, l'azione della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia è illecita e la norma consuetudinaria che permetterebbe il ricorso a contromisure armate è ancora in corso di formazione. Si ritiene, infatti, che l'elemento psicologico già sussiste, mentre non ricorrono ancora gli elementi di generalità e non opposizione.¹¹⁰

Parte della dottrina ha, tuttavia, criticato la teoria relativa al ricorso alle contromisure armate. E' stato, infatti, osservato che non tutte le condizioni richieste, che legittimerebbero in via eccezionale l'uso della forza, sussistono nel caso del Kosovo e che numerosi Stati si sono mostrati reticenti o hanno esplicitamente condannato il ricorso alla forza per scopi umanitari in assenza dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.¹¹¹

Un ulteriore elemento è stato invocato dalla dottrina per respingere l'ipotesi relativa alla formazione d una norma consuetudinaria che permetta operazioni di polizia internazionale, nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza ritardi la propria azione. Tale elemento è rappresentato dalla modalità con cui la comunità internazionale e le Nazioni Unite hanno gestito la recente crisi a Timor Est.

¹¹⁰ CASSESE, *A Follow-Up*, cit. p. 798.

¹¹¹ In primo luogo è stato notato che non tutte le condizioni sarebbero state soddisfatte. Come già rilevato in precedenza, infatti, una parte della dottrina ha sostenuto che fosse possibile giungere ad una soluzione politica delle crisi in Kosovo. Inoltre, è stato notato che un elevato numero di Stati, per quanto non abbiano votato a favore del progetto di risoluzione proposto dalla Russia, hanno espresso la loro preoccupazione per l'uso della forza da parte della NATO. Kohen, invece, rileva che nella Dichiarazione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, riguardante i principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati, si sostiene che gli Stati si devono astenere da atti di rappresaglia implicanti l'impiego della forza. KOHEN, *L'emploi de la force*, cit., p. 140. Starace, pur non entrando nel merito dell'argomento, richiama la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, relativa al caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua. In tale sentenza la Corte ha escluso che l'impiego della forza possa essere il metodo appropriato per assicurare il rispetto dei diritti umani. STARACE, *L'azione militare della NATO*, cit., p. 45. Critica la teoria relativa alle contromisure armate anche KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 92 e VALTICOS, *Les droits de l'homme*, cit., p. 12.

4. IL CASO DI TIMOR EST.

Dopo essersi resa indipendente dal Portogallo, durante la metà degli anni 70 Timor Est fu occupata dall'Indonesia che, in seguito, l'annesse al proprio territorio.¹¹² La dominazione indonesiana si è protratta sino al 1999 quando, dopo la caduta del Presidente Suarto e la successiva grave crisi economica, Timor Est si è finalmente avviata verso un processo di autodeterminazione.

All'inizio del 1999, il governo indonesiano aveva, infatti, annunciato il possibile riconoscimento dell'indipendenza a Timor Est, ma la paura di possibili ulteriori rivendicazioni da parte di altre popolazioni sotto la sovranità indonesiana, spinse l'Indonesia a rivedere la propria posizione. Dopo intensi negoziati con le Nazioni Unite, il 5 maggio 1999, l'Indonesia ed il Portogallo firmarono un accordo per l'indizione di una consultazione popolare relativa allo statuto da riconoscere a Timor Est.¹¹³

Tale consultazione si svolse, sotto l'egida dell'ONU, nel mese di agosto e, con una maggioranza schiacciante, la popolazione espresse la volontà di entrare in un processo transitorio verso l'indipendenza.

L'annuncio del risultato della consultazione fu immediatamente seguito, tuttavia, da violenze e da massacri ad opera delle milizie integraliste,

¹¹² Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda SOREL, *Timor oriental: un résumé de l'histoire du droit international*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 37.

¹¹³ A seguito dell'accordo del 5 maggio, il Consiglio di Sicurezza adottò, il 7 maggio 1999, la risoluzione 1236 nella quale si auspicava la creazione di una missione delle Nazioni Unite a Timor Est. Con la successiva risoluzione 1246 dell'11 giugno 1999 la missione (UNAMET) fu effettivamente creata e ad essa fu affidato il compito di preparare la consultazione elettorale.

supportate dall'esercito indonesiano.¹¹⁴ Il governo indonesiano non si dimostrò in grado di affrontare la situazione di grave disordine e rifiutò anche la proposta, proveniente dalle Nazioni Unite, di inviare una missione di caschi blu per affrontare la grave emergenza umanitaria che si era creata.

Fu solo il 15 settembre, con grave ritardo, che il Consiglio di Sicurezza intervenne, adottando la risoluzione 1264, nella quale, dopo aver accertato l'esistenza di una minaccia alla pace, autorizzò la creazione di una forza multilaterale da inviare a Timor Est, avente il compito di riportare la pace e la sicurezza nell'isola e facilitare la distribuzione dell'assistenza umanitaria alla popolazione civile.

Come nella risoluzione 1199 relativa alla crisi in Kosovo, anche nella risoluzione 1264 il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale ed esprime preoccupazione per gli episodi di violenza e per le gravi violazioni dei diritti umani commesse ai danni della popolazione civile.¹¹⁵

A differenza di quanto accaduto in Kosovo, la comunità internazionale ha affrontato la situazione di grave emergenza umanitaria agendo

¹¹⁴ Dopo l'annuncio del risultato della consultazione, l'UNAMET si trovò nell'impossibilità di svolgere i compiti affidati.

¹¹⁵ Ris. 1264 § 14, 4 e 13 del preambolo:

“(The Security Council) determining that the present situation in East Timor constitutes a threat to peace and security”.

“(The Security Council) deeply concerned by the deterioration in the security situation in East Timor, and in particular by the continuing violence against and large-scale displacement and relocation of East Timorese civilians”.

“(The Security Council) expressing its concern at reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law have been committed in East Timor, and stressing that persons committing such violation bear individual responsibility.”

Come nelle risoluzioni relative alla crisi in Kosovo, anche nella risoluzione 1264 il Consiglio di Sicurezza ribadisce il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Indonesia. Ris. 1264 § 11 del preambolo:

“(The Security Council) reaffirming respect for the sovereignty and territorial integrity of Indonesia”.

nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e, soprattutto, sulla base del consenso fornito dall'Indonesia. La risoluzione 1264 del 15 settembre 1999 è stata, infatti, adottata successivamente all'accettazione, da parte del governo indonesiano, della messa in campo di un'operazione di mantenimento della pace.¹¹⁶

Bisogna sottolineare che il ritardo con cui il Consiglio di Sicurezza ha affrontato la grave situazione a Timor Est, ritardo che ha causato un peggioramento dell'emergenza umanitaria, è derivato proprio dalla reticenza del governo indonesiano a fornire tale consenso; ma, a differenza di quanto accaduto in Kosovo, nessuno Stato od organizzazione internazionale ha minacciato l'uso della forza per costringere il governo indonesiano ad adempiere ai suoi obblighi internazionali. Anzi, nel dibattito svoltosi in seno al Consiglio di Sicurezza l'11 settembre 1999, i rappresentanti degli Stati che qualche mese prima avevano partecipato all'operazione Determined Force hanno sottolineato la necessità che il governo indonesiano accettasse la missione delle Nazioni Unite. Più in particolare, il delegato degli Stati Uniti ha sostenuto che il mancato consenso da parte dell'Indonesia avrebbe comportato un irreparabile danno nelle sue relazioni internazionali.¹¹⁷ Anche i rappresentanti di Francia, Germania e Gran Bretagna si sono espressi in tal senso.

¹¹⁶

Ris. 1264 § 10 del preambolo e § 4 del dispositivo:

“(The Security Council) welcoming the statement by the President of Indonesia on 12 September 1999 in which he expressed the readiness of Indonesia to accept an international peacekeeping force through the United Nations in East Timor.”

“(The Security Council) welcomes the expressed commitment of the Government of Indonesia to cooperate with the multinational force in all aspects of the implementation of its mandate and looks forward to close coordination between the multinational force and the Government of Indonesia.”

¹¹⁷

Il rappresentante statunitense aveva così dichiarato: “The Government of Indonesia must understand that, unless it follows the right course, it will suffer irreparable damage in its international relations. There are clear indications that Indonesian troops are baking and encouraging the atrocities on the ground. Today, the message is clear: the Indonesian Government

E' evidente, quindi, che non vi era alcuna volontà, da parte della comunità internazionale, di ricorrere all'uso della forza al di fuori delle ipotesi previste dalla Carta delle Nazioni Unite.

Si può, quindi, sostenere che le teorie esposte più sopra, in base alle quali l'azione della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia potrebbe essere invocata come precedente che conferma la creazione di una norma consuetudinaria che permetterebbe agli Stati di ricorrere alla forza nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di affrontare una situazione di grave emergenza umanitaria, attraverso operazioni di polizia internazionale o interventi umanitari unilaterali, siano smentite dalla pratica degli Stati successiva alla crisi del Kosovo. Nel caso di Timor Est, infatti, gli Stati hanno ritenuto che fosse il Consiglio di Sicurezza l'organo competente per la soluzione della crisi e, di fronte al suo immobilismo derivante dall'impossibilità di intervenire nell'isola a causa del mancato consenso del governo indonesiano, gli Stati si sono limitati a minacciare il ricorso a contromisure di carattere diplomatico, quale l'isolamento dell'Indonesia nella comunità internazionale.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SULLA RECENTE PRASSI IN TEMA DI INTERVENTO UMANITARIO.

must allow the international presence in East Timor.” Sulla stessa linea si pongono le dichiarazioni del delegato francese, che aveva affermato: “If the Indonesian Government cannot discharge its responsibilities and implement the 5 May Agreement, it must accept the offer of assistance from the international community to help it achieve its goals. France hope that the Council will be ready to pronounce itself in the light of assessment of its mission to Indonesia and East Timor. If the Council decides to establish a force, France will participate in it.” Il rappresentante tedesco aveva, invece, dichiarato: “Germany strongly calls upon the Government of Indonesia to assist the deployment of international humanitarian staff and to provide all the necessary security for their work. Germany expects the Indonesian Government to take immediate measures in line with the commitments of 5 May”. Infine, il rappresentante britannico aveva dichiarato: “The United Kingdom appeals to the Government of Indonesia, in the name of its obligations in the name of humanity, to take action, or accept the help of others to do so.” Le dichiarazioni sono reperibili sul sito <http://www.un.org>.

La crisi del Kosovo, dunque, ha portato all'attenzione della comunità internazionale il problema relativo a quali misure adottare al fine di rimediare a gravi e massicce violazioni dei diritti dell'uomo, nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di svolgere le sue funzioni, problema che già si era proposto durante la guerra fredda. Tuttavia, a differenza di quanto accadeva in quel periodo, in cui il rispetto e la tutela dei diritti umani erano considerati una materia rientrante negli affari interni di uno Stato, ora i diritti umani sono percepiti dagli Stati come un elemento necessario per assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Massicce violazioni delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo costituiscono, infatti, un elemento destabilizzante, e necessitano una reazione da parte della comunità internazionale. In base alla pratica sviluppatasi negli anni 90, tale reazione dovrebbe attuarsi attraverso il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.

Il caso del Kosovo ha mostrato, tuttavia, che, qualora vi sia un disaccordo tra i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, tale sistema può anche non attivarsi. Si pone, quindi, il problema di come agire nel caso in cui occorre tale situazione. Sarebbe, infatti, inaccettabile, da una parte, che la comunità internazionale assistesse, senza reagire, alle gravi violazioni dei diritti umani che si realizzano all'interno di uno Stato. Sarebbe ugualmente inaccettabile, d'altra parte, il ricorso ad azioni armate individuali od intraprese da un gruppo di Stati senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, in quanto esse potrebbero celare il perseguimento di

interessi egoistici dietro l'apparenza dello scopo umanitario.¹¹⁸ La conseguenza più grave di quest'ultima eventualità è, tuttavia, rappresentata dal fatto che il ricorso unilaterale alla forza per scopi umanitari potrebbe minare i fondamenti del sistema delle Nazioni Unite e, paradossalmente, il fine principale perseguito, cioè il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, con il ritorno ad una situazione simile a quella precedente la Carta delle Nazioni Unite, in cui l'uso della forza era il mezzo tipico per risolvere i conflitti giuridici e politici tra gli Stati.¹¹⁹

Di tali pericoli è cosciente la prevalente dottrina, che, nel giudicare illecita l'azione della NATO, auspica una revisione del sistema di voto in seno al Consiglio di Sicurezza, al fine di superare l'empasse derivante dal diritto di veto ed evitare, in tal modo, un possibile ricorso all'uso unilaterale della forza.¹²⁰

¹¹⁸ KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 93. Quest'autore rileva che il pericolo del perseguimento di interessi egoistici non si verifica nel caso di azioni decise da organizzazioni internazionali contro uno Stato parte, mentre ricorre nel caso in cui l'azione è compiuta contro uno Stato terzo, perché esso non condivide i medesimi valori ed interessi dell'organizzazione internazionale. Duursma, invece, sostiene che la NATO, difendendo la liceità dell'uso della forza allo scopo di realizzare le richieste autonomiste di un popolo non dotato di un diritto di autodeterminazione, ha creato un pericoloso precedente. DUURSMA, *Justifying NATO's*, cit., p. 292. Weckel avanza il timore che la NATO possa, in futuro, rivendicare un ruolo autonomo nella protezione dei diritti umani ed evidenzia, invece, la necessità che tale materia sia unicamente di competenza delle Nazioni Unite. WECKEL, *L'emploi de la force contre la Yougoslavie*, cit., p. 28. Sul pericolo insito nell'uso della forza per scopi egoistici, nel caso dell'emersione di una norma che legittimi il ricorso a contromisure armate, si è espresso anche CASSESE, *Ex iniuria ius oritur*, cit., p. 29.

¹¹⁹ SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 202; SPINEDI, *Uso della forza*, cit., p. 31 e KRISCH, *Unilateral Enforcement*, cit., p. 94. Quest'autore rileva che qualora l'accertamento della minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale abilitasse, effettivamente, gli Stati a ricorrere alla forza, decisa unilateralmente in caso di blocco del Consiglio di Sicurezza, gli Stati membri del Consiglio potrebbero mostrarsi più cauti nell'accertamento di tale minaccia, per timore di azioni armate intraprese al di fuori del sistema di sicurezza collettiva. Ciò comporterebbe un passo indietro nel perseguimento della pace internazionale.

¹²⁰ Valticos propone un nuovo sistema di voto qualificato, che tenga conto dell'importanza degli Stati, determinata in base ad una pluralità di fattori, che permetta di superare il blocco del Consiglio di Sicurezza nel caso dell'uso ad oltranza del diritto di veto. VALTICOS, *Les droits de l'homme*, cit., p. 14. Bothe evidenzia, invece, l'importanza del diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza e considera non realistica l'idea di riformare il sistema di voto. Egli suggerisce la possibilità di legittimare in modo più incisivo il ruolo di altre organizzazioni internazionali, come l'OSCE, attribuendo, invece, al Consiglio un potere di controllo. BOTHE, *Kosovo-Many*

Bisogna sottolineare, comunque, che l'effettivo impatto che ha prodotto, nel diritto internazionale, l'azione militare della NATO in Kosovo dovrà essere valutato in prospettiva alla pratica futura degli Stati. In questo senso, un elemento che potrebbe attenuare i timori espressi dalla dottrina è rappresentato dall'atteggiamento tenuto dagli Stati nel caso della crisi a Timor Est.

Anche gli Stati hanno acquisito la consapevolezza che il rispetto dei diritti dell'uomo è un fattore necessario per il mantenimento della pace e che il concetto di sovranità e di integrità territoriale non possono costituire un ostacolo per la tutela dei diritti umani. In tal senso si è espresso, ad esempio, il delegato dei Paesi Bassi che, nel dibattito svoltosi presso il Consiglio di Sicurezza il 10 giugno 1999, ha rilevato la necessità di un bilanciamento tra sovranità nazionale e diritti umani e libertà fondamentali.¹²¹ Confortanti sono anche alcune dichiarazioni rilasciate dal rappresentante del Canada, che ha auspicato una riformulazione delle nozioni di sovranità statale e di sicurezza internazionale, e dal Primo

Questions, cit., p. 3. Sottolineano la necessità della modifica del sistema di voto anche SOREL, *Timor oriental*, cit., p. 57; FRANCK, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860 e HENKIN, *Kosovo and the Law*, cit., p. 828. Si possono segnalare anche altre posizioni dottrinali. Charney propone una serie di condizioni che dovrebbero essere soddisfatte nel caso in cui, effettivamente, emergesse una norma autorizzante il ricorso alla forza unilaterale per scopi umanitari. Egli rileva, tuttavia, che, nel caso del Kosovo, non tutte le condizioni enumerate sono state soddisfatte. CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian*, cit., p. 838. Infine, Reisman ritiene che il Consiglio di Sicurezza sia l'organo che ha la principale responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Qualora non fosse, tuttavia, possibile agire attraverso il sistema di sicurezza collettiva, misure unilaterali devono essere prese al fine di rimediare a gravi violazioni dei diritti umani. REISMAN, *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 862.

¹²¹ Più in particolare, il delegato dei Paesi Bassi ha così dichiarato: "The Charter is much more specific on respect for sovereignty than on respect for human rights but since the day it was drafted, the world has witnessed a gradual shift in that balance, making respect for human rights more mandatory and respect for sovereignty less absolute. Today, it is a generally accepted rule of international law that no sovereign State has the right to terrorize its own citizens. One day, when the Kosovo crisis is a thing of the past, I hope the Council will devote a debate to the balance between respect for national sovereignty and territorial integrity, on the one hand, and respect for human rights and fundamental freedoms, on the other, as well as the shift he mentioned. That will not be a pro-Western or anti-third world debate. Times have changed."

Ministro francese, il quale ha sottolineato la necessità che le azioni, compiute in via eccezionale per rimediare a gravi situazioni di urgenza umanitaria, siano ricondotte nel contesto delle Nazioni Unite. Egli ha soggiunto, inoltre, che di fronte alla tentazione di interventi unilaterali, è necessario agire in base a regole accettate da tutti i membri della comunità internazionale.¹²² Tali dichiarazioni sono importanti, perché indicano la volontà di risolvere il problema relativo alla tutela dei diritti umani nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite e non al di fuori di esso.

In tal senso si è inoltre espresso il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan che, in un dibattito svoltosi presso l'Assemblea Generale il 20 settembre 1999, ha affermato che il conflitto in Kosovo ha portato all'attenzione l'importante problema relativo alle conseguenze di azioni armate intraprese in assenza di un generale consenso della comunità internazionale. Il Segretario Generale ha, quindi, sostenuto, che nel caso in cui interventi implicanti l'uso della forza si rendano necessari, il Consiglio di Sicurezza deve essere in grado di agire ed ha, inoltre, rilevato che ciò è possibile solo se gli Stati membri delle Nazioni Unite trovano un terreno comune per rispettare i principi della Carta.¹²³

¹²² Il delegato del Canada invece ha osservato che: "Humanitarian and human rights concerns are not just internal matters; they must be given new weight in the Council's definition of security, and in its calculus as to when and how to engage. The tensions in the Charter between State sovereignty and the promotion of international peace and security must be more readily reconciled when internal conflicts became internationalised. Today's agreement is an important step towards a broader definition of security by the international community." Il Primo Ministro francese si è espresso in questi termini: "There have been circumstances when an urgent humanitarian situation dictated immediate action, but such an approach must remain an exception. The Organization must take care- as in the case of Kosovo- to reinsert such action within the context of the Charter. The United Nation mission is not limited to the settlement of conflicts between States. With the growth of human aspirations for freedom and responsibility, its mission extends to the protection of human dignity within each State and when necessary- as Charter permits- against States. Finally, faced with the temptation of unilateralism, it is more necessary than ever to base action upon multilateral rules respected by all."

¹²³ La dichiarazione è reperibile sul sito <http://www.un.org>.

CONCLUSIONE

Dall'analisi svolta nei precedenti Capitoli, è emerso che nell'ultimo decennio la comunità internazionale ha riservato una crescente attenzione alla tutela dei diritti dell'uomo.

La recente pratica degli Stati e del Consiglio di Sicurezza ha confermato quanto prospettato, nel 1991, dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Pérez de Cuellar che, in un rapporto all'Assemblea Generale, aveva sostenuto che il concetto di sovranità non può costituire una barriera protettiva contro le massicce violazioni dei diritti dell'uomo e che la comunità internazionale non può assistere, senza reagire, a campagne di decimazione o all'esodo forzato di intere popolazioni.¹²⁴

Il rispetto e la tutela dei diritti dell'uomo, infatti, non sono più considerati, nel diritto internazionale vigente, una materia rientrante negli affari interni di uno Stato, ma costituiscono un interesse di tutta la comunità internazionale.

Tale interesse si manifesta attraverso differenti reazioni che la comunità internazionale pone in essere, qualora, all'interno di uno Stato, non sia garantita la tutela dei diritti umani.

Il diritto-dovere all'assistenza umanitaria, desumibile dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e, soprattutto, dalle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/131 del 1988, 45/100 del 1990 e 46/182 del 1991, costituisce uno degli aspetti - certamente il meno incisivo - di

¹²⁴ Per quel concerne il rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, si veda il riferimento contenuto nell'introduzione al presente lavoro.

quell'attenzione che la comunità internazionale ha riposto nella tutela dei diritti umani.

Si può verificare, infatti, il caso in cui, a causa di una catastrofe naturale o tecnologica o di un conflitto armato, si realizzi una situazione di grave emergenza umanitaria. Dall'esame svolto nel presente lavoro, si è concluso che, qualora si verifichi una tale ipotesi, la responsabilità principale per la fornitura dei soccorsi alla popolazione civile è attribuita al sovrano territoriale e, solo nel caso in cui esso non sia in grado di adempiere a tale dovere o rivolga un appello alla comunità internazionale, gli altri Stati e le organizzazioni internazionali, anche non governative, potranno intervenire per fornire l'assistenza umanitaria necessaria.

In questo caso, dunque, l'intervento umanitario è sottoposto a condizioni rigorose, consistenti, in primo luogo, nel necessario consenso che deve essere prestato dal sovrano territoriale alla fornitura dell'assistenza umanitaria, e, in secondo luogo, nell'imparzialità con cui devono essere condotte le operazioni di soccorso e nella loro durata limitata nel tempo. Proprio la fornitura del consenso da parte dell'autorità di governo è considerata l'elemento che permette di rendere lecito, nel diritto internazionale vigente, questo tipo di intervento umanitario ed evitare che esso costituisca una violazione del divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato.

L'aspetto più importante dell'accresciuta attenzione che la comunità internazionale ha riposto nella tutela dei diritti dell'uomo, si manifesta, tuttavia, nel caso in cui, all'interno di uno Stato, si realizzano delle gravi e massicce violazioni dei diritti umani. In tale ipotesi, infatti, l'eventuale ricorso alla forza armata, da parte degli altri membri della comunità internazionale al fine di rimediare a tali violazioni, senza il consenso e, talvolta, contro l'autorità di governo dello Stato nel cui territorio l'intervento si realizza, solleva il problema della liceità dell'azione armata

intrapresa, in relazione al divieto previsto dall'art. 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite.

Proprio l'indagine relativa alla valutazione della liceità, nel diritto internazionale, dell'intervento umanitario, inteso nel senso sopra indicato, ha costituito l'oggetto principale dell'esame svolto del presente lavoro.

Dall'analisi della dottrina e della pratica degli Stati, si è desunto che, se vi è incertezza nel sostenere l'esistenza, nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, di una norma consuetudinaria autorizzante gli interventi umanitari, tale eventualità deve essere, invece, esclusa nel periodo successivo alla stessa Carta. Con la sua entrata in vigore, infatti, le due uniche eccezioni al divieto di uso della forza sono rappresentate dalla legittima difesa e dal ricorso a misure coercitive prese nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva, mentre l'intervento umanitario costituisce sempre una violazione del divieto dell'uso della forza.¹²⁵

Più in particolare, attraverso l'analisi di alcuni casi di intervento unilaterale armato, posto in essere dagli Stati durante il periodo della guerra fredda, a giustificazione dei quali erano state proposte delle motivazioni umanitarie, si è dimostrato che, salvo probabilmente il caso dell'intervento dell'India in Sri Lanka, tali interventi non possono essere considerati come dei precedenti invocabili per la creazione di una norma consuetudinaria che deroghi al principio del divieto dell'uso della forza. Dall'esame svolto, si è, infatti, notato che il fine umanitario è solo una delle motivazioni addotte dallo Stato interveniente, mentre ragioni di ordine politico ed economico hanno condizionato necessariamente la volontà di tale Stato. Si è poi

¹²⁵ Si deve ricordare che una parte minoritaria della dottrina ritiene che l'intervento umanitario sia lecito nel diritto internazionale e costituisca, quindi, una deroga al divieto di uso della forza.

rilevato che, in quasi tutti i casi esaminati, le conseguenze dell'azione militare sono state sproporzionate rispetto allo scopo umanitario perseguito.

La fine della guerra fredda e l'effettiva assunzione, da parte del Consiglio di Sicurezza, del ruolo centrale che la Carta delle Nazioni Unite ha assegnato a tale organo nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha risolto in parte il problema relativo alla tutela dei diritti umani in caso di violazioni massicce e sistematiche.

I diritti umani non sono più considerati come una materia rientrante nella competenza domestica di uno Stato, ma possono costituire l'oggetto dell'attività delle Nazioni Unite.

In questa prospettiva si è sviluppata la pratica del Consiglio di Sicurezza che, intervenendo in conflitti interni ad uno Stato ed accertando l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, ha affrontato delle situazioni di grave emergenza umanitaria, ampliando progressivamente le mansioni attribuite ai caschi blu nello svolgimento delle operazioni di mantenimento della pace ed autorizzando gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie, implicanti anche l'uso della forza, per realizzare gli obiettivi umanitari contenuti nelle risoluzioni adottate dallo stesso Consiglio.

Se la risoluzione 688 del 5 aprile 1991, relativa alla protezione dei curdi iracheni, ha innovato in maniera limitata la pratica del Consiglio di Sicurezza, in quanto l'esistenza della minaccia alla pace è stata individuata in una situazione di conflitto interno e di violazione dei diritti dell'uomo, ma l'elemento in base al quale essa è accertata è rappresentato dal flusso transfrontaliero di rifugiati, le successive risoluzioni 770 del 13 agosto 1992 e 794 del 3 dicembre 1992, relative, rispettivamente, alla crisi iugoslava ed a quella somala, hanno segnato un'evoluzione fondamentale di tale prassi. In entrambi i casi, infatti la minaccia alla pace è individuata nella grave

situazione di emergenza umanitaria causata dalla mancata fornitura dell'assistenza umanitaria e, nel caso somalo, anche dalla grave carestia che aveva colpito la popolazione civile. La pratica del Consiglio è stata poi confermata dall'adozione, il 22 giugno 1994, della risoluzione 929 inerente la crisi ruandese. In quest'ultimo caso, la minaccia alla pace è accertata avendo riguardo al genocidio che si stava perpetrando in quello Stato. Una limitata portata innovativa deve essere, invece, riconosciuta alla risoluzione 940 del 31 luglio 1994 relativa alla situazione ad Haiti. La minaccia alla pace è stata rilevata, in quest'ipotesi, anche in relazione alla necessità di ristabilire le istituzioni democratiche in Haiti, istituzioni che erano state rovesciate con la forza a causa di un colpo di stato.

Dall'analisi svolta, si è, quindi, desunta la volontà del Consiglio di Sicurezza di intervenire in situazioni interne ad uno Stato, nel caso in cui si verificano delle gravi violazioni dei diritti umani.

Tale intervento si realizza non solo attraverso l'attribuzione alle Forze di pace delle Nazioni Unite di compiti umanitari, ma anche mediante l'autorizzazione, data agli Stati membri, all'uso della forza. L'esame delle risoluzioni del Consiglio e della successiva messa in pratica delle operazioni condotte dagli Stati ha escluso l'introduzione di un diritto di ingerenza umanitaria unilaterale a favore dei membri della comunità internazionale.

Il Consiglio di Sicurezza ha, infatti, imposto dei limiti alla discrezionalità degli Stati nella realizzazione delle missioni umanitarie. Le operazioni si sono svolte sotto il controllo delle Nazioni Unite e hanno avuto una durata limitata nel tempo. Anche gli stessi Stati si sono mostrati prudenti nell'attuazione delle risoluzioni, attenendosi al raggiungimento degli obiettivi umanitari in esse contenuti.

Il ricorso alla forza allo scopo di rimediare a situazioni di gravi violazioni dei diritti umani, dunque, si è attuato, nell'ultimo decennio, nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite ed ha soddisfatto il requisito della necessità e della proporzionalità.

I raids aerei della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia hanno riaperto il dibattito relativo agli interventi umanitari unilaterali. Dall'analisi svolta nel presente lavoro, si è accertato che l'operazione Determined Force si è realizzata al di fuori del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Essa, dunque, ha violato il divieto di uso della forza e, quindi, deve essere considerata illecita nel diritto internazionale vigente.

Si discute, in dottrina, se l'azione della NATO in Kosovo può essere invocata come precedente per la nascita di una nuova norma consuetudinaria che legittimi gli Stati o le organizzazioni internazionali a ricorrere alla forza armata unilaterale per scopi umanitari senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, qualora quest'ultimo non sia in grado di svolgere le proprie funzioni a causa dell'esercizio del diritto di veto da parte dei Membri permanenti. Quest'ipotesi solleva, tuttavia, diversi dubbi. Ci si chiede, più in particolare, in base a quali elementi gli Stati possano, imparzialmente, accertare che in un altro Stato si siano verificate delle situazioni di grave violazione dei diritti dell'uomo e quando sia, dunque, possibile ricorrere alla forza. E' chiaro, infatti, che in assenza di parametri rigorosi che limitino la discrezionalità degli Stati, si potrebbe profilare una situazione simile a quella precedente la fine della guerra fredda, in cui gli interventi, qualificati come umanitari da parte dello Stato interveniente, di fatto erano rivolti a soddisfare interessi politici ed economici.

La dottrina è cosciente della pericolosità di una simile eventualità, ed ha individuato delle condizioni rigorose che dovrebbero essere soddisfatte al

fine di rendere lecito tale intervento armato, qualora la norma consuetudinaria fosse effettivamente in corso di formazione.

Si pone, poi, l'ulteriore problema relativo alle modalità con cui l'intervento è attuato e gli scopi che esso tende a realizzare. Come già accennato per gli interventi realizzati nel durante la guerra fredda, è impensabile che un'azione armata compiuta per scopi umanitari provochi delle conseguenze sproporzionate rispetto al fine perseguito. L'operazione Determined Force ha causato un numero elevato di vittime tra la popolazione e la distruzione di infrastrutture civili, nonché un intensificarsi delle violenze, compiute dall'esercito serbo e iugoslavo, nei confronti degli albanesi kosovari. Sarebbe paradossale, considerando le conseguenze provocate, qualificare l'azione della NATO come umanitaria.

Se effettivamente è in corso di formazione una norma consuetudinaria che legittima gli interventi umanitari, sarebbe quindi necessario che essa rispondesse ai requisiti di necessità e proporzionalità.

Come già rilevato, dall'esame delle dichiarazioni degli Stati e della pratica successiva all'intervento in Kosovo, è emerso un ulteriore elemento. Gli Stati, infatti, hanno sottolineato, in diverse occasioni, la centralità del ruolo del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la necessità di superare l'empasse derivante dal disaccordo tra i suoi Membri permanenti, qualora sia in pericolo il rispetto dei diritti umani.

Tale orientamento sarebbe confermato dalle modalità con cui la comunità internazionale ha affrontato la crisi a Timor Est. Gli Stati, infatti, sono ricorsi al sistema di sicurezza collettiva, per quanto il Consiglio di Sicurezza abbia indugiato nell'agire a causa del ritardo dell'Indonesia a fornire il proprio consenso per l'invio a Timor Est di una missione di caschi blu. Si può, quindi, sostenere che la gestione della crisi a Timor Est possa

essere posta su una linea di continuità con le situazioni, affrontare dal Consiglio di Sicurezza, nella ex-Iugoslavia, in Somalia, in Ruanda e ad Haiti.

Sarà la prassi futura a chiarire se, di fronte a situazioni di grave violazione dei diritti dell'uomo, gli Stati potranno intraprendere delle azioni armate unilaterali dirette a porvi rimedio, sulla base di una norma consuetudinaria, nel frattempo creatasi, che renda leciti gli interventi umanitari nel diritto internazionale, o se l'azione della NATO in Kosovo ha rappresentato un episodio isolato ed eccezionale e, quindi, le violazioni dei diritti umani siano da ricondursi al sistema di sicurezza collettiva e alla competenza del Consiglio di Sicurezza. Proprio quest'ultima ipotesi è quella maggiormente auspicabile, in quanto permetterebbe di evitare interventi armati decisi discrezionalmente dagli Stati.

BIBLIOGRAFIA

AMBOS, *NATO, the UN, and the Use of Force: Legal Aspects*, 1999, reperibile sul sito <http://www.ejil.org>.

AZIMI, *Humanitarian Action and Peace - Keeping Operation: Debriefing and Lessons, Report and Recommendations of the International Conference of Singapore*, Singapore, 1997.

BEKKER, BORGEN, *World Court Rejects Yugoslav Requests to Enjoin Ten NATO Members from Bombing Yugoslavia*, 1999, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli e contro i diritti*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 33 – 40.

BLOCKMANS, *Moving into UNChartered Waters: An Emerging Right of Unilateral Humanitarian Intervention ?*, in *Leiden Journal of International Law*, 1999, p. 759-786.

BOTHE, *Kosovo - Many Questions, Few Answers*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 1-3.

BRZEZINSKI, *Get Serious - Steps to Victory in Kosovo*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 35-36.

CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 729–731.

CARRILLO SALCEDO, *Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires*, in European Commission (a cura di), *Law in Humanitarian Crises*, volume II, Lussemburgo, 1995, p. 97-123.

CASSESE, *A Follow-Up : Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 791–799.

CASSESE, *Ex iniura ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community ?*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 23–30.

CASSESE, *I diritti dell'uomo nel mondo contemporaneo*, Bari, 1982.

CHANDRAHASAN, *Use of Force to Ensure Humanitarian Relief - A South Asian Precedent Examined*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, p. 664-672.

CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 834-841.

CHATTERJEE, *Some Legal Problem of Support Role in International Law: Tanzania and Uganda*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1981, p. 755-768.

CHINKIN, *Kosovo, a "Good" or "Bad" War ?*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 841-847.

COLOMBO SACCO, *Giovanni Paolo II e la nuova proiezione internazionale della Santa Sede*, Milano, 1997.

CONFORTI, *Le principe de non - intervention*, in BEDJAOUI (a cura di), *Droit International. Bilan et perspective*, volume I, Parigi, 1991, p. 489-505.

CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996.

CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ?*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 116-133.

CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 105-130.

CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, 1992.

CORTEN, KLEIN, *L'assistance humanitaire face à la souveraineté des Etats*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1992, p. 343-364.

CORTEN, KLEIN, *L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources ?*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 506–533.

DAALDER, *NATO, the UN, and the Use of Force*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 27-35.

DAEMS, *L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée "à but humanitaire"*, in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 264 – 276.

D'AMATO, *The Invasion of Panama Was a Lawful Response to Tyranny*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 516-524.

DAVID, *Portée et limite du principe de non-intervention*, in *Revue Belge de Droit International*, 1990, p. 350-367.

DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 617-627.

DUURSMA, *Justifying NATO's Use of Force in Kosovo ?*, in *Leiden Journal of International Law*, 1999, p. 287–295.

FALK, *Kosovo, World Order, and the Future of International Law*, in *American Journal of International Law*, 1999, 847-857.

FALK, *The Complexities of Humanitarian Intervention: A New World Order Challenge*, in *Michigan Journal of International Law*, 1996, p. 491-513.

FARER, *An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, p. 185-199.

FARER, *Intervention in Unnatural Humanitarian Emergencies: Lessons of the First Phase*, in *Human Rights Quarterly*, 1996, p. 1-22.

FARER, *Panama: Beyond the Charter Paradigm*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 503-515.

FIELDING, *Taking a Closer Look at Threats to Peace: The Power of the Security Council to Address Humanitarian Crises*, in *University of Detroit Mercy Law Review*, 1996, p. 551-568.

FRANCK, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 857-860.

FRANCK, *Who Killed Article 2 (4) ?*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 809-837.

FRANCK, RODLEY, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, in *American Journal of International Law*, 1973, p. 275-305.

GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, p. 95-97.

GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 298-319.

GARCIA, *La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 61-71.

GARGIULO, *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 216-228.

GENNARELLI, *L'intervento umanitario della NATO in Kosovo*, in *I Diritti dell' Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 41-42.

GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991

GREENWOOD, *Is There a Right of Humanitarian Intervention ?*, in *World Today*, 1993, p. 34-40.

GOEBEL, *Population Transfer, Humanitarian Law, and the Use of Ground Force in the U.N. Peacemaking: Bosnia and Herzegovina in the Wake of Iraq*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1992, p. 627-698.

HELTON, *The Legality of Providing Humanitarian Assistance Without the Consent of the Sovereign*, in *International Journal of Refugee Law*, 1992, p. 373-375.

HENKIN, *Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824-828.

HENKIN, *The Invasion of Panama Under International Law: a Gross Violation*, in *Columbia Journal of Translation Law*, 1991, p. 293-317.

HUTCHINSON, *Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, p. 624 – 640.

KARTASHKIN, *Human Rights and Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the International Order*, Boulder, 1991, p. 202-211.

KIRGIS, *The Kosovo Situation and NATO Military Action*, 1999, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo: vers un nouveau désordre juridique international*, in *Revue Belge de Droit International*, 1999, p. 122–148.

KOROMA, *Humanitarian Intervention and Contemporary International Law*, in *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 1995, p. 409-416.

KRISCH, *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, p. 59–103.

KRITSIOTIS, *The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Force against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, p. 330-359.

IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 43-71.

JHABVALA, *Unilateral Humanitarian Intervention and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1981, p. 208-230.

JOYNER, *The United States Action in Grenada. Reflections on the Lawfulness of Invasion*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 131-144.

LATTANZI, *Assistenza umanitaria e consenso del Sovrano territoriale*, in *Studi in Ricordo di Antonio Filippo Panzera, Volume I*, 1994, p. 415-450.

LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997.

LILLICH, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973.

LILLICH, *Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria*, in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, p. 558-575.

LILLICH, *The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: UN Humanitarian Intervention in the Post - Cold War World*, in *Tulane Journal of International & Comparative Law*, 1994, p. 1-17.

MANI, *The 1971 War on the Indian Subcontinent and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1972, p. 83-99 .

MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive a tutela dei diritti umani nella prassi del Consiglio di Sicurezza*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, p. 654-726.

MARCELLI, *La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani*, in *I Diritti dell' Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 43-46.

MERON, *Commentary on Humanitarian Intervention*, in DARMOSCH (a cura di), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, p. 212-214.

MOORE, *Grenada and the International Double Standard*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 145-168.

MOUTON, *La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1994, p. 214-242.

MOURGEON, *L'intervention internationale à titre humanitaire*, in *Journal du Droit International*, 1994, p. 643-652.

NANDA, *Self-determination in International Law – The Tragic Tale of Two Cities: Islamabad (West Pakistan) and Dacca (East Pakistan)*, in *American Journal of International Law*, 1972, p.321-336.

NANDA, *The Validity of the United States Intervention in Panama Under International Law*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 494-503.

NAWAZ, *Bangla Desh and International Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1971, p. 251-266.

O'CONNELL, *The UN, NATO, and International Law after Kosovo*, in *Human Rights Quarterly*, 2000, p. 57-89.

ÖSTERDAHL, *By All Means, Intervene !*, in *Nordic Journal of International Law*, 1997, p. 241–271.

OUGUERGOUZ, *La tragédie rwandaise du printemps 1994: quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1996, p. 149–77.

PAYE, *Sauve qui veut ?*, Bruxelles, 1996.

PEASE, FORSYTHE, *Humanitarian Intervention and International Law*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 1993, p. 1-20.

PEASE, FORSYTHE, *Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics*, in *Human Rights Quarterly*, 1993, p. 290-314.

PETROVIC, CONDORELLI, *L'ONU et la crise yougoslave*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1992, p. 32 – 60.

PICONE, *La “guerra del Kosovo” e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309–360.

POGANY, *Humanitarian Intervention in International Law: The French Intervention in Syria Re-examined*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1986, p. 182-190.

RAKIC, *Comment on: "The Kosovo Situation and NATO Military Action"*, 1999, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

REISMAN, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 643-645.

REISMAN, *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860-862.

REISMAN, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary Law*, in *American Journal of International Law*, 1990, p. 250-273.

RONZITTI, *Non-ingerenza negli affari interni di un altro Stato*, in *Digesto IV delle Discipline Pubblicistiche*, 1996, p. 159-168.

RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 476-482.

RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Digesto IV delle Discipline Pubblicistiche*, 1996, p. 1-25.

ROUSSEAU, *Chroniques de faits internationaux*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1979, p. 364-366.

SACCUCCI, *Il ricorso della Jugoslavia davanti alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 67-68.

SAULLE, *Il Kosovo e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 53-54.

SCHACHTER, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 645-650.

SCHACHTER, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 452-473.

SCHINDLER, *Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law*, in MACDONALD (a cura di), *Essay in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht, 1994, p. 689-701.

SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. Parte I*, Milano, 2000.

SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 1994.

SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1-22.

SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 61 – 88.

SOREL, *Timor Oriental: Un résumé de l'histoire du droit international*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 37 – 59.

SPINEDI, *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Quaderni Forum*, 1998, p. 23-31.

STARACE, *L'azione militare della Nato contro la Jugoslavia secondo il diritto internazionale*, in *Filosofia dei Diritti Umani*, 1999, p. 36-47.

TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1998, p. 673-768.

TANJA, *Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future*, in European Commission

(a cura di), *Law in Humanitarian Crises*, volume II, Lussemburgo, 1995, p. 67-96.

TESON, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, 1997.

TORRELLI, *Les zones de sécurité*, in *Revue Générale de Droit International public*, 1995, p. 787-845.

TSAGOURIAS, *Humanitarian Intervention after Kosovo and Legal Discourse: Self-Deception or Self-Consciousness*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 11-32.

UMOZURIKE, *Tanzanian Intervention in Uganda*, in *Archiv des Völkerrecht*, 1982, p. 305-335.

UNGARI, *Per l'intervento nel Kosovo*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 55-56.

VAGTS, *International Law Under the Pressure: Grading the Grenada Take-Home Examination*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 169-172.

VALTICOS, *Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 5-17.

VERWEY, *Humanitarian Intervention under International Law*, in *Netherlands International Law Review*, 1985, p. 357-418.

VILLANI, *"Emergenza umanitaria" e mantenimento della pace*, in *Giano. Pace Ambiente Problemi Globali*, 1996, p. 140-144.

VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale ?*, in *Volontari e Terzo Mondo*, 1992, p. 26-38.

VILLANI, *Lo status della Repubblica serbo-montenegrina nelle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 26-36.

WECKEL, *Cour internationale de justice. Affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Allemagne et autres), ordonnances du 2 Juin 1999*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 697–708.

WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1991, p. 165-202.

WECKEL, *L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 19-36.

WEDGWOOD, *NATO's Campaign in Yugoslavia*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 828-834.

WELLER, *Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 5-26.

WILLIAMS, *Legal Basis for NATO Military Action Taken against Serbia-Montenegro*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 36-37.

ZAPPALA', *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 975–1004.

ZANGHI', *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 57–62.

