

**DOCUMENTI  
IAI**

**IL TEMA DELL'USO DELLA FORZA NEL RAPPORTO  
DEL PANEL DEI SAGGI DELLE NAZIONI UNITE.  
QUALE POSIZIONE PER L'ITALIA?**

*di Natalino Ronzitti*

Versione rivista della relazione tenuta presso l'Istituto Affari Internazionali il 14 dicembre 2004

IAI0501

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

## IL TEMA DELL'USO DELLA FORZA NEL RAPPORTO DEL PANEL DEI SAGGI DELLE NAZIONI UNITE. QUALE POSIZIONE PER L'ITALIA?

di Natalino Ronzitti

1. Il Rapporto dell'*High-Level UN Panel on Threats, Challenges and Change*, trasmesso il 1° dicembre 2004 al Segretario Generale delle Nazioni Unite, contiene temi di estremo interesse per l'Italia e i suoi sviluppi dovranno essere seguiti attentamente. Il Rapporto (cui faremo riferimento come "Rapporto dei Saggi" o semplicemente "Rapporto") è infatti la premessa necessaria per una riforma del sistema delle Nazioni Unite, che potrebbe aver luogo nel 2005, in occasione del 60° anniversario dell'istituzione.

Tra i temi trattati, quello che maggiormente interessa l'Italia e altri Stati membri dell'Unione Europea, come la Germania, è la riforma del Consiglio di Sicurezza, l'aumento dei suoi membri e la creazione di una nuova classe di membri permanenti senza diritto di veto.

Ma vi sono altri temi che dovrebbero interessare l'Italia. Primo, fra tutti, quello dell'uso della forza, del *peace-keeping* e del *peace-enforcing*. Ovviamente si tratta di questioni interconnesse, poiché solo un Consiglio di Sicurezza pienamente operativo e legittimato può aspirare ad assolvere la sua funzione primaria, che è quella di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Perché i temi dell'uso della forza e più in generale del mantenimento della sicurezza collettiva dovrebbero interessare particolarmente l'Italia?

Indicherò tre ragioni:

1) La Costituzione italiana, nell'art. 11, proibisce la guerra di aggressione e limita, incorporando le norme di diritto internazionale (art. 10), il ricorso alla forza armata. Come hanno dimostrato le scelte effettuate in occasione dell'intervento anglo-americano in Iraq, i temi dell'uso della forza si sono rivelati altamente divisivi tra maggioranza ed opposizione, anche a causa delle differenti interpretazioni date alla normativa internazionale;

2) Il Rapporto dei Saggi riconosce che l'Italia è uno dei massimi paesi fornitori per le operazioni di *peace-keeping*. Il Rapporto ci colloca al 6° posto, quantunque secondo un diverso tipo di contabilità che tenga conto anche delle operazioni effettuate, non sotto comando, ma semplicemente sotto l'egida delle Nazioni Unite, dovremmo essere ad un livello superiore (il Presidente del Consiglio, nella conferenza di fine d'anno, ha collocato l'Italia al 3° posto). Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale interessa pertanto da vicino l'Italia, poiché dà un contributo fondamentale;

3) L'Italia è membro di organizzazioni internazionali, a livello regionale che hanno competenze nel campo della difesa e sicurezza collettiva. Basti pensare alla Nato e alle missioni non-articolo V e all'Unione Europea, le cui competenze in materia di sicurezza collettiva aumenteranno notevolmente dopo l'entrata in vigore del Trattato costituzionale. La politica italiana nell'ambito di queste due organizzazioni dipende anche da quanto viene deciso in sede Onu, poiché Nato e Unione Europea non possono ricorrere alla forza armata contravvenendo alle prescrizioni esistenti secondo la Carta delle Nazioni Unite.

2. Il Rapporto dei Saggi convalida l'interpretazione tradizionale in merito al divieto di ricorso alla forza armata e alle sue eccezioni. Da un parte, infatti, il Rapporto afferma che la minaccia e l'uso della forza sono proibiti dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, di cui riconosce la cogenza. Il Rapporto infatti non sposa l'opinione secondo cui le continue violazioni della disposizione ne avrebbero minato la permanenza in vigore. Dall'altra, il Rapporto conferma che esistono due eccezioni al divieto dell'uso della forza: la legittima difesa individuale e collettiva e l'uso della forza autorizzato dal Consiglio di Sicurezza (autorizzazione che può essere accordata agli Stati oppure ad un'organizzazione regionale). Ovviamente il Consiglio di Sicurezza, per autorizzare, dovrà adottare una risoluzione a termini del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (o Capitolo VIII, quando si tratti di un'organizzazione regionale).

Il Rapporto respinge la tesi secondo cui la sicurezza possa essere garantita dalla teoria dell'equilibrio dei poteri o dall'"unica superpotenza oggi esistente". In questo secondo caso, il riferimento agli Stati Uniti è trasparente. Tradotto in regole giuridiche, affidare la sicurezza collettiva agli Stati Uniti significa creare un diritto speciale, sotto l'egida e l'egemonia della superpotenza. Dovrebbe essere derogato il principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati, che è uno dei principi cardine delle Nazioni Unite. Mentre tutti gli Stati sarebbero vincolati dalla regola del divieto assoluto di usare la forza, gli Stati Uniti potrebbero farvi ricorso per garantire l'ordine mondiale. Verrebbe in altri termini sviluppato un "diritto egemonico", che era già stato criticato dagli autori del diritto internazionale e viene implicitamente respinto dal Panel.

3. La legittima difesa è, come si è detto, una delle eccezioni al divieto dell'uso della forza. Si tratta di un'eccezione stabilita dal diritto consuetudinario e consacrata nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. La disposizione condiziona l'esercizio della legittima difesa al fatto che abbia luogo un attacco armato. Vi sono due interpretazioni in materia. La prima afferma che si può reagire in legittima difesa solo se l'attacco abbia avuto effettivamente luogo; la seconda, invece, ammette la reazione anche quando l'attacco sia imminente. Non è necessario che i missili colpiscano il territorio dello Stato; è sufficiente che siano effettuati i preparativi per il lancio affinché lo Stato possa reagire. Il Rapporto sposa questa seconda interpretazione, cioè la teoria della "anticipatory self-defence". Il Rapporto, però, respinge la dottrina della c.d. "guerra preventiva" teorizzata dal Presidente Bush nel documento sulla *National Security Strategy*. Non è sufficiente, secondo il Rapporto, che esista una minaccia alla sicurezza, affinché la reazione armata sia legittima. Occorre che l'attacco sia imminente. Quindi l'acquisizione di armi di distruzione di massa, pur costituendo una minaccia alla sicurezza, non dà diritto a reagire in legittima difesa. Quindi il Rapporto respinge la tesi della "pre-emptive self-defence", teorizzata da Bush, ed esercitabile nei confronti degli "Stati canaglia", della minaccia terroristica e nei confronti di Stati possessori di armi di distruzione di massa.

Il Rapporto afferma che l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite non va né riscritto né re-interpretato. Però esso dà una interpretazione dell'art. 51, che era stata finora evitata dagli organi delle Nazioni Unite. Ad es. la Commissione del diritto internazionale ha evitato di prendere posizione sulla liceità della "anticipatory self-defence". Lo stesso dicasi per la Corte internazionale di giustizia, che non si è mai pronunciata sul punto, nonostante che abbia ormai giudicato un numero non trascurabile di controversie relative all'uso della forza.

Da notare che la teoria della “anticipatory self-defence” fa soprattutto capo ai paesi anglosassoni e a Israele. Nel Continente, Italia inclusa, gli studiosi del diritto internazionale preferiscono aderire all’interpretazione secondo cui la legittima difesa è lecita solo dopo che lo Stato abbia subito un attacco armato. Il Rapporto, di fatto, estende la possibilità di ricorrere alla legittima difesa. Gli Stati dovranno prendere posizione.

4. L’altra eccezione al divieto dell’uso della forza è costituita dal ricorso alla forza armata autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ma in quali casi il Consiglio può accordare l’autorizzazione? Il Rapporto ne elenca due:

- 1) Quando uno Stato costituisca una *minaccia* per un altro Stato;
- 2) Quando ci sia una *minaccia di genocidio*. In questo caso, addirittura, esisterebbe una “responsibility to protect”, derivante da una “norma in via di formazione”. Il caso di scuola è quello della catastrofe umanitaria e lo Stato territoriale non è in grado o non vuole porre fine al genocidio. La nozione di “responsibility to protect” non è chiarita nel Rapporto. Chi sarebbe responsabile? Gli Stati membri della comunità internazionale o il Consiglio di Sicurezza? Qualora fosse responsabile il Consiglio, è da ricordare che esso può autorizzare gli Stati ad intervenire, ma non obbligarli. Questa, almeno, è stata la prassi finora seguita e il Rapporto non chiarisce l’interrogativo ora posto.

Tanto nella ipotesi sub 1) quanto in quella sub 2), si può ricorrere alla forza armata, purché siano rispettati i seguenti cinque criteri:

- la gravità della minaccia;
- scopo appropriato (occorre intervenire per far fronte alla minaccia e non per altri fini);
- la forza è l’ultima risorsa (occorre cercare di risolvere la questione mediante mezzi pacifici);
- proporzionalità;
- bilanciamento delle conseguenze: l’azione è meglio dell’inerzia.

Secondo il Rapporto, i cinque criteri dovrebbero essere fatti propri da una risoluzione dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, tali risoluzioni non possono modificare la Carta delle Nazioni Unite e possono solo servire da guida all’azione degli Stati e del Consiglio.

Naturalmente, i criteri ora esposti non valgono (o valgono solo in parte) per l’esercizio della legittima difesa. In questo caso occorre far riferimento ai consueti requisiti della necessità e proporzionalità. Recentemente, è stato affermato che la legittima difesa dovrebbe essere condizionata all’esistenza di un terzo criterio: l’immediatezza. Ma il Rapporto non prende posizione su questo punto, che non è per niente trascurabile. Si pensi ad es. ad un territorio sotto occupazione da lungo tempo. Può il legittimo sovrano, che sia stato spossessato, ricorrere alla legittima difesa?

5. Il Rapporto dedica notevole attenzione alla questione della *sicurezza collettiva* e ai suoi strumenti: *peace-keeping* e *peace-enforcement*. Mentre il *peace-keeping* è un’operazione non coercitiva (caratterizzata dal consenso dello Stato territoriale; il non uso delle armi, tranne che in legittima difesa; e l’imparzialità tra le forze in campo), il *peace-enforcement*, al contrario, è caratterizzato dal fatto di essere un’operazione coercitiva, intrapresa contro lo Stato in cui l’intervento ha luogo.

Il Rapporto afferma che tanto le operazioni di *peace-keeping* quanto quelle di *peace-enforcing* devono essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. Ma questa è una limitazione della libertà degli Stati. Il *peace-keeping*, essendo fondato sul consenso dello Stato in cui ha luogo l'operazione, non necessita in linea di principio di alcuna autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. È vero che ci possono essere operazioni multifunzionali, poiché nel corso dell'operazione un intervento di *peace-keeping* può trasformarsi in *peace-enforcing*. Ma questo dato della prassi non può stravolgere concetti ben radicati nella teoria. Tra l'altro, a causa dei rapporti conflittuali spesso presenti tra i membri del Consiglio, potrebbe convenire intraprendere un'operazione di *peace-keeping*, senza passare attraverso una risoluzione autorizzativa del Consiglio stesso. Oppure potrebbe darsi che uno degli Stati coinvolti non voglia che l'operazione sia filtrata attraverso il Consiglio di Sicurezza. Tra l'altro, il collegamento *peace-keeping*-Consiglio impone che l'operazione sia svolta sotto l'egida del Consiglio, cui gli Stati intervenienti devono fare rapporto.

6. Il punto debole del *peace-keeping/peace-enforcing* è la cronica scarsità di personale, nonostante che la Carta delle Nazioni Unite avesse previsto che gli Stati avrebbero dovuto stipulare, secondo l'art. 43, degli accordi con il Consiglio di Sicurezza per la messa a disposizione di contingenti militari. Il Rapporto ignora completamente l'art. 43 della Carta. Evidentemente lo considera ormai lettera morta. Ma non arriva al punto di suggerirne l'abrogazione, al contrario di altre disposizioni, come quella relativa alla costituzione di un Comitato di Stato Maggiore, composto dai membri permanenti del Consiglio.

Per sopperire alla carenza di personale e poter intraprendere operazioni che richiedono rapidità d'azione, il Rapporto suggerisce che gli Stati mettano a disposizione personale per azioni rapide. Un compito che dovrebbe essere assolto sia dagli Stati sia dalle organizzazioni internazionali. In proposito si menziona l'Unione Europea e la decisione di creare "standby high readiness, self-sufficient battalions that can reinforce United Nations missions".

Le organizzazioni regionali, al pari degli Stati, debbono essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza per poter usare la forza armata, tranne che agiscano in legittima difesa a favore di uno Stato membro (o di un terzo). Il Rapporto dà una lettura dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, condivisa dalla maggioranza degli autori del diritto internazionale. Il Panel respinge quindi la teoria, applicata ad es. dagli Stati Uniti durante la quarantena cubana (1960) o l'intervento a Santo Domingo (1965), secondo cui le organizzazioni regionali non avrebbero necessità di essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. È significativo, peraltro, che il Panel ammetta che l'autorizzazione possa avvenire anche "in corso d'opera", cioè quando l'azione militare sia in corso, come è avvenuto per l'operazione dell'Ecowas in Sierra Leone.

Il Rapporto ricorda che la Nato, benché non possa essere considerata un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, ha attuato missioni "fuori area", ed è non solo un'organizzazione che assicura la difesa tra gli Stati membri, ma è divenuta un'organizzazione per la sicurezza collettiva. Tali missioni sono considerate lodevoli, in quanto contribuiscono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ma il Rapporto afferma che esse dovrebbero essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza e la Nato, quando intraprende operazioni fuori area, dovrebbe rispondere di tali azioni (*accountable*) al Consiglio. Si tratta di una critica implicita all'operazione della Nato contro la Repubblica federale di Jugoslavia

(1999), che tuttavia non fu criticata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e che, con l'adozione della risoluzione 1244 (1999), fu riportata nella legalità onusiana.

7. Curiosamente il Rapporto, nell'esaminare il *peace-enfocing*, non fa riferimento all'uso della forza intrapreso direttamente dal Consiglio di Sicurezza. Il *peace-enforcing* è configurato esclusivamente come un'azione intrapresa dagli Stati su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Ora è vero che l'ipotesi di azione diretta del Consiglio è puramente teorica. Ma questa era l'originaria previsione della Carta delle Nazioni Unite, che il Panel evidentemente considera lettera morta. Anche per il *peace-keeping* non si pone l'accento sulle operazioni, numerose specialmente in passato, guidate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite su delega del Consiglio. Inoltre, nel Rapporto, la distinzione tra *peace-keeping* e *peace-enforcing* non è delineata in maniera netta, ma tende a confondersi. Si ha l'impressione che nella mente del Panel il Consiglio sia un ente meramente autorizzativo. Le operazioni sul campo sono intraprese dagli Stati su autorizzazione del Consiglio. Il Consiglio diventa così un organo "normativo", mentre la Carta lo configura quale ente operativo, come si evince dalla lettera dell'art. 42 della Carta stessa, dove si afferma che il Consiglio "intraprende", con forze aeree, navali o terrestri, operazioni per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Inoltre non viene adeguatamente considerata l'azione che il Consiglio deve svolgere in caso di aggressione. È vero che in questo caso gli Stati non necessitano di essere autorizzati perché agiscono in legittima difesa collettiva, qualora intendano intervenire a favore dello Stato aggredito. Ma l'azione in legittima difesa ha un limite temporale, nel senso che dovrebbe cessare quando il Consiglio abbia preso adeguate misure per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

8. Il Rapporto dedica molta attenzione, a ragione, al *Post Conflict Peace Building*. Esso è diventato uno dei maggiori compiti delle Nazioni Unite, come dimostrano gli sforzi intrapresi per la ricostruzione di Stati martoriati dalla guerra civile e, in generale, per quelli che vengono definiti come *failed States*. Il Panel propone la creazione di un organo che abbia il compito di gestire il *Post Conflict Peace-Building*: una *Peace Building Commission*. Si dovrebbe trattare di un organismo, a composizione ridotta, emanazione del Consiglio di Sicurezza. Per istituire la *Peace-Building Commission* non è necessario modificare la Carta. Questa consente agli organi principali di istituire organismi sussidiari (art. 29). Il *Post Conflict Peace Building* non è solo un problema di organizzazione istituzionale. Esso comporta questioni di non poco momento, quali la ricostruzione del tessuto istituzionale, la ricostruzione economica, la pacificazione e il reperimento di risorse per far fronte ai compiti richiesti.

9. Il Consiglio di Sicurezza è il solo organismo competente per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Pur avendo il Consiglio un ruolo esclusivo secondo la maggior parte dei commentatori della Carta delle Nazioni Unite, è da chiedersi se compiti possano essere affidati all'Assemblea Generale, partendo dal presupposto (generalmente non condiviso dagli internazionalisti) secondo cui il Consiglio ha un ruolo primario e l'Assemblea solo un ruolo sussidiario.

Negli anni cinquanta, in occasione della guerra di Corea, di fronte al veto sovietico, si tentò di attribuire all'Assemblea funzioni che quest'organismo non aveva in base alla Carta delle Nazioni Unite. Fu votata una risoluzione, denominata "Uniting for Peace" (risoluzione 377-V), che autorizzò l'uso della bandiera delle Nazioni Unite

da parte degli Stati che erano intervenuti e operavano sotto comando unificato degli Stati Uniti. Secondo la risoluzione, le funzioni in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale potevano essere esercitate dall'Assemblea Generale, quando il Consiglio fosse paralizzato e non in grado di decidere a causa del veto di uno dei membri permanenti. La *Uniting for Peace* era un classico prodotto della guerra fredda, votata dagli occidentali quando essi avevano la maggioranza nell'Assemblea Generale. Con il completamento della decolonizzazione questa maggioranza è andata perduta. Forse la *Uniting for Peace* poteva essere riesumata con successo in occasione dell'intervento della Nato per il Kosovo, ma si preferì giustificare le operazioni militari con la teoria dell'intervento d'umanità. Sta di fatto che il Panel non resuscita la risoluzione degli anni cinquanta e si concentra sulle competenze del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

10. Quali punti del Rapporto, sotto il profilo della sicurezza, toccano l'interesse nazionale dell'Italia. Essi sono molteplici, anche perché il Rapporto, concependo il Consiglio di Sicurezza come un organo autorizzativo, esalta il ruolo degli Stati. A guisa di riassunto, vengono elencati succintamente i seguenti.

1) Innanzitutto la nozione di legittima difesa. La dottrina italiana è ancorata, nella quasi totalità, alla teoria secondo cui la legittima difesa sia esercitabile solo quando lo Stato abbia subito un attacco armato. Il Rapporto prende posizione a favore della tesi secondo cui la legittima difesa possa essere esercitata anche nell'imminenza di un attacco armato. Il concetto di imminenza viene inteso in senso tradizionale e non è ampliato, come invece avviene nella dottrina Bush sulla guerra preventiva. Gli Stati sono chiamati a prendere posizione sul punto e l'interpretazione data nel Rapporto della nozione di legittima difesa è condivisibile alla luce dello sviluppo dei nuovi armamenti e delle nuove minacce. Sarebbe assurdo che si potesse reagire solo quando il missile abbia colpito il territorio dello Stato aggredito e non nel momento in cui iniziano inequivocabilmente le operazioni per il suo lancio. Si badi bene che, comunque, le due interpretazioni della legittima difesa sopra considerate hanno molti punti di contatto ed una presa di posizione degli Stati in materia contribuirebbe allo sviluppo del diritto internazionale.

Il Rapporto però non chiarisce se l'attacco armato, presupposto per l'esercizio della legittima difesa, debba provenire da uno Stato o possa essere opera di un'entità non statale, come un'organizzazione terroristica. Il punto andrebbe chiarito. L'Italia ha partecipato all'operazione *Enduring Freedom* contro l'Afghanistan e quindi ha preso partito a favore della tesi secondo cui la legittima difesa (in questo caso collettiva) possa essere esercitata anche se l'attacco armato provenga da un'entità non statale. Tale posizione andrebbe coerentemente mantenuta.

Il Rapporto non si sofferma sul diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati. Sarebbe opportuno che tra i cinque criteri relativi al ricorso alla forza armata, da incorporare in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale, ne fosse inserito un altro, volto a precisare che la forza deve essere impiegata in stretta aderenza alle norme di diritto internazionale umanitario;

2) Da respingere è la tesi, che sembra emergere dal Rapporto, secondo cui le operazioni di *peace-keeping* debbono essere in ogni caso autorizzate dalle Nazioni Unite. Se si tratta di operazione di *peace-keeping* "genuina", tale autorizzazione non è richiesta dal diritto internazionale. È da ricordare che l'Italia è parte di organizzazioni militari, quali la Nato, che non possono subordinare il fuori area, quando sia

rapportabile al *peace-keeping*, ad un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Vi potrebbero essere delle contingenze politiche, che sconsigliano di chiedere una risoluzione autorizzativa del Consiglio, soggetta al veto di uno dei membri permanenti. Il pericolo di un veto, d'altra parte, finirebbe per condizionare il contenuto della risoluzione autorizzativa, nel caso in cui questa fosse adottata (per evitare il veto i membri del Consiglio dovrebbero pervenire ad inevitabili compromessi). Le considerazioni ora svolte valgono non solo per la Nato, ma anche per l'Unione Europea;

3) Il Consiglio di Sicurezza viene ad assumere un ruolo centrale, quando si tratti di far fronte ad una minaccia, che non sia imminente (altrimenti sarebbe esercitabile la legittima difesa). In tal caso, l'intervento degli Stati dovrebbe essere autorizzato dal Consiglio. Su questo punto il Rapporto del Panel è condivisibile. Condivisibile, perché aggiunge un elemento di flessibilità, è anche l'osservazione secondo cui l'autorizzazione possa essere data anche "in corso d'opera". Viene ridimensionato l'unilateralismo, ma nello stesso tempo vengono aumentate le possibilità d'intervento, quando la minaccia (ad es. possesso illegittimo di armi di distruzione di massa da parte di uno Stato che sia pronto ad usarle) metta effettivamente in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. Ovviamente il ricorso alla forza armata resta "l'ultima risorsa";

4) L'Italia dovrebbe farsi portatrice in sede europea di un'azione, magari in ambito Pesc, per dare una risposta unitaria agli interrogativi posti dal Rapporto del Panel. L'intervento anglo-americano in Iraq ha segnato una profonda spaccatura tra europei (inclusi quelli che al tempo erano paesi candidati). Occorre che l'Unione Europea elabori una posizione unitaria e coerente. L'Unione si è dotata di un concetto strategico in cui sono delineati i rapporti tra Unione e Nazioni Unite. Tali rapporti sono sottolineati anche nel Trattato costituzionale, che aumenta le capacità operative dell'Unione. Una risposta chiara al Rapporto è pertanto imprescindibile.