

Il divieto dell'uso della forza e la problematica relativa alle possibili eccezioni non previste espressamente dalla Carta delle Nazioni Unite

di Giulia Pelosi¹

Nel diritto internazionale vigente non esistono delle eccezioni ulteriori al divieto dell'uso della forza, oltre alla legittima difesa e al sistema di sicurezza collettiva, ipotesi espressamente previste dalla Carta delle Nazioni Unite. L'obbligo di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza sancito dall'articolo 2, paragrafo 4, corrisponde a una norma di diritto consuetudinario, nonché a un principio di ius cogens. La reazione a una minaccia di aggressione (legittima difesa preventiva), l'uso della forza per proteggere i propri cittadini all'estero o per tutelare i diritti umani non possono costituire delle ulteriori eccezioni a siffatto divieto. Se così fosse, si permetterebbe ai singoli Stati di intervenire autonomamente e indiscriminatamente in altri paesi, rendendoli arbitri del destino dell'ordinamento internazionale, minandone la stessa essenza, e permettendo in tal modo di scavalcare le competenze dell'ONU, screditando il suo ruolo primario nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

1. Il divieto dell'uso della forza nella Carta delle Nazioni Unite e le sue eccezioni

L'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite sancisce 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».

La norma che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali nasce come risposta alle conseguenze della seconda guerra mondiale e rappresenta ormai un principio cardine del diritto internazionale contemporaneo.

Il primo scopo previsto nella Carta delle Nazioni Unite consiste nel «mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere

¹ Giulia Pelosi, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma Tre, si occupa di diritto internazionale.

efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione e le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace»².

Il divieto dell'uso della forza è una norma avente carattere assoluto ed inderogabile; essa potrà esser superata solo in presenza delle eccezioni previste espressamente dalla Carta delle Nazioni Unite, quali la legittima difesa e il sistema di sicurezza collettiva, che permette al Consiglio di Sicurezza di agire ove ravvisi situazioni di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Nonostante l'inderogabilità dell'articolo 2 § 4, parte della dottrina, in virtù del dettato normativo, ha sostenuto che tale divieto non copre tutti i casi di uso o minaccia della forza, ma esclusivamente quelli nei quali la forza sia diretta contro l'integrità territoriale, l'indipendenza politica di uno Stato ovvero sia volta a contrastare i fini dell'Organizzazione. Tale orientamento è mosso dalla volontà di ammettere ulteriori eccezioni al divieto dell'uso della forza, oltre a quelle espressamente previste dalla Carta delle Nazioni Unite.

Nonostante il disposto della Carta, soprattutto durante il periodo della guerra fredda, si è affermato che, a causa dell'inerzia del Consiglio di Sicurezza, l'articolo 2 § 4 dovesse essere interpretato al fine di permettere ai singoli Stati l'uso della forza per perseguire gli scopi e i principi delle Nazioni Unite.

Sulla scia di tale impostazione si potrebbero, pertanto, ammettere casi di uso della forza da parte di uno Stato per proteggere i propri cittadini in pericolo di vita in un altro Stato; gli interventi umanitari, ossia quei casi di uso della forza tesi a tutelare la vita o la libertà dei cittadini dello Stato in cui si interviene, ovvero casi di uso della forza considerati necessari e urgenti a causa della minaccia di un'imminente attacco armato contro la sicurezza dello Stato interveniente, che viene comunemente definita legittima difesa preventiva.

Un simile orientamento, tuttavia, non è condiviso dalla dottrina maggioritaria, tanto è vero che, dando uno sguardo ai lavori preparatori della Carta delle Nazioni Unite, si ravvisa immediatamente la volontà dei redattori di porre un divieto assoluto all'uso della forza. Infatti, il preambolo della Carta evidenzia la chiara volontà di bandire il più possibile il ricorso all'uso della forza da parte degli Stati³.

² Articolo 1 § 1, Capitolo I della Carta delle Nazioni Unite.

³ «Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità (...)».



Tale ampia interpretazione è suffragata dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, la quale prevede che il divieto posto dall'articolo 2 comprende un obbligo di astenersi anche dalla minaccia e dall'uso della forza per violare le frontiere internazionali di un altro Stato, dal compiere rappresaglie implicanti l'uso della forza, dall'organizzare o incoraggiare l'organizzazione di forze irregolari o di bande armate in vista di incursioni sul territorio di un altro Stato. Merita anche un accenno, la Dichiarazione sull'efficacia del principio dell'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali del 1987, che prevede l'illiceità sia dell'annessione sia dell'occupazione dei territori, quando queste siano conseguenze del ricorso alla forza in violazione del diritto internazionale. Da ciò si deduce che tale divieto non tutela soltanto l'integrità territoriale o l'indipendenza politica, ma comprende qualsiasi azione o minaccia suscettibile di ledere la sovranità degli Stati. Una conferma di quanto appena detto si riscontra nella Dichiarazione sulla definizione di aggressione del 1974 che, nel definire l'aggressione, fa un esplicito riferimento alla sovranità degli Stati, anteponeandola alla loro integrità territoriale ed indipendenza politica⁴.

In altri termini, l'articolo 2 § 4 pone un divieto di carattere assoluto e ogni tentativo di limitarne la coerenza cade di fronte ad un'attenta interpretazione della norma in questione.

E' ormai pacifico che il divieto dell'uso della forza non sia soltanto disposto da una norma pattizia, ma sia ormai parte del diritto internazionale consuetudinario. Tale proibizione è considerata vincolante per tutti gli Stati e rappresenta una norma di *ius cogens*⁵. Quest'ultima qualifica denota l'appartenenza dell'articolo 2 § 4 a quel gruppo di norme aventi carattere imperativo e inderogabile che si pongono al di sopra di qualunque altra fonte del diritto, sia essa una consuetudine o una norma pattizia.

La natura assoluta del divieto della minaccia o dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e la relativa ampiezza del suo contenuto, non comportano l'esclusione, nel diritto internazionale, di ipotesi in cui gli Stati possano agire lecitamente attraverso l'uso della forza.

Le uniche norme internazionali in grado di poter prevedere un uso lecito della forza, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, sono le disposizioni della stessa Carta delle Nazioni Unite, in virtù dell'articolo 103⁶

⁴ L'art. 1 della Dichiarazione definisce l'aggressione come «l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro stato o in ogni altra maniera incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite».

⁵In riferimento alla natura di *ius cogens* la Corte riporta le parole della Commissione di diritto internazionale nel corso dei lavori preparatori per la codificazione del diritto dei trattati: «The law of the Charter concerning the prohibition of the use of force in itself constitutes a conspicuous example of a rule of international law having the character of *ius cogens*». ICJ, *Attività Militari e Paramilitari in e contro il Nicaragua*, 27 giugno 1996.

⁶ «In caso di conflitto tra obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e obblighi assunti da essi in base a qualsiasi altro accordo internazionale,



. Pertanto, qualunque norma convenzionale non racchiusa nella Carta, dovrebbe soccombere di fronte al divieto posto dall'articolo 2 § 4.

Come già accennato, le uniche eccezioni previste sono la legittima difesa, sia essa individuale o collettiva, e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite che, non avendo mai trovato piena attuazione secondo quanto previsto dai suoi redattori, è stato sostituito dalla prassi delle autorizzazioni a ricorrere alla forza concesse dal Consiglio di Sicurezza agli Stati⁷.

Tale prassi trova la sua fonte nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite che permette al Consiglio di Sicurezza di agire, anche mediante l'uso della forza, ove accerti una situazione di minaccia, violazione alla pace o un atto di aggressione.

2. La problematica relativa alle altre possibili eccezioni al divieto dell'uso della forza

a) La legittima difesa preventiva

All'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite è disposto che: «Nessuna disposizione della presente Carta pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese dai Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere ed il compito spettanti, secondo la presente Carta, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

Il diritto previsto dall'articolo 51, essendo oggetto di un diritto "naturale" (*inherent right*), rispecchierebbe il diritto internazionale consuetudinario. Da ciò, la possibilità per ciascuno Stato di esercitare il diritto di legittima difesa, diritto ormai non più esclusivo per i membri delle Nazioni Unite.

prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto».

⁷ Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite disciplina il sistema di sicurezza collettiva. Il Consiglio di Sicurezza, dopo aver accertato una situazione di minaccia alla pace, violazione alla pace o di un atto di aggressione può decidere di adottare misure provvisorie (cessate il fuoco) o di irrogare misure non implicanti l'uso della forza, ovvero misure implicanti l'uso della forza. In tale ultimo caso, il CDS può agire mediante l'utilizzo di contingenti armati nazionali. Tutti gli Stati membri hanno l'obbligo di stipulare accordi *ad hoc* con il Consiglio, al fine di stabilire l'ammontare di contingenti nazionali che dovrebbero sottostare ad un Comitato di Stato Maggiore. Il sistema di sicurezza collettiva non ha mai trovato attuazione poiché gli accordi non sono mai stati stipulati, né ha mai funzionato il Comitato di Stato Maggiore.



Tale norma prevede, dunque, il diritto di ricorrere alla forza per respingere o far cessare un attacco armato mosso da uno Stato.

L'esistenza di un attacco armato è valutata, *in primis*, dallo Stato che se ne ritiene vittima e, in secondo luogo, dal Consiglio di Sicurezza al quale lo Stato leso deve immediatamente portare a conoscenza le misure prese nell'esercizio del diritto di legittima difesa, come disposto dall'articolo 51. Tale obbligo procedurale nasce con lo scopo di concedere al Consiglio di Sicurezza il compito di accertare se l'azione posta in essere costituisca effettivamente una reazione in legittima difesa piuttosto che un atto di aggressione. La stessa disposizione prevede una durata temporanea di questo diritto, giacché può essere esercitato «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Da ciò deriva che il diritto di legittima difesa perde qualunque giustificazione nel momento in cui il Consiglio decida di agire direttamente contro l'aggressore.

Il diritto di legittima difesa è esercitabile non solo dallo Stato vittima di un attacco armato, ma anche da parte di Stati terzi. Si parla, a tal proposito, di legittima difesa collettiva, anch'essa espressamente prevista dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Questa forma collettiva di risposta a un attacco armato, è però sottoposta ad ulteriori condizioni rispetto alla legittima difesa individuale. Innanzi tutto, è necessario che lo Stato a sostegno del quale si agisce abbia esplicitamente dichiarato di esser stato vittima di un attacco armato; inoltre, l'uso della forza da parte di Stati terzi è subordinato ad una chiara richiesta di aiuto da parte dello Stato vittima dell'attacco, per respingere o far cessare l'attacco medesimo.

L'articolo 51 lascia irrisolte molte problematiche.

La prima questione nasce dalla mancata specificazione nella Carta della provenienza dell'attacco armato. Ci si chiede, in realtà, se questo possa dar diritto alla legittima difesa soltanto se proveniente da uno Stato, o anche nei casi in cui sia posto in essere da un'entità non statale. In virtù del diritto internazionale contemporaneo si rileva che per agire in legittima difesa l'attacco deve provenire esclusivamente da uno Stato o anche da soggetti non statali, ma che comunque agiscono come *longa manus* dello Stato stesso⁸.

Inoltre vi è un acceso dibattito dottrinale, con un importante risvolto pratico, in merito al momento a partire dal quale il diritto di legittima difesa può essere esercitato. Non è chiaro, infatti, se questo possa esplicarsi

⁸ Infatti, la Corte Internazionale di Giustizia, nel parere consultivo relativo alla costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati, ha affermato che l'attacco armato deve essere necessariamente imputabile ad uno Stato, affinché si abbia titolo per agire in legittima difesa. ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, in < www.icj-cji.org >.



soltanto dopo che un attacco armato sia stato sferrato, o anche prima, quando vi sia una minaccia di aggressione.

Come è facile intuire, tale problema nasce in conseguenza dell'attentato alle Torri Gemelle che ha provocato l'attacco statunitense contro l'Afghanistan, che, a parere degli Stati Uniti, avrebbe dato appoggio al movimento terroristico.

In seguito agli eventi dell'11 settembre, alle nuove strategie di combattimento, nonché alla crescente produzione di armi di distruzione di massa, nel panorama internazionale si è andata delineando l'idea della necessità di modificare le norme internazionali disciplinanti l'uso della forza. Si tratta di quelle dottrine che sostengono la piena conformità al diritto internazionale della così detta legittima difesa preventiva.

La legittimità di una simile eccezione al divieto dell'uso della forza dovrebbe trovare la sua fonte nell'articolo 51, ed in particolare sulla definizione di legittima difesa come diritto naturale. Da tale qualifica ne deriverebbe l'esistenza di un diritto di legittima difesa distinto da quello previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, ed antecedente ad esso.

Tale dottrina si fonda sul presupposto che le moderne forme di armamento rendono impensabile che uno Stato, totalmente conscio di esser vittima di un futuro attacco armato, non possa agire in legittima difesa, attendendo viceversa di essere colpito. Se tale ultima situazione si interpretasse rigorosamente in termini restrittivi, apparirebbe effettivamente irragionevole l'ipotesi di uno Stato che si trovi costretto ad attendere di essere colpito da un missile di modo che la totale distruzione causata dall'attacco renda impossibile agire in legittima difesa.

Il concetto di legittima difesa preventiva è stato affermato dalla dottrina americana sulla guerra preventiva, nota anche come "dottrina Bush".

La massima espressione di questo nuovo orientamento, è rappresentata da un documento rilasciato dal governo degli Stati Uniti, prima dell'attacco contro l'Iraq, nel marzo 2003. Si tratta della *National Security Strategy of the US of America*, che rappresenta il tentativo statunitense di giustificare, di fronte all'opinione pubblica, la politica di repressione degli Stati Uniti verso tutti quegli Stati considerati pericolosi e accusati di proteggere e sollecitare il terrorismo internazionale⁹. In tale documento, gli Stati Uniti sostengono la legittimità di una reazione, non

⁹ Tale documento, rilasciato nel settembre 2002, riporta i discorsi del Presidente Bush, in riferimento alla guerra contro il terrorismo ed è teso a dare una giustificazione alle operazioni militari contro i c.d. Stati canaglia, "rogue states", ossia quegli Stati che si macchiano di violazioni dei diritti umani e che producono o dimostrano l'intenzione di voler produrre armi di distruzione di massa. Tra questi stati rientrano l'Iraq, l'Iran e la Corea del Nord. Il documento in questione non rappresenta solo la giustificazione della futura guerra contro l'Iraq, ma anche una spiegazione *ex post facto* dei bombardamenti contro l'Afghanistan, paese accusato di collusione con le organizzazioni terroristiche.



solo quando un attacco armato sia già stato sferrato, ma anche quando vi sia una minaccia di aggressione.

La dottrina prospettata nella NSS non si ferma alla possibilità di rispondere quando vi sia l'imminenza di un attacco armato, ma va ben oltre, in quanto prevede che il semplice possesso di armi di distruzione di massa possa costituire una minaccia di attacco armato¹⁰.

La stessa tesi è stata invocata da Israele per giustificare l'attacco armato contro i reattori nucleari iracheni nel 1981¹¹.

Pur ammettendo la possibilità che il diritto di legittima difesa preventiva preesista alla Carta, bisogna ricordare che per far sì che una norma rispecchi il diritto internazionale consuetudinario, sono necessarie due condizioni fondamentali: l'*opinio iuris* e la *diuturnitas*¹². Il fatto che soltanto un numero esiguo di Stati dell'intera Comunità internazionale ritenga questa una norma di diritto vigente, non vale a farle assumere natura di norma consuetudinaria, per quanto gli Stati promotori sono espressione della maggior potenza a livello mondiale¹³. In ogni caso, una disposizione precedente la Carta, e in contraddizione con questa, sarà considerata automaticamente abrogata al momento dell'entrata in vigore della stessa.

Tale dottrina non corrisponde al diritto internazionale in quanto per legittimare l'attacco si prendono in considerazione minacce latenti, non imminenti, di cui eventualmente dovrà occuparsi il Consiglio di Sicurezza.

Per di più, la Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo del 1996 sulla *Liceità dell'uso delle armi nucleari* ha escluso, in maniera

¹⁰ «For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of pre-emption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on act of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and use without warning». National Security Strategy of the United States, settembre 2002.

¹¹ Il governo israeliano aveva sostenuto che i reattori nucleari iracheni in costruzione erano stati designati alla produzione di armi nucleari da usare contro Israele e, sulla base di ciò, si sentiva legittimato ad adottare misure preventive.

¹² In base all'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, una norma è da qualificarsi come consuetudinaria quando «è prova di una pratica generale accettata come diritto». La consuetudine internazionale è caratterizzata da un elemento oggettivo, la *diuturnitas*, ossia una prassi costante tenuta dagli Stati, e un elemento soggettivo, l'*opinio iuris sive necessitatis*, vale a dire la convinzione degli Stati che la loro «prassi [sia] resa obbligatoria dall'esistenza di una regola di diritto» e quindi della loro consapevolezza di «conformarsi a qualcosa che equivale a un obbligo giuridico».

¹³ Ecco alcuni esempi in cui è stata invocata la legittima difesa preventiva al fine di giustificare il ricorso all'uso della forza: i bombardamenti statunitensi contro la Libia e l'Iraq, rispettivamente nel 1986 e 1993; l'attacco da parte della coalizione di Stati facente capo agli Stati Uniti contro l'Afghanistan dopo l'attacco terroristico alle Torri Gemelle e la recente guerra in Iraq del marzo 2003.



categorica, che il possesso di armi nucleari e la minaccia della loro utilizzazione, implicita nella politica della deterrenza, possa costituire una violazione dell'articolo 2 § 4 della Carta delle Nazioni Unite.

La dottrina prospettata dal governo statunitense non ha alcuna ragion d'essere, proprio in base alla lettera della Carta delle Nazioni Unite, che richiede espressamente, quale condizione per agire in base all'articolo 51, che un attacco armato sia già stato sferrato.

Il rischio di possibili abusi da parte degli Stati non permette un'interpretazione estensiva di tale disposizione. Soltanto quando uno Stato dichiara espressamente di essere in procinto di attaccare, ipotesi piuttosto irrealizzabile, la legittima difesa preventiva potrà considerarsi lecita.

In seguito all'attacco anglo-americano contro l'Iraq del marzo 2003, non si può fare a meno di concordare con coloro che escludono la possibilità di dare un'interpretazione estensiva alla nozione di legittima difesa. La prassi, infatti, ci dimostra come siano piuttosto frequenti i rischi di abuso del diritto di autotutela che, di conseguenza, facilitano gli Stati a giustificare qualunque tipo di intervento armato appellandosi proprio al diritto di legittima difesa.

b) La difesa dei propri cittadini all'estero

Prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, l'uso della forza per proteggere i propri connazionali che versavano in una situazione di pericolo all'estero era considerata lecita, non esistendo al riguardo una disposizione che vietasse in modo assoluto il ricorso all'uso della forza.

Essendo stato successivamente redatto il divieto di cui all'art. 2 § 4, divieto avente carattere cogente, ci si chiede se tale possibilità, che oggi rappresenterebbe un'eccezione alla su menzionata proibizione, sia sopravvissuta all'entrata in vigore della Carta.

Mentre la maggior parte degli Stati occidentali sostengono la piena liceità dell'uso della forza per proteggere i cittadini all'estero, i paesi in via di sviluppo ne escludono la conformità al diritto internazionale.

Sono molti i tentativi di ricondurre il ricorso all'uso della forza per difendere i propri cittadini entro lo schema previsto dalla Carta.

In primo luogo, si è sostenuto che la sussistenza di una simile eccezione trovi il proprio fondamento giuridico nel fatto che l'art. 2 § 4 non sia espressione di un divieto assoluto, permettendo, al contrario, l'uso di misure coercitive al fine di proteggere i cittadini all'estero. Come si è già avuto modo di vedere, tale dottrina si basa su un'interpretazione restrittiva dell'art. 2 che permetterebbe di affermare che l'uso della forza per proteggere i propri connazionali non sia in contrasto con l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, né incompatibile con i fini della Carta. L'articolo 2 deve essere interpretato come un divieto avente carattere assoluto. Per integrità territoriale e indipendenza politica deve



intendersi l'inviolabilità territoriale di uno Stato e, pertanto, la lettera dell'articolo in esame si deve interpretare come indirizzata ad escludere che l'uso della forza possa minare la stessa sovranità statale.

Non vale neanche a spiegare la liceità di una tale forma di uso della forza la mancata attuazione del sistema di sicurezza collettiva, poiché non c'è traccia nei lavori preparatori di una disposizione che possa avallare il convincimento che il divieto dell'uso della forza sia condizionato al funzionamento del sistema di sicurezza collettiva.

Nonostante che, alla luce di quanto visto, l'uso della forza per proteggere i cittadini all'estero non possa essere considerata conforme al diritto internazionale generale, è giusto rilevare come vi sia una generale tendenza, emergente dalla prassi, favorevole a una simile forma di uso della forza, sempre che rimanga circoscritta all'unico scopo di salvare vite umane¹⁴.

Simili interventi, per quanto ritenuti illeciti, vengono tollerati dalla Comunità internazionale, come dimostra il caso del *raid* israeliano a Entebbe, ove il Consiglio di Sicurezza non è stato in grado di adottare una risoluzione di condanna.

c) Gli interventi umanitari

Dall'uso della forza per proteggere i propri cittadini all'estero deve esser tenuto distinto il c.d. intervento umanitario, vale a dire l'uso della forza contro uno Stato al fine di tutelare i diritti fondamentali dell'uomo e reprimere tutte quelle azioni ritenute *shock of the conscience of mankind*, compiute dallo Stato in cui si verifica l'intervento, in mancanza sia di un'autorizzazione delle Nazioni Unite sia dello Stato territoriale, vittima dell'intervento.

I fautori della dottrina dell'intervento umanitario si sono, in primo luogo, concentrati su un'interpretazione restrittiva dell'articolo che vieta l'uso della forza, affermando che l'intervento in un altro Stato al fine di reprimere le *gross violations of human rights* si pone in perfetta coincidenza con i fini delle Nazioni Unite, giacché fra questi sono previsti il rispetto e la promozione di diritti umani, e non comporta alcuna lesione dell'integrità territoriale né dell'indipendenza politica di uno Stato. Si è già avuto modo di vedere come l'interpretazione restrittiva dell'articolo 2 sia respinta da molteplici dichiarazioni delle Nazioni Unite, da alcune pronunce della Corte

¹⁴ Alcuni esempi di uso della forza a tutela dei propri connazionali: l'intervento degli Stati Uniti nella Repubblica Dominicana (1965), a Grenada (1983), a Panama (1989), o l'intervento del Regno Unito a Suez (1956), che invece sono stati condannati dalla Comunità internazionale, in quanto l'appello alla necessità di proteggere i propri connazionali è stata considerata come un semplice espediente per mascherare il reale intento di rovesciare il governo. Tra i vari tipi di interventi a protezione dei cittadini all'estero ricordiamo anche quello della Repubblica Federale di Germania a Mogadiscio nel 1977.



Internazionale di Giustizia, nonché dalla dottrina maggioritaria. Il divieto dell'uso della forza deve essere considerato come avente carattere assoluto. Negli ultimi anni si è assistito a un'evoluzione dell'ordinamento tendente a codificare, sempre più, norme a tutela dei diritti dell'uomo, tanto da comportare un'erosione della *domestic jurisdiction*, dato che i diritti dell'uomo, la loro protezione e tutela, non possono essere più considerati come una questione riguardante gli affari interni di un singolo Stato, ma è una problematica che colpisce l'intera Comunità internazionale. Le norme che impongono l'obbligo di tutela dei diritti umani, per quanto fondamentali, non hanno, però, una capacità giuridica tale da derogare al divieto previsto dall'art. 2 § 4.

Se è inaccettabile lasciare libero uno Stato di commettere flagranti violazioni dei diritti umani, è altresì inammissibile permettere ai singoli paesi di intervenire unilateralmente nel territorio di un altro Stato, in virtù di un asserito diritto di intervento umanitario.

Negli ultimi decenni si è assistito ad episodi come l'intervento della Tanzania in Uganda (1979), dell'India in Pakistan (1971), della Francia in Africa Centrale (1979) e dell'intervento statunitense a Grenada (1983) e a Panama (1989) che, celandosi dietro il diritto di intervento umanitario, sono stati posti in essere per altre ragioni, quali interessi economici e politici, se non addirittura egemonici.

L'unica forma lecita di uso della forza a tutela dei diritti umani è quella che vede come attore principale il Consiglio di Sicurezza il quale, mediante un'interpretazione estensiva della nozione di minaccia alla pace, riesce a far rientrare tra le condizioni per agire in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite anche le gravissime violazioni dei diritti umani. In seguito all'accertamento di una minaccia o violazione alla pace o di un atto di aggressione il Consiglio di Sicurezza può decidere di porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani autorizzando i singoli Stati ad intervenire nei paesi in cui si verificano tali violazioni¹⁵.

Dall'attività del Consiglio di Sicurezza emerge un dato di fondamentale importanza: mediante la prassi della delega, le Nazioni Unite hanno voluto escludere la possibilità per gli Stati di ricorrere unilateralmente alla forza invocando la tutela dei diritti umani. In altri termini, si è voluto porre un freno alla prassi di alcuni Stati di aggirare il divieto dell'uso della forza, appellandosi al diritto di intervento umanitario.

Purtroppo tale monito non è stato ascoltato da tutti gli Stati. Ne abbiamo un chiaro esempio dai bombardamenti effettuati dalla NATO nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1999.

¹⁵ Ricordiamo l'intervento in Ex Jugoslavia, in Somalia, Ruanda e Haiti degli anni '90. Da un'attenta analisi di tali episodi risulta che non sempre gli interventi hanno portato agli esiti sperati e che rimane un'allarmante selettività del CDS in merito alle situazioni in cui intervenire.



Parte della dottrina ritiene che l'intervento della NATO avrebbe dato luogo alla formazione di una norma consuetudinaria, volta a rendere gli interventi umanitari conformi al diritto internazionale. Occorre però ricordare che il divieto posto dall'articolo 2, paragrafo 4, costituisce un principio di *ius_cogens* e, come tale, è inderogabile da qualunque altra norma.

Il fallimento dell'intervento in Kosovo ha richiamato l'intera Comunità internazionale a risolvere la questione del bilanciamento tra l'insopprimibile tutela dei diritti umani e l'assolutezza del divieto dell'uso della forza.

A tal proposito una Commissione istituita dal governo canadese ha tentato, mediante la stesura di un rapporto intitolato "*The Responsibility to Protect*", di spostare i termini del problema. Non si parla più di un diritto di intervento umanitario, ma della necessità che ogni singolo Stato della Comunità internazionale abbia la responsabilità di proteggere il proprio popolo dalle catastrofi, da uccisioni di massa, stupri e inedia. Quando essi si trovano nell'impossibilità o si rifiutano di farlo, tale responsabilità deve essere attribuita all'intera Comunità internazionale. Questo non significa che i singoli Stati abbiano il diritto di agire unilateralmente, ma che tale compito deve essere attribuito al Consiglio di Sicurezza, il quale deve impegnarsi al fine di risolvere l'*empasse* in cui attualmente si trova.

La Comunità internazionale, sempre più interessata alla protezione dei diritti umani, mantenendo fermo il principio del divieto dell'uso della forza e il principio della sovranità statale, in occasione del vertice mondiale del 2005 in seno all'Assemblea Generale, ha convenuto sulla necessità della "responsabilità di proteggere", su cui il Consiglio di Sicurezza ha una competenza sussidiaria, ove lo Stato territoriale si rifiuti o non sia nelle condizioni per poterlo fare.

Nonostante la configurazione di una norma emergente sulla responsabilità di proteggere, non può certo dirsi che la questione sia definitivamente risolta.

Come garantire la certezza del diritto ove i singoli Stati si sentano legittimati a ricorrere unilateralmente alla forza nel caso in cui ritengono che in un paese si siano verificate delle violazioni dei diritti umani? In che sanzioni possono incorrere? Qual è il rimedio per permettere al Consiglio di Sicurezza di agire, non condizionato da nessun'altra ragione se non la volontà di tutelare i diritti umani?

Lo stesso Perez de Cuèllar ha affermato che: «Il principio della protezione dei diritti umani non può essere invocato in una particolare situazione e ignorato in un'altra simile. Applicare la selettività vorrebbe significare svalutare il concetto stesso dei diritti umani».

Il problema maggiore in capo al Consiglio di Sicurezza risiede nella pratica del veto e nella mancanza di democraticità all'interno dello stesso Organo.



Dal 1945 il numero dei membri delle Nazioni Unite è aumentato notevolmente, e un gruppo di quindici Stati, di cui cinque ricoprono un ruolo privilegiato rispetto agli altri, non può certo considerarsi espressivo della volontà dell'intera Comunità internazionale.

In conclusione, sarebbe opportuno che l'intera Comunità internazionale si adoperi al fine di trovare una soluzione al problematico conflitto tra il divieto dell'uso della forza e la tutela dei diritti umani che, pur non essendo norme di pari grado, costituiscono dei principi cardine dell'ordinamento internazionale.

I singoli Stati non possono restare inerti di fronte alle gravi violazioni dei diritti umani, ma non sono neanche legittimati a ricorrere unilateralmente alla forza. Se così fosse, si darebbe origine a un nuovo diritto che, non trovando alcun tipo di regolamentazione nell'ordinamento internazionale, rappresenterebbe nient'altro che un incentivo per eventuali abusi degli Stati, che sarebbero arbitri del destino dell'ordinamento internazionale, minandone la stessa essenza, nonché screditando il ruolo delle Nazioni Unite.

Sarebbe auspicabile una riforma del sistema, in quanto, se si continua a mantenere l'aspetto originario, questo finirà per perdere di credibilità, legittimando indirettamente gli Stati ad agire autonomamente.

BIBLIOGRAFIA

CASSESE A., *International Law*, New York, 2005.

CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 2006.

DI BLASE A., *La "dottrina Bush" e il diritto internazionale*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004.

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2006.

TESON F., *Humanitarian Intervention: an Inquiry into Law an Morality*, New York, 1997.



SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

*Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali **Archivio Disarmo**
Piazza Cavour 17 - 00193 Roma - tel. 0636000343/4 fax 0636000345
e-mail: info@archiviodisarmo.it www.archiviodisarmo.it*

Direttore Responsabile: Sandro Medici
Direzione scientifica: Maurizio Simoncelli
Registrazione Tribunale di Roma n. 545/86

