



Università degli Studi di Roma La Sapienza

Master in Tutela internazionale dei diritti umani

**SOVRANITA', DIRITTI UMANI E USO DELLA FORZA :
L'INTERVENTO ARMATO "UMANITARIO"**

Dr. Silvio Favari

Anno 2002

INDICE

Introduzione	p. 2
PARTE 1 - Il sistema attuale delle Nazioni Unite	p. 3
1.1- <i>Il divieto dell'uso della forza</i>	
1.1.1- Un breve excursus storico	
1.1.2- L'art. 2 par. 4 della Carta ONU: contenuto della norma e le eccezioni al divieto	
1.1.3- Il divieto dell'uso della forza nel diritto internazionale generale	
1.2 - <i>Il principio di non ingerenza</i>	
1.3 - <i>La tutela dei diritti umani nella Carta ONU</i>	
PARTE 2 – L'intervento umanitario nella prassi internazionale	p. 16
2.1 - <i>Alcuni esempi di intervento armato umanitario nella storia non recente</i>	
2.2 - <i>L'evoluzione del fenomeno nel periodo post- guerra fredda</i>	
2.2.1- Breve analisi degli interventi più significativi	
2.2.2- Considerazioni generali	
2.3 - <i>Il leading case del Kosovo</i>	
2.3.1- Le risoluzioni dell'ONU e l'inizio dei raids della NATO	
2.3.2- Qualche considerazione (paradigmatica?) sull'azione nella RFY	
PARTE 3 - Stato dell'arte e prospettive future	p. 26
3.1 - <i>L'intervento umanitario nel diritto internazionale: verso una nuova consuetudine?</i>	
 Conclusioni	 p. 32
 Bibliografia	 p. 36

Introduzione

L'oggetto del presente lavoro è tentare di riassumere il recente dibattito su un tema cruciale, sempre più al centro del dibattito internazionale negli ultimi anni: l'intervento umanitario o ingerenza umanitaria.

Prima di affrontare il tema nei suoi vari aspetti, si impongono due precisazioni. In primo luogo, in questo lavoro parlerò indifferentemente di ingerenza umanitaria o di intervento umanitario, usando i due termini come sinonimi, aderendo così all'orientamento prevalente in dottrina.¹ In secondo luogo, mi concentrerò solamente sull'intervento che si caratterizza per l'impiego della forza armata, ovvero il tipo di intervento che pone maggiori problemi, non solo sul piano etico, ma anche e soprattutto sul piano del diritto internazionale. Il termine intervento umanitario comprende, in effetti, diversi tipi di atti, dal soccorso alle vittime di un conflitto, all'intervento coercitivo militare, i quali sono accomunati dal fatto che determinano un'ingerenza negli affari interni dello stato in cui si svolgono le operazioni. Tuttavia, mentre le operazioni che non comportano l'uso della forza militare pongono essenzialmente l'unico problema del loro rapporto con i diritti di non ingerenza dello stato sovrano², nel caso dell'intervento armato i problemi si moltiplicano mettendo in luce, in primo luogo, la dicotomia guerra-diritti umani³ e, più in generale, la questione fondamentale dell'uso della forza tra gli stati.

¹ v. tra gli altri, Ronzitti, in *Non ingerenza negli affari interni di un altro stato*, Digesto delle discipline pubblicistiche, IV edizione, UTET, Torino, 1995, p. 160; Conforti, *Le principe de non-intervention*, in *Droit International. Bilan et perspectives*, a cura di Bedjaoui, Paris, I, 1991, p. 627; *contra*, Dupuy, *Droit International public*, Paris, 1993, pp. 74-75; si veda altresì, la sentenza della C.I.G. sul caso Nicaragua vs. USA, relativa alle attività militari e paramilitari degli U.S.A.

² Fermo restando che a volte tali interventi avvengono con il consenso dello stato interessato

³ Su questo punto si rimanda alle conclusioni

L'intervento armato umanitario può essere definito come l'uso della forza militare, da parte di uno o più stati, contro un altro stato, per porre fine a gravi violazioni dei diritti umani commesse in quest'ultimo stato.

Mi sia consentito anche esprimere forti riserve sull'uso del termine "intervento umanitario", che rappresenta uno dei tipici eufemismi moderni, nonché l'ennesimo esempio di rimozione del termine guerra dal linguaggio politico-internazionale. Basti pensare al linguaggio quotidianamente usato dai leader dei paesi impegnati in operazioni militari, sempre impegnati ad evitare accuratamente di usare termini come guerra, morti, stragi.

In ogni caso mi sento di condividere l'opinione espressa da diverse organizzazioni, queste sì, umanitarie, nettamente contrarie all'impiego del termine umanitario, per rappresentare eventi che, come avremo modo di precisare in seguito, di umanitario, nell'essenza e soprattutto nei fatti, dimostrano di avere ben poco e che, al contrario, finiscono spesso per creare, o comunque contribuire a creare, a loro volta delle emergenze umanitarie.⁴

Ciò detto e premesso, per delineare il quadro del mio discorso, è necessario fare riferimento *in primis* alla Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale generale, per poi verificare la prassi attuale e gli eventuali cambiamenti ed evoluzioni che ne derivano sul piano normativo, tenendo presente che l'intervento umanitario non è una novità del mondo attuale, anche se indubbiamente va assumendo attualmente una rilevanza e perciò una problematicità maggiore.

Infine è opportuno tentare di delineare gli scenari possibili e auspicati, in merito al ruolo delle Nazioni Unite come fulcro dell'azione internazionale a tutela dei diritti umani e della pace, con particolare riguardo alle ipotesi di riforma del Consiglio di Sicurezza.

Scopo di questo lavoro è, essenzialmente, quello di fare il punto della situazione su alcune questioni dirimenti dell'attuale dibattito politico- giuridico

⁴ Si pensi, da ultimo, all'intervento in Kosovo. v. *infra*, p 24 ss.

su diritti umani, uso della forza, diritti sovrani e diritti universali, non perdendo mai di vista l'obiettivo prioritario di tale analisi, vale a dire migliorare progressivamente gli standard di tutela dei diritti umani, in ogni luogo del pianeta.

1. Il sistema attuale delle Nazioni Unite

1.1. Il divieto dell'uso della forza

L'intervento armato umanitario è, innanzitutto, un intervento che comporta l'uso della forza e come tale deve essere inquadrato nel sistema giuridico internazionale che regola l'uso della forza da parte degli stati e delle organizzazioni internazionali.

Per affrontare organicamente il discorso, bisogna partire dall'analisi della Carta dell'ONU, adottata a San Francisco il 26 giugno 1945, ossia appena dopo la fine del secondo sanguinoso conflitto mondiale.

Innanzitutto dall'articolo 2 paragrafo 4, laddove si stabilisce che “*I membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite*”.

Dopo la guerra le potenze vincitrici del conflitto, posero così le basi di quell'edificio della sicurezza collettiva che, pur in tutta la sua fragilità, costituisce il solo baluardo contro il ritorno all'arbitrio totale degli stati nell'uso della forza per risolvere ogni controversia internazionale e, sul piano normativo rappresenta il punto di arrivo di un processo iniziato qualche decennio prima,

volto a sancire l'illiceità dello strumento della guerra nei rapporti internazionali tra gli stati.

1.1.1 Fino all'inizio del ventesimo secolo non vi era, infatti, alcuna norma di diritto internazionale che proibiva il ricorso all'uso della forza per risolvere le controversie internazionali e la guerra era perciò accettata come strumento lecito di risoluzione di tali controversie. Dopo il primo conflitto mondiale si iniziò a porre le basi per un'evoluzione normativa che avrebbe poi portato all'interdizione della guerra come strumento lecito a disposizione degli stati nella loro azione sullo scacchiere internazionale.

Dopo alcuni trattati in cui limiti sempre più stringenti venivano posti all'impiego della forza armata nelle relazioni internazionali⁵, un passo decisivo si ebbe con il trattato Briand-Kellog, del 1928, in cui per la prima volta si stabiliva un divieto generale della guerra, con la sola eccezione del diritto alla legittima difesa.⁶

Nella Carta di San Francisco, approvata il 26 giugno 1945, si fa un passo ulteriore, visto che l'art. 2 (4), contiene il divieto non soltanto della guerra ma, più in generale, dell'uso o della minaccia dell'uso della forza.

1.1.2 La portata della norma ex art. 2 paragrafo 4 della Carta va evidentemente interpretata in connessione con le altre disposizioni della Carta stessa e va quindi verificata alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale generale.

In primo luogo le Nazioni Unite in vari atti hanno messo in evidenza lo stretto legame esistente tra la disposizione ex art. 2 par. 4 e quella contenuta nel paragrafo 3 dello stesso articolo, che recita “*I membri devono risolvere le loro*

⁵ v. Randelzhofer, art. 2 (4), in *UN Charter, A commentary*, edited by B. Simma, Kruger Law International, 1994, p. 109 ss.

⁶ Il testo recitava: “*The high contracting parties solemnly declare in the names of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies and renounce it as an instrument of national policy in their relations with one another*”. v. Randelzhofer, art. 2 (4), in *UN Charter, cit.*

controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo".⁷ Il che equivale a codificare, per la prima volta nel diritto internazionale una norma che vieta, ai membri dell'ONU (oramai praticamente tutti gli stati esistenti) l'uso della forza in tutte le sue varie manifestazioni, quindi non soltanto la guerra propriamente intesa.⁸ Un'altra disposizione che rafforza la cogenza del divieto dell'uso della forza ex art. 2 par. 4, è la disposizione contenuta nell'art. 103 della Carta, ai sensi del quale *"In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto"*.

L'art. 2 par. 4, senza dubbio una delle norme più importanti contenute nella Carta, assurge così al rango di norma di *jus cogens*, così come definite dagli artt. 53 e 64 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.⁹

Pertanto ogni trattato che sia in contrasto con l'art. 2 par. 4 della Carta ONU è nullo, ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna.

Il divieto contenuto nell'art. 2 par. 4, prevede due eccezioni: l'una è contemplata nell'art. 51 della Carta ONU, laddove si prevede il diritto alla legittima difesa, individuale e collettiva, nel caso di attacco contro un membro della Nazioni Unite; l'altra è costituita dall'uso della forza autorizzato dal Consiglio di Sicurezza ONU, ex art. 42 della Carta, nel caso in cui una

⁷ Si veda ad es., *"Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations"* A/RES/42/22, del 18 Novembre 1987, dove, tra l'altro, è scritto che *"States parties to international disputes shall settle their disputes exclusively by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered. For this purpose they shall utilize such means as negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice, including good offices"*. Nella stessa dichiarazione, peraltro, molta enfasi viene posta più in generale su il divieto di ingerenza, non solo militare, negli affari interni di uno stato.

⁸ Ciò si evince proprio dal diverso tenore della Carta ONU rispetto a testi precedenti, quale ad es. quello del patto Briand- Kellog

⁹ v. Simma, *NATO, the UN and the use of force: Legal Aspects*, in *EJIL*, 1999, p. 2, il quale definisce la norma in questione come *"a higher law vis-à-vis all other treaty commitments of the UN Member States, among them those stemming from NATO Membership"*.

situazione sia qualificata come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Quanto alla legittima difesa, ex art. 51, dal testo dell'articolo emerge subito il carattere sussidiario della reazione individuale o collettiva all'attacco subito, laddove tale diritto è ammesso “...*fin tantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale*”. In ogni caso, prosegue lo stesso articolo “...*Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto sono portate immediatamente a conoscenza del Consiglio di Sicurezza*...”. Anche qui, perciò, si sottolinea in ruolo primario del Consiglio di Sicurezza ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per quanto concerne le misure previste dall'art. 42 della Carta, esse si inquadrano nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, il quale prevede una serie di misure, dall'art. 39 all'art. 42, con un grado crescente di coercizione, che possono giungere, in ultima istanza, anche all'uso della forza militare, ove il Consiglio di Sicurezza ritenga tale misura necessaria per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

E' vero che l'art. 43, il quale prevedeva la formazione di un contingente di forze militari messe stabilmente a disposizione delle Nazioni Unite, non è stato mai attuato perché non sono stati mai conclusi gli accordi ivi contemplati. Ciò non toglie però che anche se materialmente ad agire sono gli stati o le organizzazioni regionali, queste non possono prescindere dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, come previsto dall'art. 53, laddove si stabilisce che “...*nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza*...”.

Pertanto ogni azione intrapresa da tali organismi, o da singoli stati, al di fuori dell'autorizzazione del CDS rappresenta una violazione della Carta ONU.¹⁰

¹⁰ Peraltro, Oggi parrebbe che l'uso della forza in assenza di un'autorizzazione del Consiglio sia esercitabile da parte di queste organizzazioni anche nelle cosiddette operazioni di *peace-keeping* da esse realizzate. Cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale*, p. 70, che ricorda che le operazioni di

Non sembrano, pertanto, ammissibili interpretazioni diverse della Carta che autorizzino l'uso della forza al di là delle ipotesi esplicitamente previste dalla Carta stessa.¹¹

1.1.3 Al di là della Carta ONU, il divieto dell'uso della forza si è imposto anche sul piano del diritto internazionale generale. Si è formata in altre parole una *opinio juris*, e quindi una consuetudine sull'obbligo di astensione dall'uso della forza, al di fuori delle eccezioni suddette. In realtà la tesi del carattere generale della norma che vieta l'uso della forza fu sostenuta in dottrina già nel 1962¹², ma si dovette attendere gli anni settanta per un pronunciamento ufficiale circa la natura consuetudinaria del divieto.

La natura consuetudinaria e universale del divieto dell'uso della forza è stata, in effetti, dagli anni settanta in poi affermata più volte in diversi atti internazionali, tra i quali si segnala la Dichiarazione ONU sulle relazioni amichevoli, del 1970, nella quale oltre a sottolineare l'universalità del divieto¹³, si afferma inoltre che l'uso e la minaccia della forza costituiscono oltre che una violazione della Carta, anche una violazione del diritto internazionale.

La CIG, dal canto suo, ha chiaramente affermato la natura consuetudinaria della norma che impone il divieto dell'uso della forza nella celebre sentenza, resa nel 1986, sulle *Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua*.

In questa sentenza la Corte, oltre a chiarire numerosi aspetti e contenuti del divieto dell'uso della forza, analizza e conferma la presenza della *opinio juris* degli Stati che ha permesso la formazione della consuetudine relativa al divieto

peace-keeping non sono vere e proprie azioni coercitive, e che l'uso della forza in esse impiegato, per la legittima difesa, è consentito dal sovrano territoriale.

¹¹ Ci si riferisce soprattutto alle teorie sull'autorizzazioni implicite del CDS dell'ONU. Sul punto v. *amplius*, parte 2, par. 2.4.1.

¹² V. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, *part I*, p. 113, in cui l'autore afferma che "by reason of the universality of the Organization it is probable that the principles of article 2 constitute general international law". La ragione per cui l'art. 2, comma 4 faccia parte del diritto generale è dunque, secondo Brownlie, il carattere universale dell'ONU.

¹³ Si parla di "ogni stato" e non soltanto degli Stati membri".

dell'uso della forza. Inoltre, la Corte ricorda che, a conferma del carattere consuetudinario della norma espressa nell'art. 2, comma 4, vi è il parere di un gran numero di Stati che sostiene la natura di *jus cogens* di tale norma.¹⁴

Per completare il discorso sul divieto ex art. 2 comma 4, è necessario accennare brevemente ad una particolare estrinsecazione dell'uso della forza nei rapporti tra gli stati, ossia l'aggressione, che costituisce non soltanto una violazione del suddetto divieto dell'uso della forza, ma integra altresì la commissione di un crimine internazionale.

Ad oggi il riferimento principale per definire il crimine di aggressione è la dichiarazione dell'Assemblea ONU n. 3314 del 1974¹⁵, visto che la Carta ONU menziona l'atto di aggressione, sia nell'art. 1, sia nell'art. 39, senza però fornire alcuna definizione.

Recentemente la definizione di aggressione è stata al centro di lunghe discussioni in sede di approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, tanto che si è arrivati ad una soluzione di compromesso, in base alla quale il crimine di aggressione, pur compreso tra quelli su cui la CPI avrà competenza, è stato oggetto di un rinvio, quanto alla sua effettiva applicazione, ad un futuro emendamento della Corte che stabilirà una definizione di tale crimine.¹⁶

¹⁴ V. Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua, del 27 giugno 1986, ICJ Reports, p. 99.

¹⁵ Tale dichiarazione, reperibile sul sito <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/resins.htm>, recita: “*Aggression is the use of armed force by a state against 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*”. La dichiarazione contiene poi un elenco non esaustivo di atti che sono da considerare aggressione e chiarisce anche che la suddetta definizione non comprende, e quindi non pregiudica, le azioni decise sulla base del capitolo VII della Carta ONU. La suddetta definizione è stata citata anche dalla CIG, nella già citata sentenza sul caso USA-Nicaragua, dove la Corte riconosce natura consuetudinaria di quella definizione; v. *Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua*, del 27 giugno 1986, ICJ Reports, p. 100, in particolare il paragrafo 195.

¹⁶ Secondo lo Statuto della Corte, dopo sette anni dalla data di entrata in vigore dello Statuto gli Stati possono proporre emendamenti allo Statuto stesso

1.2 Il principio di non ingerenza

Un altro concetto chiave per il presente lavoro è quello di non ingerenza, strettamente connesso a quello di sovranità.

Il principio di non ingerenza ha radici lontane, risalenti alla nascita degli stati nazione, nel XVII secolo. Da allora, in pratica, vige nel diritto internazionale il principio che vieta ad uno stato di interferire negli affari interni di un altro stato sovrano, al di là delle ragioni che possano giustificare tale interferenza.

Sul piano più strettamente giuridico, il principio fu sancito espressamente, nel 1936, nel Protocollo Addizionale, al patto della Società delle Nazioni, sul non intervento.¹⁷

In seguito, con l'entrata in vigore della Carta ONU, il principio del non intervento è stato "scavalcato" dal più generale divieto dell'uso della forza ex art. 2 par. 4. Pertanto la valenza pratica del principio del non intervento si è evidenziata, in via residuale, in relazione alle azioni non comportanti l'uso della forza.¹⁸

E' fuor di dubbio, tuttavia, che nel secolo appena trascorso tale principio ha subito forti scossoni e che, con l'incessante processo di globalizzazione in atto, il concetto stesso di stato- nazione è posto fortemente in discussione.

Oggi è generalmente accettato che la sovranità e la non ingerenza non sono principi assoluti, e che pertanto non possono essere invocati per coprire gravi violazioni dei diritti umani.¹⁹

D'altro canto, soprattutto dalla fine della seconda guerra mondiale, il tema dei diritti umani ha acquisito progressivamente una rilevanza ed una centralità

¹⁷ Il testo dell'art. 1 par. 1, recitava: " *The High Contracting Parties declare inadmissible the intervention of any one of them directly or indirectly, and for whatever reason, in the internal or external affairs of any other of the parties*"

¹⁸ v. Ronzitti, *Non ingerenza...*, cit., p. 161

¹⁹ Sul punto vedi l'articolo di Kofi Annan, *Two Concepts of Sovereignty*, in *The Economist*, 1999

sempre maggiori nella comunità internazionale, nell'opinione pubblica mondiale e, perciò, nel diritto internazionale.

Ciò si è tradotto, in primo luogo, nella produzione di un numero rilevante di trattati, convenzioni, su base universale e regionale, su temi generali o specifici. Tali testi, se adottati in forma di trattato, hanno progressivamente vincolato un crescente numero di stati al rispetto ed alla protezione attiva di una serie di diritti umani, categoria questa in continua evoluzione ed in continuo ampliamento.

Inoltre alcune norme sui diritti umani, quelle poste a tutela di alcuni diritti fondamentali²⁰, sono ritenute, dalla dottrina dominante, norme di *jus cogens*, ovvero norme inderogabili.

Tale processo, che vide nell'adozione della Carta ONU nel '45 e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nel '48, i primi suoi due pilastri, ha portato recentemente, nel 1998, alla istituzione di un'istanza giurisdizionale penale permanente, la Corte Penale internazionale, il cui statuto è formalmente entrato in vigore nel luglio scorso, anche se per l'attivazione concreta bisognerà attendere ancora diverso tempo.²¹

Recentemente la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha elaborato un testo sulla Responsabilità degli Stati, nel quale, per ciò che ci interessa, si afferma che l'obbligo degli stati di proteggere i diritti fondamentali della persona umana, non interessa soltanto lo stato in questione, ma interessa tutti gli stati della comunità internazionale, i quali sarebbero perciò legittimati a

²⁰ Ci si riferisce, in particolare, a quei diritti tutelati dalle norme che vietano le c.d. *gross violations*, ovvero: il genocidio, le discriminazioni razziali, la tortura, le esecuzioni di massa, i trattamenti degradanti dei prigionieri politici, la negazione del principio di autodeterminazione, la schiavitù. Ciò introduce il discorso, cui accenniamo solamente, della eventuale suddivisione dei diritti in generazioni, il che equivale ad una loro suddivisione gerarchica, il che appare superato dai più recenti atti in materia di diritti umani (v. ad es. la Dichiarazione sui diritti umani, redatta nell'ambito della Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993), ma non impedisce di rinvenire una effettiva maggiore tutela per i diritti fondamentali sopra elencati.

²¹ Il 9 settembre 2002 si è svolta la prima riunione tra le parti contraenti del trattato di Roma, con cui venne approvato lo statuto della CPI, attualmente ratificato da 81 paesi. Tale riunione ha rappresentato soltanto il primo passo verso l'entrata in funzione effettiva della CPI.

considerarsi “vittime” di tali violazioni, potendo, pertanto, ricorrere ad opportune contromisure, ad eccezione dell’uso della forza.²²

Quanto alla Carta ONU, l’unica norma che espressamente concerne il divieto di ingerenza negli affari interni di uno stato è l’art. 2 paragrafo 7, che recita: “*Nessuna disposizione del presente statuto autorizza le nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno stato, né obbliga i membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente statuto; questo principio non pregiudica però l’applicazione delle misure coercitive a norma del capitolo VII*”.²³

Tale principio si applica all’ONU, non agli stati membri, ma chiarisce in modo evidente che, al di fuori delle ipotesi che giustificano l’adozione di una delle misure previste dal capitolo VII della Carta²⁴, situazioni quindi che, a giudizio del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, non è possibile alcun intervento ONU negli affari interni di uno stato. Tale norma ha peraltro palesato da subito il limite legato alla mancata enucleazione delle materie rientranti nella “*domestic jurisdiction*”²⁵. Pertanto il concetto di *domestic jurisdiction* non sarebbe vincolato a degli standard fissi, facenti riferimento ad enunciazioni di principio, ma sarebbe variabile in funzione dell’evoluzione del diritto internazionale.²⁶

Sul piano del diritto internazionale generale, sono da menzionare due atti diversi tra loro ma significativi, in merito al divieto di ingerenza.

Ci si riferisce alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli dell’Assemblea generale ONU, n. 2625, del 24 ottobre 1970, nonché all’Atto finale di Helsinki,

²² Simma, *op. cit.*

²³ Tale norma è diretta discendente di quelle emanata in sede di Società della Nazioni, nel Protocollo addizionale al Patto istitutivo. sul non intervento, nel quale si sanciva appunto il divieto di intervento nelle questioni rientranti nella competenza interna degli Stati

²⁴ Si tratta delle misure previste dagli articoli 39 ss, che vanno da semplici raccomandazioni, ex art. 39, fino all’uso della forza, previsto dall’art. 42.

²⁵ Sul concetto di *domestic jurisdiction* o dominio riservato, v. Sperduti, *Il dominio riservato*

²⁶ Conforti, *Le Nazioni Unite*, 1996, p. 135; *contra*, Teson, *Humanitarian Intervention: an Inquiry into Law and Morality*, New York, 1997, p. 137.

che fondò la CSCE (Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, ora OSCE).

Nella dichiarazione sulle relazioni amichevoli, si precisa che *“Nessuno Stato o gruppo di stati ha il diritto di intervenire, direttamente o indirettamente, per una ragione qualsiasi, nelle questioni interne o esterne di un altro Stato. Di conseguenza, non soltanto l'intervento armato, ma anche qualsiasi altra forma di ingerenza o qualsiasi minaccia, diretti contro la personalità di uno Stato o contro i suoi elementi politici, economici e culturali, sono contrari al diritto internazionale. Nessuno Stato può attuare né incoraggiare l'uso di misure economiche, politiche o di qualsiasi altra natura per costringere un altro stato a subordinare l'esercizio dei propri diritti sovrani, e per ottenere da esso vantaggi di qualsiasi natura”*.²⁷

Nell'Atto finale della Conferenza di Helsinki, il VI principio è dedicato espressamente e diffusamente al non intervento, con riferimento esplicito anche all'intervento attuato mediante con la forza militare.²⁸

D'altronde, nello stesso Atto finale di Helsinki, il principio VII è consacrato alla tutela e promozione dei diritti umani, anche se con affermazioni generiche e di principio.²⁹

Per quanto riguarda, infine, la giurisprudenza della C.I.G., vi è da segnalare innanzitutto un passaggio della sentenza sul caso Corfù, del 1949, nel quale il

²⁷ Si vedano, nello stesso senso, la Risoluzione 36/103 del 9/12/1981 dell'Assemblea generale ONU (Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento e dell'ingerenza negli affari interni degli stati), nonché la Risoluzione 31/91 del 14/12/1976, avente ad oggetto la “non ingerenza negli affari interni degli stati”.

²⁸ *“Gli Stati partecipanti si astengono da ogni intervento, diretto o indiretto, individuale o collettivo, negli affari interni o esterni che rientrino nella competenza interna di un altro stato partecipante...”*; *“Essi si astengono di conseguenza da qualsiasi forma di intervento armato o di minaccia di tale intervento contro un altro stato partecipante”*.

²⁹ v. Atto finale Conferenza di Helsinki, principio VII, dove peraltro non si affronta il nodo cruciale del possibile contrasto tra sovranità e tutela dei diritti umani ma ci si limita ad affermare che *“Gli Stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere, necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione tra loro, come fra tutti gli Stati”* e *“Essi rispettano costantemente tali diritti e libertà nei loro reciproci rapporti e si adoperano, congiuntamente e separatamente, nonché in cooperazione con le Nazioni Unite, per promuoverne il rispetto universale ed effettivo”*. Più recentemente, nel paragrafo 8 della Dichiarazione del vertice di Helsinki, del 1992, ci si spinge più in là, affermando che *“gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato”*.

Regno Unito fu condannato per il caso delle mine piazzate in acque territoriali albanesi.³⁰

Particolarmente significativa è poi la sentenza sul caso Nicaragua – Stati Uniti, laddove la Corte sottolinea innanzitutto che il principio del non-intervento fa parte del diritto internazionale consuetudinario³¹, citando come due atti particolarmente significativi al riguardo, la dichiarazione sulle relazioni amichevoli e l'Atto finale della Conferenza di Helsinki.³²

1.3 La tutela dei diritti umani nel sistema dell'ONU

Nella Carta delle Nazioni Unite i diritti umani sono contemplati esplicitamente in due articoli. Nell'art. 1, laddove sono definiti gli scopi dell'Organizzazione. Nel paragrafo 3 il rispetto dei diritti umani vengono, peraltro, individuato come obiettivo della cooperazione internazionale e non come fine diretto dell'Organizzazione.

L'art. 55 della Carta recita, invece: *“Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:.... c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.”*

La portata di questa norma è molto significativa nel determinare il peso che il tema dei diritti umani ha nel perseguimento degli scopi principali dell'ONU, ossia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Se è vero infatti che nel Capitolo VII della Carta la violazione dei diritti umani non è

³⁰ La Corte qui sostiene che *“Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international”*, in *Affaire du Détroit de Corfou Arrêt du 9 avril 1949*, C.I.J., Recueil, 1949, p. 35

³¹ v. Ronzitti, *Non ingerenza*, cit., p. 162

³² v. Ronzitti, *op. loc. ult. cit.*

prevista espressamente come possibile causa degli interventi ex artt. 39-42, è molto importante l'affermazione contenuta nell'art. 55 sull'importanza del rispetto dei diritti umani come elemento essenziale per creare le condizioni per avere "rapporti pacifici ed amichevoli tra le Nazioni".

Ora l'evoluzione del diritto internazionale che si è avuta negli ultimi 50-60 anni ha enfatizzato sempre di più il rapporto inscindibile e biunivoco tra pace e diritti umani, in cui l'una è determinante per gli altri, da cui è a sua volta influenzata in maniera decisiva.

Sempre più viene riconosciuta, come sopra già affermato, la rilevanza internazionale del rispetto dei diritti umani, nonché il nefasto e disastroso influsso di gravi violazioni dei diritti umani in uno Stato, sui paesi vicini.³³

Sembra perciò accettato che la tutela dei diritti umani rappresenti ormai un obiettivo imprescindibile delle Nazioni Unite, oltre che dei singoli attori della Comunità internazionale.

Al di là della Carta di San Francisco, l'importanza dei diritti umani e gli inevitabili conflitti con il principio di non ingerenza è emersa in numerosi atti delle Nazioni Unite e, più in generale del diritto internazionale generale.

In particolare vi sono due principi, uno contenuto nella Carta ONU, l'altro nella Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948, che ben rappresentano il rapporto non facilmente risolvibile tra sovranità e diritti umani.

Così nella Carta di San Francisco vi è il ben noto art. 2 par. 4, dove si sancisce il divieto dell'uso della forza contro uno stato sovrano, mentre nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 si affermano una serie di diritti inalienabili dell'individuo nei confronti delle autorità che non garantiscono tali diritti.³⁴

³³ A questo riguardo emblematica è la reazione a catena verificatasi nella regione africana dei grandi laghi a partire dalla metà degli anni '90

³⁴ V. Chomsky, *The Current Bombings: behind the rhetoric*, reperibile sul sito: http://www.zmag.org/chomsky/articles/9903-current_bombings.htm

Tutto ciò si è accompagnato ad una vasta e diffusa coscienza, soprattutto nei paesi più industrializzati, dell'importanza fondamentale del rispetto di alcuni diritti fondamentali della persona umana, ritenuti patrimonio comune dell'umanità, al di là di ogni distinzione.

I processi di globalizzazione che sempre di più riducono le distanze e diffondono idee, oltre che persone, merci e denaro, hanno un'importanza centrale per il tema oggetto delle mie riflessioni.

Essi, da una parte, hanno fortemente eroso, nei fatti, il concetto di sovranità e quindi il principio di non ingerenza, sancito, *in primis*, dall'art. 2 paragrafo 7 della Carta ONU (anche se non riferito agli stati, ma soltanto all'ONU) e inoltre contenuto in numerosi atti di diritto internazionale³⁵ e, dall'altra, hanno diffuso, seppure in misura ancora insoddisfacente e non uniforme, gli ideali di tutela e promozione dei diritti umani.

Ciò non di meno, il principio di non ingerenza negli affari interni di uno stato sovrano, codificato nel suddetto art. 2 par. 7 della carta ONU, nonché parte integrante del diritto internazionale generale (come ribadito dalla CIG³⁶) conserva un'indubbia valenza giuridica, oltre che politica. Infatti non siamo ancora in una fase, da molti auspicata, di vero e proprio governo globale, non disponiamo cioè di istituzioni globali che abbiano reali poteri decisionali.³⁷ In altre parole sono sempre gli stati gli attori del diritto internazionale.

Qui sta, a mio avviso, il vero nodo della questione. E' fuor di dubbio che il valore universale dei diritti umani sia ormai un principio imprescindibile.

Se oggi il problema sembra essenzialmente quello di stabilire chi debba prevalere tra sovranità e diritti umani, sembra però già chiaro che il problema vero è: come garantire sempre e dovunque il rispetto dei diritti umani in ogni

³⁵ Si pensi ad esempio, all'Atto di Helsinki, del 1975, con il quale venne fondata la CSCE (Poi OSCE) v. *infra*, nota 19

³⁶ Cfr. sentenza sul caso Nicaragua vs. USA, 1986. ICJ Reports, 1986

³⁷ V. Zanghi, *Il Kosovo tra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Diritti dell'Uomo*, Cronache e battaglie, 1999, 57-62

angolo del pianeta, anche ammettendo il declino del principio di non ingerenza e quindi la sacralità della sovranità nazionale?

In altre parole se è vero che il principio di non-ingerenza viene spesso utilizzato al solo scopo di coprire gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, non si può d'altronde reagire a tali situazioni con altre violazioni del diritto internazionale e con logiche moraleggianti facilmente strumentalizzabili, ma è invece necessario, nell'ambito del diritto, edificare un edificio normativo internazionale, dotato di effettività, che non lasci spazio a "eccezioni umanitarie", ma sia effettivamente in grado di prevenire le gravi e ripetute violazioni dei diritti umani cui assistiamo quotidianamente.

2. L'intervento umanitario nella prassi internazionale

2.1 - Alcuni esempi di intervento armato umanitario nella storia non recente

2.1.1 L'intervento armato giustificato, più o meno plausibilmente, da ragioni di umanità non è una prerogativa del mondo di oggi. Già nei secoli passati alcuni interventi vennero giustificati da ragioni di umanità.³⁸

Prima dell'adozione della Carta ONU di San Francisco, sono da segnalare diversi interventi, più o meno mascherati da ragioni umanitarie. Basti pensare all'intervento dell'Italia fascista in Etiopia, che Mussolini, tra l'altro, giustificò con l'intento di liberare il popolo etiope dalla schiavitù; o ancora l'intervento

³⁸ Si pensi soprattutto ai vari interventi delle nazioni occidentali volti essenzialmente a colpire gli interessi dell'impero ottomano; sul punto v. Mustafa, *L'ingerenza umanitaria: il caso dei Curdi*, Pisa, 1996

giapponese in Manciuria, con il quale gli stessi giapponesi intendevano liberare quella regione “dall’oppressione dei banditi cinesi”.³⁹

Durante la guerra fredda, evidenti ragioni geopolitiche hanno determinato una rarefazione di questi eventi, mettendo l’accento sulla necessità di rispettare la sovranità degli stati coinvolti, quando erano in questione interessi delle due grandi potenze. Si pensi soprattutto al non intervento nei confronti dei carri armati sovietici a Praga o Budapest. Ciò si rifletteva sugli equilibri in seno al Consiglio di Sicurezza ONU, ove i veti incrociati dei vari paesi finivano praticamente per bloccare, anzi per paralizzare il sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII della Carta.

Così si registrarono diversi interventi armati a dispetto del principio di non ingerenza⁴⁰, aventi sempre la natura di interventi unilaterali, anche se raramente le giustificazioni addotte per tali interventi comprendevano ragioni “umanitarie”.

Il caso dell’intervento vietnamita in Cambogia è uno degli esempi più aderenti alla logica dell’intervento motivato da ragioni umanitarie, ed è anche esemplare riguardo agli intrecci tra interessi geopolitici, ragioni umanitarie e, su tutti, le logiche dei due blocchi contrapposti, che hanno caratterizzato la realtà internazionale, e quindi la politica delle Nazioni Unite, fino alla caduta del muro di Berlino.⁴¹

La fine della guerra fredda da una parte ha configurato un mondo caratterizzato da una miriade di micro- conflitti, con conseguenti massicce violazioni dei diritti umani, legati, da una parte, al dissolvimento di stati come

³⁹ v. Chomsky, *The Current Bombings*, cit.

⁴⁰ Si ricordano gli interventi dell’India in Pakistan (1971), nell’ambito del conflitto interno che portò alla nascita del Bangladesh, del Belgio nel Congo nel 1960, sempre del Belgio e degli USA nel Congo nel 1964, degli USA nella Repubblica Dominicana nel 1965, di Francia e Belgio ancora nel Congo, del Vietnam in Cambogia, nel 1978, della Tanzania in Uganda, nel 1979, della Francia in Africa centrale, nel 1979, degli USA a Grenada, nel 1983, degli stessi USA a Panama, nel 1989. Per una panoramica di tutti i suddetti interventi si veda il rapporto *The responsibility to protect*, a cura della *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Dicembre 2001

⁴¹ Sull’intervento vietnamita nella Cambogia dei Khmer Rossi, v. Mustafa, *op. cit.*, pp. 31-32

l'ex URSS o la Jugoslavia e, dall'altra, all'assenza di una valida alternativa (democratica) di governo mondiale, rispetto al defunto sistema dei due blocchi Est- Ovest.

Ciò d'altronde ha aperto nuove prospettive in tema di intervento delle Nazioni Unite per rimediare, almeno in teoria, alle più gravi violazioni dei diritti umani che, purtroppo, non hanno mai cessato di prodursi nei più vari angoli del pianeta.

2.2 - L'evoluzione del fenomeno nel periodo post- guerra fredda

2.2.1 Dopo gli esempi precedentemente citati di interventi “umanitari”, è dagli anni novanta, infatti, che tale forma di intervento è realmente al centro dell'agenda politica e, per ciò che più ci interessa, del diritto internazionale, così come altre forme di interventi collettivi posti in opera dall'ONU (ad es. le operazioni di peace-keeping).

L'intervento in Iraq nel 1991, quello in Somalia nel '92, in Bosnia nel 1993 e ad Haiti nel 1994, hanno posto prepotentemente al centro dell'attenzione la rilevanza di gravi violazioni di diritti umani, nel determinare la reazione della comunità internazionale, ai sensi del capitolo VII della Carta ONU.

Tali interventi non sempre sono stati giustificati dalla violazione di diritti umani, ad es., nel caso di Haiti, sono state motivate dalla difesa del governo democraticamente eletto. In ogni caso ciò che li accomuna è la crescente “invadenza” della comunità internazionale e, in particolare, dell'ONU nelle vicende interne dei singoli Stati.

Tali interventi, perfettamente legali sul piano del diritto internazionale, in quanto autorizzati dal Consiglio di Sicurezza ONU, hanno comunque posto una serie di interrogativi e di questioni riguardo all'instaurarsi di una prassi che consenta e/o imponga l'intervento umanitario nel caso di gravi violazioni dei diritti umani.

In altri termini se è vero che tali interventi sono stati decisi per assolvere al compito fondamentale dell'ONU, ovvero mantenere la pace e la sicurezza internazionale, è vero altresì che la violazione dei diritti umani non è espressamente contemplata dalla Carta ONU, come un elemento che giustifica l'adozione delle misure ex capitolo VII della Carta.

Ma, come si è accennato sopra, è ormai ampiamente accettato in dottrina, che massicce e gravi violazioni dei diritti umani possono costituire una grave minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Pertanto nulla sembra ostare, almeno sul piano della legalità ai sensi della Carta ONU e del diritto internazionale, ad interventi delle Nazioni Unite nel caso in cui si producano gravi violazioni dei diritti umani.

Un precedente fondamentale per la creazione di questa nuova dottrina è dato senz'altro dalla risoluzione n. 688/91, concernente la drammatica situazione dei curdi iracheni, a seguito della sanguinosa repressione del regime di Baghdad.

In questa risoluzione, condannando la repressione dei curdi nel nord del paese⁴², si chiede all'Iraq di consentire l'immediato accesso, nel proprio territorio, alle organizzazioni umanitarie, allo scopo di portare l'assistenza alla popolazione civile irachena esortando altresì il regime iracheno 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 etniche⁴³ al fine della rimozione della minaccia alla pace.

Il carattere innovativo di tale risoluzione consisterebbe nel fatto, secondo alcuni, che 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 alla pace internazionale.

⁴² Sul punto v. GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, p. 95-97

⁴³ Analoghi problemi sussistevano infatti nel sud del paese, nei confronti della minoranza sciita.

In realtà la risoluzione 688, a ben vedere, è stata motivata, dalla maggior parte dei membri del CDS, dalle ripercussioni transfrontaliere che la crisi nel nord dell'Iraq aveva determinato, con particolare riguardo all'enorme flusso di rifugiati riversatosi verso l'Iran e, soprattutto, verso la Turchia.⁴⁴

Tuttavia l'impostazione della risoluzione 688, incentrata sulla persuasione del governo iracheno ad accettare l'ingresso delle organizzazioni umanitarie, fa sì che non vi si possa intravedere la genesi di un nuovo diritto di ingerenza umanitaria in capo alle Nazioni Unite.⁴⁵ Inoltre la suddetta risoluzione non può ritenersi come un'autorizzazione della successiva operazione militare "Provide Comfort".⁴⁶

Quanto poi all'intervento nella ex- Jugoslavia, a seguito dell'esplosione della crisi nelle varie repubbliche (Croazia e Bosnia – Erzegovina, soprattutto) alcune delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, hanno indubbiamente contribuito all'evoluzione del ruolo del Consiglio di Sicurezza stesso, senza peraltro introdurre espressamente nuove ragioni di intervento, ma mediante l'ampliamento del concetto di minaccia alla pace. In particolare mi riferisco alla risoluzione 770 del 1992, nella quale per la prima volta la minaccia alla pace viene ravvisata nella catastrofe umanitaria ed in particolare nell'estrema difficoltà a prestare la necessaria assistenza umanitaria.

Più in generale le varie risoluzioni che istituirono la missione UNPROFOR hanno evidenziato l'importanza dell'assistenza umanitaria come elemento fondamentale per il mantenimento della pace.⁴⁷

⁴⁴ Solo alcuni tra gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza, enfatizzarono il tema del rispetto dei diritti umani e la sua importanza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e sostennero perciò la necessità di una risoluzione del Cds, indipendentemente dalle ripercussioni transfrontaliere della crisi irachena.

⁴⁵ Corten- Klein, *Droit d'ingérence o u obligation de réaction ?*, Bruxelles, 1992, p. 225.

⁴⁶ Ciò consente di fare cenno ad una recente teoria, sorta ai tempi dell'intervento in Kosovo, incentrata su una sorta di autorizzazione implicita del Consiglio di Sicurezza all'intervento militare. Ma su questo si tornerà più avanti

⁴⁷ Corten, Klein, *Action humanitaire et Chapitre VII*, cit., p. 157.

Ma al di là dell'ampliamento della nozione di minaccia alla pace, non si è avuto alcun elemento realmente innovativo nella prassi dell'ONU, visto che tutte le risoluzioni emanate si inquadrano perfettamente nei meccanismi giuridici delle Nazioni Unite, ed in particolare del Consiglio di Sicurezza.

Quanto all'intervento in Somalia, anche qui le risoluzioni sono state determinate essenzialmente da ragioni umanitarie, evidenziando poi di nuovo, come già nella ex Jugoslavia, lo stretto legame tra risoluzione delle crisi umanitarie e mantenimento della pace.⁴⁸

Peraltro si è ritenuto che, da una parte il Cds nel caso della Somalia abbia sottolineato il carattere eccezionale della situazione in Somalia, legata alla mancanza di un vero governo e, dall'altra, che in ogni caso il Consiglio di Sicurezza non ha introdotto un diritto di ingerenza degli Stati negli affari interni di un altro stato, mantenendo il controllo delle operazioni in capo al Consiglio stesso.

Per il resto l'intervento in Somalia è stato pressoché unanimemente riconosciuto come un fallimento, per la sostanziale incapacità a risolvere, pur minimamente, la grave crisi di ingovernabilità che caratterizzava, e caratterizza, il paese del Corno d'Africa.

Nessuno degli interventi seguenti (Ruanda, Haiti) ha in effetti introdotto elementi realmente innovativi nella prassi delle Nazioni Unite, non fosse che l'intervento in Haiti, tra il '93 ed il '94, fu motivato non solo dall'emergenza umanitaria in corso, ma anche dalla necessità di ripristinare le istituzioni democratiche, legata alla deposizione del presidente Aristide.⁴⁹

⁴⁸ Si segnala in particolare la risoluzione n. 794 del 3 dicembre 1992, nella quale la crisi umanitaria e la sofferenza umanitaria vengono considerate da sole come una minaccia per la pace.

⁴⁹ In particolare è da segnalare la risoluzione n. 940 del 31 luglio del 1994, nella quale, in effetti, si pone l'accento sull'esigenza di ripristinare le istituzioni democratiche violate, pur mettendo in rilievo l'eccezionalità della situazione Haitiana.

2.2.2 Dall'analisi dei casi di intervento umanitario, precedenti all'intervento in Serbia e Kosovo, emerge essenzialmente un ampliamento della nozione della minaccia alla pace, legato ad una crescente attenzione del Consiglio di Sicurezza per le violazioni dei diritti umani commesse all'interno del territorio di uno stato, anche quando queste violazioni non producano effetti diretti ed immediati su altri paesi. Il Consiglio ha perciò ritenuto, nei vari casi esaminati, che, in ogni caso, tali violazioni possano essere considerate una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, ed ha pertanto autorizzato interventi dei singoli stati, o di organizzazioni regionali, sempre però nell'alveo della legalità ex capitolo VII della Carta ONU, stante la perdurante assenza degli accordi, previsti dalla Carta ONU, per la costituzione di forza speciali al servizio delle Nazioni Unite.

In merito all'allargamento della nozione di minaccia alla pace è stato giustamente osservato⁵⁰ che la Carta ONU né include la violazione dei diritti umani tra le minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale, né la esclude.

Pertanto, in ultima analisi, la prassi degli anni '90, non ha introdotto cambiamenti rilevanti nell'azione del Consiglio di Sicurezza, mantenendo saldamente in mano al Consiglio stesso, quanto meno i poteri decisionali in merito all'intervento ed alla qualificazione di una situazione come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

2.3 Il "leading case" del Kosovo

2.3.1 La regione serba del Kosovo, situata al confine con l'Albania, costituisce da tempo luogo di scontri e rivendicazioni tra la comunità albanese,

⁵⁰ Murphy, *Sovereignty and Intervention : Are International Legal Norms Changing ?*, reperibile alla pagina web: www.ncuscr.org/murphy%20final%203-11-pdf.pdf, dove l'autore afferma che "... the Charter does not expressly compel such an interpretation, nor does it preclude viewing the transnational agitation that typically arises from widespread deprivations of human rights within a state from being regarded as a threat to the peace.

maggioritaria e la componente minoritaria, di etnia serba. Dopo che il regime di Belgrado ridusse fortemente e poi eliminò l'autonomia di cui la regione godeva nella Jugoslavia del maresciallo Tito, la situazione nella piccola provincia si è progressivamente deteriorata. Dal 1998, quando in risposta all'offensiva dei guerriglieri separatisti dell'UCK (Esercito per la liberazione del Kosovo) si scatenò la violenta repressione delle forze militari (e paramilitari) serbe, il Consiglio di Sicurezza intervenne con una serie di risoluzioni⁵¹, in cui si condannava la brutale repressione portata avanti dalla truppa di Milosevic, stigmatizzando al tempo stesso le azioni della guerriglia dell'UCK, invitando perciò le parti a cessare le ostilità e a trovare una soluzione politica alla questione Kosovo.

Dopo le due risoluzioni del 1998, il 12 ottobre 1998 la NATO impartì ai suoi militari un ordine di attivazione nei territori della Repubblica iugoslava, atto che prelude all'intervento militare. Dopo pochi giorni, sotto la pressione dell'*Act order* suddetto, la RFY concluse un accordo con la NATO ed uno con l'OSCE, rispettivamente per una missione aerea di ricognizione e per l'invio di verificatori OSCE, in merito al rispetto della risoluzione 1199 del 1998.

In seguito a tali accordi venne poi adottata dal Cds la risoluzione n. 1203 del 24 ottobre 1998, con la quale si esprimeva pieno appoggio agli accordi suddetti, invitando la RFY a rispettare le risoluzioni precedenti, nonché a cooperare con le missioni OSCE e NATO.

Ad ogni modo in questa risoluzione non si faceva menzione della possibilità di adottare misure ulteriori, ex art. 42 della Carta, come invece era accaduto con la risoluzione n. 1199, dove il Cds si riservava di valutare l'adozione di ulteriori misure.⁵²

⁵¹ Prima dell'intervento della NATO vennero adottate in successione la ris. N. 1160 del 31 marzo 1998, la ris. n. 1199 del 23 settembre del 1998, quindi la ris. n. 1203 del 24 ottobre 1998

⁵² cita testualmente testo risoluzione 1199

In seguito si ebbero i negoziati di Rambouillet. In Francia, che portarono alla stesura di una bozza di accordo, predisposta dal c.d. Gruppo di contatto⁵³, che fu sottoscritta dalla rappresentanza kosovara dell'UCK, ma non dai rappresentanti della RFY.

In seguito il 24 marzo iniziò la campagna di bombardamenti della Nato in Serbia. Durante e dopo tale campagna, protrattasi per più di due mesi, si registrarono due risoluzioni del Cds. La prima, risalente a pochi giorni dopo l'inizio dei bombardamenti⁵⁴, venne proposta dalla Russia al fine di condannare l'azione della NATO ed imporne la cessazione. Tale progetto di risoluzione fu respinta con 3 voti a favore contro 12 contrari.

L'altra risoluzione citata è la ris. n. 1244 del 10 giugno 1999, ossia il giorno seguente la fine dei bombardamenti in Serbia, che aveva come oggetto essenzialmente il futuro del Kosovo, ma nella quale non vi era né un esplicito avallo, né una condanna dell'azione della NATO.

2.3.2 – Si tratta ora di analizzare la conformità, o meno, dell'intervento in Kosovo, innanzitutto rispetto alla Carta ONU, e poi nell'ambito del diritto internazionale generale.⁵⁵

Alla luce della Carta ONU, l'intervento della NATO nel Kosovo è da considerarsi senz'altro illecito.⁵⁶ Esso infatti è stato posto in essere contro il

⁵³ Il gruppo di contatto era costituito da Francia, Germania, Italia, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti) e fin dal 1998 si dimostrò attivo nella ricerca di una soluzione per la crisi kosovara.

⁵⁴ Il progetto è del 26 marzo 1999, in U.N. doc. S/1999/328

⁵⁵ Sugli aspetti legali dell'intervento NATO in Kosovo v. tra gli altri, Ronzitti, *Raidi aerei contro la repubblica federale di Yugoslavia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, pp. 476- 482; Simma, *NATO, the UN and the use of force: Legal Aspects*, in *EJIL*, 1999; 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, n. 2; i vari interventi (Henkin, Wedgwood, Charney, Chinkin, Franck, ecc.) contenuti in *Editorial comments: NATO's Kosovo Intervention*, in *American Journal of International Law*, n. 4, ottobre 1999; gli interventi nel « Giornale a più voci », in *I Diritti dell'uomo – cronache e battaglie*, 1999, con interventi di Zanghi, Marcelli, Saulle, Ungari, Remondino, ecc.

⁵⁶ Su questa posizione concorda gran parte della dottrina, v. Simma, *op. cit.*; Cassese, *op. cit.*; Ronzitti, *op. ult. cit.*

divieto dell'uso della forza ex art. 2 par. 4, senza che ricorresse l'eccezione legata all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ex art. 42.

La NATO è infatti intervenuta senza l'autorizzazione prevista dall'art. 53 e pertanto si pone al di fuori del sistema di sicurezza collettiva previsto dal capitolo VII della Carta.

Non sembra infatti accettabile la posizione di chi sostiene che l'autorizzazione all'uso della forza era già contenuta nelle precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in quanto in nessuna di queste si fa esplicito riferimento all'uso della forza. Inoltre per quanto riguarda la risoluzione 1203, vi è da dire che gli accordi della RFY con l'OSCE e la NATO, che la stessa risoluzione avalla, sono nulli, ex art. 52 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in quanto una delle due parti, li ha conclusi, palesemente, sotto la minaccia dell'intervento armato della NATO.⁵⁷

Tale posizione a favore dell'intervento in Kosovo, tende, essenzialmente, a configurare una sorta di autorizzazione implicita per l'intervento armato, da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Si fa riferimento a quei casi in cui il Consiglio di Sicurezza qualifica una situazione come una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, ma in seguito non fa seguire a ciò un'esplicita autorizzazione all'uso della forza ex art. 42 della Carta. Secondo alcuni in tali casi si potrebbe appunto individuare nelle precedenti risoluzioni una sorta di autorizzazione implicita all'uso della forza.⁵⁸ Questa posizione non è condivisibile, innanzitutto perché l'uso della forza nel sistema delle Nazioni Unite, appare di natura eccezionale, stante il divieto generale ex art. 2 (4); pertanto non sembra possibile, in via interpretativa, aggirare il divieto sulla base di precedenti risoluzioni ONU sullo stesso caso singolo. Inoltre una teoria di

⁵⁷ L'art. 52 della Convenzione di Vienna recita infatti: «E' nullo ogni trattato la cui conclusione sia stata ottenuta con la minaccia o l'impiego della forza in violazione dei principi di diritto internazionale incorporati nella Carta delle Nazioni Unite».

⁵⁸ Sul punto v, *amplius*, Corten- Dubuisson, *L'hypothèse d'une règle émergente fondant une autorisation implicite du Conseil de Sécurité*, in *Revue générale de droit international public*, 2000, n.104- tomo 4

questo tipo rischia di produrre soltanto maggiore arbitrarietà e incertezza del diritto in un ambito dove già l'effettività delle norme è ripetutamente messa in crisi.

Non sembra neanche possibile invocare l'art. 51 della Carta ONU, come qualche autore ha sostenuto⁵⁹, sulla base di un preteso diritto alla legittima difesa collettiva, che proprio l'art. 51 prevede come eccezione al divieto della forza ex art. 2 par. 4. Infatti nel caso del Kosovo non si può ravvisare alcun attacco contro un paese terzo, condizione necessaria per poter invocare la legittima difesa, individuale o collettiva.

E' necessario comunque distinguere due piani di questo discorso: da una parte il tema delle legalità di un tale intervento, dall'altra la questione della sua legittimità.

In effetti in dottrina vi sono posizioni talvolta diverse su tali due differenti aspetti: così se da una parte molti autori, pur riconoscendo diversi profili di legittimità dell'intervento umanitario, con particolare riferimento a quello della NATO in Kosovo, non possono non riconoscerne la contrarietà al diritto internazionale ed alla Carta ONU, essenzialmente per l'assenza di un'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU.

Uno dei principali argomenti addotti dagli "interventisti", favorevoli cioè all'intervento in Kosovo, è la crescente importanza della tutela dei diritti umani, anche nel quadro della Carta dell'ONU. Tuttavia si tratta di considerazioni che possono rilevare più per delineare un'evoluzione futura del sistema di sicurezza collettiva, che non per giustificare un intervento come quello nella RFY, che come detto e ribadito, si pone al di fuori del sistema della Carta ONU, data l'assenza di autorizzazione del Cds.

Un altro argomento spesso utilizzato dagli interventisti è legato al cattivo funzionamento del sistema di sicurezza previsto dalla Carta ONU, legato in

⁵⁹ KIRGIS, *The Kosovo Situation and NATO Military Action*, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

particolare al diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza. Si è così affermato che, in presenza di tale situazione di stallo che spesso impedisce di adottare risoluzioni che autorizzano l'uso della forza, dinanzi a gravi violazioni dei diritti umani, si imporrebbe un intervento al di fuori di quel sistema di sicurezza collettiva, ideato proprio per superare il vecchio ordine, in cui l'intervento unilaterale era la regola.

In coerenza con tale teoria si è affermato che l'intervento nella RFY si collocherebbe nel solco di una nuova consuetudine, la quale permetterebbe nel caso di immobilismo del Cds, l'intervento di singoli stati o, meglio, di organizzazioni regionali, nel caso di gravi violazioni dei diritti umani. Ma su questo torneremo tra breve.

Qui, per chiudere il discorso sul caso Kosovo, si impone una breve riflessione sugli effetti pratici della campagna di bombardamenti posta in essere dalla NATO nei cieli della Repubblica federale di Yugoslavia.

A ben vedere l'intervento della Nato ha determinato l'intensificarsi della "pulizia etnica" ai danni della popolazione di etnia albanese, che probabilmente soltanto dopo l'inizio dei bombardamenti ha assunto le proporzioni realmente catastrofiche⁶⁰, come è testimoniato dall'impressionante numero di rifugiati che da quel momento si è prodotto.

Inoltre il modo in cui l'intervento è stato condotto è stato a tutti gli effetti quello di una guerra vera e propria, con tanto di "danni collaterali" più o meno involontari⁶¹ e con gravi danni alle infrastrutture e all'ambiente, oltre che in termini di vite umane.⁶² Il che non depone certo a favore di un'istituzionalizzazione dell'intervento armato umanitario, che quanto meno

⁶⁰ Molti dubbi sono emersi ad es. sulla "strage di Racak" e sul suo uso a carattere propagandistico –mediatico.

⁶¹ Si pensi al bombardamento contro la tv serba o a quello contro l'ambasciata cinese.

⁶² Sulle responsabilità della NATO si veda il dettagliato rapporto di Amnesty International, NATO/ Federal Republic of Yugoslavia, "Collateral damage" or unlawful killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force, pubblicato nel giugno 2000 e reperibile alla pagina web: www.amnesty.org/ailib/aipub/2000/EUR/47001800.htm

dovrebbe essere volto soltanto a far cessare le emergenze umanitarie e le violazioni dei diritti umani.

PARTE 3 - Stato dell'arte e prospettive future

L'intervento umanitario nel diritto internazionale: verso una nuova consuetudine?

E' il momento di trarre qualche conclusione generale sul ruolo che l'intervento armato umanitario può svolgere nell'attuale contesto internazionale, nell'ambito dei principi del diritto delle Nazioni Unite e del diritto internazionale in generale.

L'intervento nella Repubblica Federale di Yugoslavia, ha segnato indubbiamente un punto di rottura dell'ordinamento giuridico internazionale. La questione dirimente è: si è trattato semplicemente di una violazione del diritto internazionale oppure di un primo passo verso la formazione di una nuova consuetudine?

Su questo punto vi sono diversi autori i quali, pur concordando sulla contrarietà dell'intervento nella RFY al diritto internazionale, hanno però delineato la possibile formazione di una nuova consuetudine, in base alla quale l'intervento sarebbe possibile, in assenza di autorizzazione del Cds, quando le gravi violazioni dei diritti umani imporrebbero un intervento.⁶³

⁶³ Per tutti v. Cassese, *Ex iniuria ius oritur*, cit., laddove l'autore una serie di condizioni che renderebbero possibile un intervento umanitario, che implichi l'uso della forza. In particolare le condizioni sono: "(i) gross and egregious breaches of human rights involving loss of life of hundreds or thousands of innocent people, and amounting to crimes against humanity, are carried out on the territory of a sovereign state, either by the central governmental authorities or with their connivance and support, or because the total collapse of such authorities cannot impede those atrocities;

(ii) if the crimes against humanity result from anarchy in a sovereign state, proof is necessary that the central authorities are utterly unable to put an end to those crimes, while at the same time refusing to call upon or to allow other states or international organizations to enter the territory to assist in terminating the crimes. If, on the contrary, such crimes are the work of the central authorities, it must be shown that those authorities have consistently withheld their

Tale posizione si fonda sul fatto che sia prima che dopo la Carta di San Francisco, si sono registrati diversi interventi unilaterali o di organizzazioni internazionali, spesso svincolati dall'autorizzazione richiesta dall'art. 53 della Carta ONU.⁶⁴ A mio modo di vedere che vi sia già una norma consuetudinaria di diritto internazionale generale che preveda, nel caso di gravi violazioni dei diritti umani, la possibilità per uno o più stati di intervenire, anche militarmente, è da escludere.

Si tratta perciò di ragionare sull'eventuale processo di formazione di una consuetudine in materia.

Anche una tesi di questo genere non sembra condivisibile. In primo luogo, poiché i due elementi costitutivi della consuetudine, ovvero *diuturnitas* e *opinio juris sive necessitatis*, non sembrano ricorrere in questa fattispecie. Quanto al primo, ossia la ripetizione costante di una determinata condotta, se è vero che

cooperation from the United Nations or other international organizations, or have systematically refused to comply with appeals, recommendations or decisions of such organizations;

(iii) the Security Council is unable to take any coercive action to stop the massacres because of disagreement among the Permanent Members or because one or more of them exercises its veto power. Consequently, the Security Council either refrains from any action or only confines itself to deploring or condemning the massacres, plus possibly terming the situation a threat to the peace;

(iv) all peaceful avenues which may be explored consistent with the urgency of the situation to achieve a solution based on negotiation, discussion and any other means short of force have been exhausted, notwithstanding which, no solution can be agreed upon by the parties to the conflict;

(v) a group of states (not a single hegemonic Power, however strong its military, political and economic authority, nor such a Power with the support of a client state or an ally) decides to try to halt the atrocities, with the support or at least the non-opposition of the majority of Member States of the UN;

(vi) armed force is exclusively used for the limited purpose of stopping the atrocities and restoring respect for human rights, not for any goal going beyond this limited purpose. Consequently, the use of force must be discontinued as soon as this purpose is attained. Moreover, it is axiomatic that use of force should be commensurate with and proportionate to the human rights exigencies on the ground. The more urgent the situation of killings and atrocities, the more intensive and immediate may be the military response thereto. Conversely, military action would not be warranted in the case of a crisis which is slowly unfolding and which still presents avenues for diplomatic resolution aside from armed confrontation; v. anche Zanghì, *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell'Uomo – Cronache e Battaglie*, 1998, p. 57-62

⁶⁴ V. Franck e Rodley, *After Bangladesh: Humanitarian Intervention by Military Force*, in *American Journal of International Law*, 1973, p. 273

dall'inizio degli anni '90 si è avuta una serie di interventi per ragioni di umanità, il numero si riduce se consideriamo soltanto gli interventi attuati al di fuori del capitolo VII della Carta ONU, e soprattutto se consideriamo le svariate situazioni in vari angoli del pianeta, dove le gravi e reiterate violazioni dei diritti umani avrebbero, secondo tale logica, giustificato interventi "di umanità".⁶⁵

Per quanto riguarda, poi, la c.d. *opinio juris*, vale a dire, la convinzione, da parte degli stati, della doverosità giuridica di quel determinato comportamento, anche qui le perplessità sono evidenti.

Da una parte vi è un numero cospicuo di stati, che si è dichiarato espressamente contrario all'instaurarsi di una prassi di questo tipo.⁶⁶

Si tratta soprattutto di stati in via di sviluppo, del sud del mondo, che, non senza ragione, intravedono il rischio di un impiego strumentale, in ottica neo-coloniale, di argomenti umanitari.

D'altronde gli stessi stati fautori di vari interventi come quello in Kosovo, raramente hanno evidenziato la necessità di codificare una vera e propria norma di diritto internazionale generale che preveda l'intervento umanitario, preferendo, evidentemente, utilizzare tale strumento non in nome di universali principi di tutela dei diritti umani, bensì soltanto quando interessi economici, geopolitica o di immagine lo consiglino. Si ricorderà che la tempo della guerra in Kosovo, esponenti del governo americano evidenziarono l'eccezionalità della situazione dei diritti umani in Kosovo e, quindi, la necessità di procedere ad una valutazione caso per caso per decidere di intervenire in uno stato o meno, senza codificare una nuova norma.

⁶⁵ Ad es. Il caso di Timor Est, dove l'intervento è stato effettuato solo quando l'emergenza umanitaria si era esaurita e comunque l'intervento è avvenuto con il consenso dello stato Indonesiano. Su Timor Est e Nazioni Unite, v. esaurientemente Sorel, *Timor oriental: un résumé de l'histoire du droit international*, in *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 37- 59; si pensi inoltre all'immane genocidio avvenuto nel Ruanda senza un qualsiasi efficace intervento della comunità internazionale.

⁶⁶ Si tratta in particolare del c.d. Gruppo dei 77, composto oggi in realtà da più di 130 stati. V. sito web: www.g77.org.

In ogni caso, al di là di interessi particolari, sembra condivisibile la posizione di Simma, laddove sostiene che l'esempio del Kosovo, non deve portare ad una deroga umanitaria all'uso della forza, perché i casi difficili o eccezionali "fanno cattivo diritto", oltre che per l'effetto boomerang che ciò rischierebbe di produrre sulla comunità internazionale.⁶⁷

Ciò detto resta da analizzare il ruolo che l'intervento umanitario può avere nel quadro del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta ONU.

Qui la tendenza più naturale sembra essere quella iniziata con alcuni interventi avvenuti nello scorso decennio, soprattutto quello nella ex Jugoslavia, soprattutto in relazione all'ampliamento della nozione della minaccia alla pace. Non vi è dubbio infatti che è ormai superata la visione della minaccia alla pace legata solo ad atti di aggressione di uno Stato contro un altro Stato.

Perciò appare auspicabile che l'ONU riesca finalmente a svolgere, in varie forme, il suo ruolo di protezione dei diritti umani.

Se da una parte è vero che la violazione dei diritti umani da parte di uno stato al suo interno, non è espressamente individuata come una ragione che giustifica un'eccezione al divieto dell'uso della forza è anche vero peraltro che vi è oggi una maggiore consapevolezza sul fatto che massicce e gravi violazioni dei diritti umani possono costituire serie minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, e pertanto giustificare una autorizzazione all'uso della forza ex art. 42 della Carta ONU.

Non sembra tuttavia auspicabile una forzatura del sistema ex art. 2 par. 4 della Carta, che ampli la gamma delle eccezioni al divieto dell'uso della forza.

Vi è infatti chi ritiene che, anche grazie all'interpretazione del preambolo della Carta ONU⁶⁸, si può ammettere un'interpretazione non restrittiva dell'art. 2

⁶⁷ Simma, *op. cit.* Qui l'autore sottolinea anche che la linea rossa divide l'intervento in Kosovo dalla legalità internazionale.

⁶⁸ Nel preambolo della Carta ONU si afferma, in effetti, che "We the people of the United Nations, determined... to censure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest..."

paragrafo 4 della Carta ONU⁶⁹, secondo la quale, essendo i diritti umani ed il loro rispetto una priorità per assicurare la pace e la sicurezza internazionale, nel caso di loro gravi violazioni, le ragioni dell'intervento supererebbero quelle del divieto dell'uso della forza ex art. 2 paragrafo 4.

Come ribadirò nelle conclusioni, l'uso della forza armata non può rappresentare lo strumento principale per tutelare i diritti umani e porre fine alle gravi violazioni che vengono perpetrate in tutto il pianeta.

Gli unici interventi realmente auspicabili sono quelli che si rendessero strettamente necessari per permettere l'attività delle organizzazioni umanitarie, ma non certo interventi che creino ulteriori problemi umanitari e violazioni anche gravi dei diritti umani.⁷⁰

Prima di concludere qualche breve riflessione al ruolo delle organizzazioni regionali in questo campo. Non vi è dubbio che la NATO sia il principale attore della comunità internazionale in termini di capacità di intervento militare. Inoltre l'adozione del "Nuovo Concetto Strategico"⁷¹, elaborato nel 1999, in occasione del cinquantennale dell'organizzazione, ha delineato un cambiamento profondo nel ruolo della NATO in epoca post- guerra fredda, passando da un ruolo di difesa collettiva da aggressioni esterne, ad un ruolo attivo di intervento "*quando siano in gioco interessi e valori sostenuti dalla organizzazione*". L'intervento in Kosovo è un primo chiaro esempio di questa nuova tendenza dell'organizzazione atlantica.

Nel nuovo concetto strategico non si parla tanto di diritti umani o di catastrofi umanitarie, ma si evocano "valori ed interessi comuni", come elementi che possono determinare l'intervento della NATO. In sostanza si tratterebbe di un diritto di intervento legato a interessi specifici dei membri e perciò essenzialmente dei paesi ricchi occidentali, il che è ben diverso da un diritto di

⁶⁹ si veda ad es. Verwey, *Humanitarian Intervention under International Law*, in *Netherlands International Law Review*, 1985, p. 378

⁷⁰ Si pensi anche alle oscure vicende legate all'intervento in Somalia

⁷¹ v. *Nuovo concetto strategico dell'Alleanza atlantica*, reperito sul sito www.studiperlapace.org

intervento volto ad evitare o a porre termine a gravi violazioni dei diritti umani.⁷²

A questo riguardo vi è da segnalare, invece, la disposizione molto innovativa, per non dire rivoluzionaria, contenuta nella Carta dell'Unione Africana⁷³, che all'art. 4, dedicato ai principi, prevede un vero e proprio diritto di intervento dell'Unione, non dei singoli stati.⁷⁴

Si tratta di una disposizione, a ben vedere, in contrasto con la Carta delle Nazioni Unite, laddove, all'art. 53, questa prevede la necessaria autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU per ogni intervento messo in atto da organizzazioni regionali⁷⁵.

Ad ogni modo nella Carta dell'Unione Africana si parla di crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio, non di interessi particolari di uno stato o di un gruppo di stati. Peraltro ben difficilmente questo innovativo impianto normativo sarà messo in pratica nell'immediato futuro, vista la cronica carenza di uomini e mezzi che caratterizza le organizzazioni di quella parte del mondo.

Ad oggi rimane un punto fermo la regola secondo la quale ogni intervento armato organizzato e attuato da un gruppo di stati o da un'organizzazione regionale, contro un altro stato, seppur per porre rimedio ad una situazione di grave violazione dei diritti umani, è una violazione del diritto internazionale e in particolare del sistema di sicurezza internazionale previsto nel capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, qualora esso venga intrapreso senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU.

⁷² Su questo aspetto cfr. le critiche di Simma, *op. cit.*

⁷³ Si tratta della nuova organizzazione continentale, che ambisce ad assumere progressivamente un ruolo simile a quello dell'UE per l'Europa. La seduta inaugurale si è tenuta nel vertice del luglio scorso

⁷⁴ Il testo dell'art. 4, lettera h), prevede tra i principi guida dell'azione della UA: "*the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;*"

⁷⁵ v. sopra p. 7



Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it



Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it

Conclusioni

A conclusione del presente lavoro, prima di delineare gli scenari futuri e di formulare qualche auspicio, vorrei soffermarmi su una questione, a mio avviso, di importanza centrale nell'economia di queste mie riflessioni.

Un elemento molto importante sta nel fatto che l'intervento armato umanitario, per quanto connotato da più o meno congrue giustificazioni umanitarie, rappresenta pur sempre un atto di forza armato che, per quanto non lo si voglia chiamare guerra, segna comunque l'affermazione di una logica antitetica a quella del diritto. Tale logica, applicata in maniera estensiva, sembra rappresentare la sconfitta, la morte del diritto, ridotto ad un "*arido insieme di norme superate dai tempi*"⁷⁶, a vantaggi odi una visione del mondo ove la non riformabilità del Consiglio di Sicurezza ONU rende inevitabile agire *praeter legem* o più esplicitamente *contra legem*.

A mio modo di vedere, per quanto a volte l'analisi attenta della realtà suggerirebbe il pessimismo più profondo, è invece necessario il massimo impegno per migliorare l'attuale diritto positivo per renderlo il più aderente possibile ad un contesto internazionale che, ciò è fuor di dubbio, non è più quello di sessanta anni fa.

Se le Nazioni Unite, ed in particolare il Consiglio di Sicurezza, hanno sofferto per oltre cinquant'anni di scarsa rappresentatività e democraticità da una parte e di immobilismo dall'altra, la soluzione migliore non sembra certo quella di affidarsi a soluzioni ancora meno democratiche, sebbene caratterizzate da un maggior decisionismo.

In altri termini, organizzazioni regionali come la NATO, rappresentando comunque una visione parziale del mondo, essenzialmente quella dei paesi

⁷⁶ Così F. Marcelli, *La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani*, in *Diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 1999, p. 44

ricchi e militarmente più forti, non sembrano garantire quella imparzialità di giudizio necessaria per agire sullo scacchiere internazionale come garante della pace e della sicurezza internazionale e, men che meno, della tutela dei diritti umani.

Del resto nel “Nuovo concetto strategico” dell’alleanza atlantica, i diritti umani sono soltanto uno dei motivi che possono determinare l’intervento dell’alleanza, e sembrano passare in second’ordine rispetto alla difesa di “valori ed interessi comuni” dell’alleanza stessa.⁷⁷

Perciò l’unica strada sembra quella di andare oltre cinquanta- sessanta anni di veti incrociati e di gestione oligarchica dell’ONU e tentare la strada di una vera e radicale riforma del Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo si dovrebbe tendere all’eliminazione, più o meno graduale, del diritto di veto attribuito ai membri permanenti d’altra parte andrebbe modificata la stessa composizione del CDS, in modo da garantire una maggiore e eguale rappresentatività delle varie zone del pianeta.⁷⁸

Soltanto questo sembra il modo di uscire da una logica “neo-colonialista” che rischia di continuare a guidare le politiche e le azioni in tema di pace e sicurezza internazionale.

Il problema di fondo, a tutt’oggi irrisolto, appare quello di far restare (o rientrare) i poteri decisionali relativi a questioni così importanti come l’uso della forza nel contesto internazionale, in capo ad organismi universali come l’ONU per ridurre (evitare sarebbe impossibile) il rischio, sempre attuale, di un uso strumentale di argomenti umanitari per perseguire finalità che poco o nulla hanno a che vedere con il destino delle popolazioni civili colpite da questa o quella tragedia umanitaria.

⁷⁷ Su questo v. Simma, *op. cit.*

⁷⁸ Il dibattito sulla riforma del CDS, è già avviato da diversi anni ed ha fatto registrare anche il contributo dell’Italia, che ha formulato un progetto di riforma, reperibile sul sito: <http://www.studiperlapace.it/documentazione/onuriforma.html>

Non sembra perciò accettabile di chi, vista l'impasse in cui il CDS spesso si trova, ritiene giusto avallare operazioni non autorizzate dallo stesso Consiglio, sostenendo che non si può restare immobili dinanzi a gravi violazioni del diritto internazionale e, in particolare, dei diritti umani. Oltre alla necessità della riforma dell'ONU, che come detto deve avere un ruolo centrale in uno scenario futuro auspicabile, primaria importanza sembra averla anche l'embrione di giustizia penale internazionale, concepito nel 1998 a Roma, con l'approvazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale.

Ferme restando le riserve su una giustizia internazionale cui non corrisponde un impianto internazionale che somigli ad un governo mondiale, non ci si può che rallegrare di fronte al tentativo di ricondurre le sanzioni per le più gravi violazioni dei diritti umani (Genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e, in futuro aggressione) nell'alveo del diritto, piuttosto che in quello della guerra, o intervento armato che dir si voglia.

Del resto tra gli oppositori (talvolta sabotatori) della nascente CPI vi sono sia stati campioni nella violazioni dei diritti umani, come la Cina e Israele, sia stati che propugnano, anche se non indistintamente, la dottrina dell'intervento umanitario, come gli Stati Uniti d'America.

Ciò non fa altro che rafforzare l'idea della portata potenzialmente molto innovativa di una vera giustizia penale internazionale, pur nella consapevolezza dei mille ostacoli che tale progetto continuerà ad incontrare.⁷⁹

Inoltre le caratteristiche universali della Corte Penale Internazionale mostrano anche, in maniera evidente, i limiti, la parzialità e sovente la strumentalità di interventi "umanitari" concepiti e portati avanti da uno o più stati o organizzazioni regionali.

⁷⁹ Da ultimo si segnala il parziale cedimento dell'UE alle pretese immunitarie degli U.S.A. rispetto alla CPI; sulla politica degli U.S.A. rispetto alla CPI, si veda il dettagliato ed esauriente rapporto di Amnesty International, pubblicato nell'agosto 2002, *International Criminal Court: US efforts to obtain impunity for genocide, crimes against humanity and war crimes*, reperibile alla pagina web: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/IOR400252002?OpenDocument&of=THEMES\INTERNATIONAL+JUSTICE>

Al di sopra di tutto ciò resta la convinzione, per tornare al titolo di questo lavoro, che da una parte i diritti umani non devono soccombere di fronte a pretestuose affermazioni di diritti sovrani legati al concetto di *domestic jurisdiction*, e che dall'altra è quanto meno auspicabile che al potere sovrano degli Stati non si sostituiscano nuove forme di colonialismo, più o meno mascherato, nelle quali i diritti umani siano, per l'ennesima volta, l'asso nella manica per giustificare interventi che rispondono in realtà a logiche ... di sovranità, legate cioè ad interessi nazionali e che, in ultima analisi, determinano spesso violazioni proprio di quei diritti umani che si pretende di voler tutelare.

Bibliografia

AMBOS, *NATO, the UN, and the Use of Force: Legal Aspects*, 1999, reperibile sul sito <http://www.cjil.org>.

ANNAN, *Two Concepts of Sovereignty*, in *The Economist*, 1999.

BERNARDINI, *Jugoslavia: una guerra contro i popoli e contro i diritti*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 33 – 40.

BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, 1963, part I
CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi "fuori area"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 729–731.

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.

CHARNEY, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 834-841.

CHINKIN, *Kosovo: A "Good" or "Bad" War?*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1999, pp. 841-847

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, 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.

CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, 1992.

DUUPUY, *Droit International public*, Paris, 1993, pp. 74-75

FALK, *Kosovo, World Order, and the Future of International Law*, in *American Journal of International Law*, 1999, 847-857.

FERRARI, *L'intervento umanitario dopo la fine della guerra fredda*, in DOGLIANI, SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza: profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999.

FISK, *Who Needs NATO?*, in *The Progressive*, 1999, p. 22 ss., reperibile all'indirizzo web: <www.progressive.org>

FRANCK, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 857-860.

GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, p. 95–97.

GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991

HAYDEN, *Official Rationales for Attacking Yugoslavia*, 1999, reperibile all'indirizzo web: <<http://jurist.law.pitt.edu/acad-op.htm#Bob>>

HENKIN, *Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention"*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824-828.

LOBEL, *Humanitarian Intervention in Kosovo*, 1999, reperibile all'indirizzo web: <<http://jurist.law.pitt.edu/acad-op.htm#Jules>>

MARCELLI, *La guerra del Kosovo, il diritto internazionale e i diritti umani*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e battaglie*, 1999, pp. 43-46

MERTUS, *Legal Grounds of Intervention in Kosovo*, in “Washington Post” del 11 aprile 1999, reperibile all’indirizzo *web*: <<http://jurist.law.pitt.edu/acad-op.htm#Julie>>

MUSTAFA, *L’ingerenza umanitaria: il caso dei Curdi*, Pisa, 1996.

PICONE, *La “guerra del Kosovo” e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 309–360.

PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Dir. pubb.*, 1999, pp. 61-87.

RANDELZHOFFER, art. 2 (4), in *UN Charter, A commentary*, edited by B. Simma, Kruger Law International, 1994, p. 109 ss

REISMAN, *Kosovo’s Antinomies*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 860-862.

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.

SAULLE, *Dalla tutela giuridica all’esercizio dei diritti umani*, Napoli, 1999

SAULLE, *Il Kosovo e il diritto internazionale*, in *I Diritti dell’Uomo - Cronache e battaglie*, 1998, p. 53–54.

SCHNABEL, THAKUR, *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokio, 1999.

SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. Parte I*, Milano, 2000.

SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1–22.

SOREL, *Timor Oriental: Un résumé de l'histoire du droit international*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, p. 37 – 59.

TESON, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, 1997.

THOMAS, *NATO and International Law*, 1999, reperibile alla pagina web:
<http://jurist.law.pitt.edu/thomas.htm>

UNGARI, *Per l'intervento nel Kosovo*, in *I Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 55–56.

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. 378

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. 829-834

ZAPPALÀ, *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 *Diritti dell'Uomo - Cronache e Battaglie*, 1998, p. 57–62.



Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it
