

IL REGIME GIURIDICO INTERNAZIONALE SULL'USO DELLA FORZA

Laura Salvadego

Assegnista di ricerca, Università di Ferrara

laura.salvadego@unife.it

Premessa

Ius ad bellum:

Ius in bello

Nel DI classico:

- principio di libertà
- tre manifestazioni principali della violenza armata:

1. rappresaglia armata

2. intervento

3. guerra (fino alla c.d. *debellatio*)

I primi tentativi di regolare l'uso della forza:

- Patto della Società delle Nazioni (1919)
- Patto di Kellog-Briand (1928): Artt. 1 e 2

Il divieto dell'uso della forza

Art. 2, par. 4 Carta ONU:

- divieto di ricorrere alla guerra come strumento di composizione delle controversie internazionali
- obbligo per gli SM ONU di 'astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, ovvero in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite'

CIG, sent. Nicaragua c. Stati Uniti (1986): il divieto configura una norma cogente

Il Consiglio di sicurezza

- Cap. VI Carta ONU: funzione autonoma, *lato sensu* conciliativa del CdS
- Cap. VII Carta ONU: funzione direttiva e operativa sull'uso della forza
- Legittima difesa individuale e collettiva (art. 51)

Art. 39 Carta: le funzioni del CdS

- accertamento autonomo circa la sussistenza di una situazione di minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione
- adozione di misure idonee: art. 40 (misure provvisorie); art. 41 (misure non implicanti l'uso della forza); art. 42 (misure implicanti l'uso della forza)

Il divieto di rappresaglia armata

Divieto di rappresaglia armata come reazione a torti o ad atti inamichevoli

Es. L'AG ha condannato gli USA per il bombardamento di Tripoli (1986) in reazione all'attentato attribuito alla Libia in una discoteca di Berlino in cui persero la vita molti militari americani

Es. Nel caso dell'attacco terroristico di Lockerbie, attribuito alla Libia, USA e UK non hanno reagito con misure di rappresaglia militare

Legittima difesa

Art. 51 Carta ONU: nessuna disposizione del presente statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva nel caso di attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio non abbia adottato le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale

- *inherent right* dello S. aggredito, se del caso con l'assistenza di S. terzi (legittima difesa collettiva)
- strettamente collegato al sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta
- chiude il Cap. VII: efficacia residuale; solo nei casi in cui il CdS non intervenga (o fino a quando non intervenga)
- **Obbligo di notificare** al CdS le misure adottate per non pregiudicarne le prerogative

Presupposto: attacco armato

- *Armed attack*
- *agression armée*

Art. 33, par. 4 CV 1969: dovrebbe essere preferita la nozione più ristretta del testo francese

L'AG ha adottato una definizione di aggressione ampia (ris. n. 3314/1974). L'art. 3 vi fa rientrare l'invasione suscettibile di determinare l'occupazione temporanea del territorio, il bombardamento o blocco navale anche in assenza di una vera e propria occupazione territoriale.

L'aggressione diretta ed indiretta:

- uso della forza armata da parte di uno S. contro un altro S.
- gruppi di individui che agiscono agli ordini dello S. aggressore

La c.d. formula 'Webster'

- **NECESSARIA:** la reazione è l'unica possibilità percorribile
- **IMMEDIATA:** corrispondenza temporale fra attacco e reazione. Lo S. aggredito potrebbe non trovarsi nelle condizioni di poter reagire immediatamente (es. Isole Falkland/Malvinas, 1982)
- **PROPORZIONALE** all'attacco in atto o alla sua minaccia. Nei soli limiti necessari per ripristinare la sovranità territoriale violata; non è necessaria una correlazione fra la tipologia dell'attacco e quella della reazione

Legittima difesa preventiva?

- art. 2, par. 4 include nel divieto di uso della forza anche la sua minaccia
- interpretazione letterale art. 51 la escluderebbe
- lettura evolutiva della Carta alla luce della prassi degli S.
- È ammessa in ipotesi di attacco armato in atto o sferrato i cui effetti non si siano ancora materializzati
Es. in caso di attivazione dei missili balistici è possibile attivare ogni mezzo a disposizione per evitare l'impatto al suolo

(...segue) la legittima difesa preventiva

- Se l'attacco non è ancora stato sferrato? Solo se vi sono circostanze eccezionali ed obiettivamente rilevabili

Es. la minaccia dei Paesi arabi nei confronti di Israele (1967)

- ritiro della forza ONU dispiegata nel territorio (UNEF I)
- comandi militari unificati
- blocco della navigazione israeliana nelle acque internazionali del Golfo di Aqaba

La LD preventiva è stata propugnata dopo l'11.9.2001 dalla c.d. Dottrina Bush

- S. che minacciano di impiegare armi di distruzione di massa
- repressione del terrorismo internazionale

terrorismo internazionale

Nell'attività terroristica si potrebbe riconoscere un attacco armato se lo S. appoggia e favorisce le attività dei terroristi

- i Paesi NATO considerano gli attentati dell'11.9.2001 un attacco armato che giustifica il ricorso alla LD (dichiarazione 12.9.2001 NATO)
- gli USA rivendicano il diritto di agire a titolo di LD contro l'Afghanistan per l'ospitalità resa ai terroristi di Al-Quaeda (lettera 7.10.2001 al CdS)
- ris. 12.9.2001, n. 1368 CdS condanna l'evento e considera gli atti di terrorismo internazionale una minaccia alla sicurezza e alla pace internazionale. Si invitano gli S. a cooperare per la repressione del terrorismo internazionale. Il terzo considerando della ris. 'il CdS riconosce il diritto naturale alla LD individuale e collettiva' è letto da alcuni come autorizzazione ad esercitare la LD nonostante Al-Qaida non fosse uno S. In Afghanistan c'era la base logistica privilegiata di Al-Quaeda e l'org. si era confusa con il governo talebano dello S. afgano

La legittima difesa collettiva

Art. 51 Carta ONU

CIG, Nicaragua v. Stati Uniti (1986). Il Nicaragua attacca il Salvador e gli USA intervengono nell'esercizio di un asserito diritto di legittima difesa collettiva

Non è un'ipotesi di L.D. collettiva (manca la previa richiesta esplicita da parte dello S. aggredito)

Altre eccezioni al divieto dell'uso della forza

- il ricorso a mezzi coercitivi circoscritti per la protezione di propri cittadini all'estero
- l'intervento umanitario
- le guerre civili

La protezione di cittadini all'estero

Operazioni circoscritte e mirate per la liberazione di cittadini sotto sequestro

È sempre ammessa se è svolta con il consenso o su richiesta delle autorità locali o se il Paese è in condizioni di anarchia

In assenza del consenso dello S. territoriale si configura un titolo autonomo di intervento

- Raid di Israele ad Entebbe (Uganda, 1976)
- raid USA per liberare i membri del personale diplomatico USA a Theheran (1980)

L'intrusione deve essere strettamente funzionale alla protezione dei cittadini e non deve pregiudicare in modo duraturo e irreversibile la sovranità territoriale e l'indipendenza politica dello S.

L'intervento umanitario

Ricorso alla forza in assenza di autorizzazione del CdS in situazioni di crisi umanitaria: grave e sistematica violazione dei diritti umani fondamentali, in particolare se è in atto una politica di genocidio

- stato di necessità? L'esimente non opera in relazione a condotte in grado di pregiudicare un interesse essenziale di altri S.
- norma specifica di DI generale

Es. NATO in Kosovo (1999) e bombardamenti nei confronti della Serbia volti a evitare la catastrofe umanitaria a danno della popolazione di etnia albanese del Kosovo

- Progetto di riforma Carta ONU
- Art. 4, lett. h) Atto istitutivo UA

Le guerre civili

Contrapposizione fra Governo precostituito e insorti organizzati in grado di esercitare il proprio controllo stabile su una parte di territorio (art. 1, II PA 1977)

Definizione più ampia nell'art. 3 comune CG 1949: il conflitto deve essere **prolungato** (non occorre il controllo effettivo del territorio) e può riguardare anche scontri fra gruppi armati organizzati

Gli S. terzi:

- in epoca classica, libertà di assistere qualunque parte del conflitto
- Nel DI contemporaneo, se agli insorti non è riconosciuta la qualifica di parte belligerante è possibile assistere solo il Governo precostituito. Divieto di prestare assistenza agli insorti

Deroghe al diritto di assistere l'autorità precostituita: 1. violazione del principio di autodeterminazione dei popoli; 2. Regimi coloniali; 3. Occupazione straniera illegittima

Le missioni ONU di mantenimento della pace

Art. 42 ss. Carta ONU dotava il CdS di un apparato militare permanente (previsione inattuata)

Il CdS ha svolto direttamente o autorizzato missioni con strumenti non previsti nella Carta (regole consuetudinarie dell'O.I.)

Il ruolo dell'ONU:

- osservazione
- *peacekeeping, peace-enforcement, peace-building*
- *State-building* o sostegno di operazioni di *State-building*
- controllare la tregua
- forza di interposizione col consenso delle parti
- funzioni coercitive di polizia internazionale (*peace-enforcement*)
- istituzione di zone di sicurezza umanitaria

(...segue) le missioni ONU

Il Cds:

- istituisce la missione
- valuta di continuo i presupposti *ex art. 39* della Carta
- può modificare i compiti della missione
- Il CdS (o AG) può decidere la cessazione della missione o la sua sostituzione regolandone le modalità oppure il mandato della missione è periodicamente rinnovato

Presupposti: art. 39 Carta

Le missioni ONU si collocano sempre nel **Cap. VII** Carta se decise dal CdS dopo aver constatato la sussistenza di uno dei presupposti *ex art. 39* della Carta:

- minaccia alla pace
- violazione della pace
- atto di aggressione

Non rileva l'eventuale consenso preventivo dello S. territoriale o che la missione abbia anche funzioni latamente conciliative; il fondamento giuridico della missione è sempre unitario (Cap. VII).

La struttura delle missioni

- gli SM mettono volontariamente a disposizione propri contingenti
- accordo *ad hoc* con lo S. per la fornitura del contingente è concluso dal Seg. gen.
- il Seg. gen. costituisce le singole missioni e le unità sono formalmente poste sotto il suo **comando** (definisce le ROE applicabili e fa pervenire gli ordini ai contingenti tramite il **comandante operativo della missione**)
- il finanziamento delle missioni *ex Cap. VII Carta* rientra nella responsabilità degli SM (onere speciale per i MP CdS)
- Le unità componenti le missioni sono **organi sussidiari** del CdS (o dell'AG) e l'ONU esercita l'**autorità e il controllo esclusivo**
- L'ONU deve assicurare la conformità delle condotte dei militari al DIU

La catena di comando ONU non rimuove completamente il legame con lo S. fornitore che:

- indica più dettagliate ROE al proprio contingente
- esercita **funzioni disciplinari** sui singoli componenti

Autorizzazione preventiva agli Stati

- Per le azioni di *peace-enforcement* il CdS si avvale di S. o O.I.
- **prassi consuetudinaria:** autorizzazione di una *coalition of the willing*
- **la formula autorizzatoria:** puntuale, va interpretata restrittivamente, non implicita
- **finalità:** intervento umanitario (Ruanda), sostegno alle autorità costituite in conflitti interni (Bosnia-Erzegovina, Afghanistan), ripristino della democrazia (Haiti), azioni di *State-building* per rispetto dell'autodeterminazione dei popoli (Timor Est) o di gruppi sottoposti alla minaccia di genocidio (Kosovo)
- Gli SM ONU sono liberi di avviare l'azione autorizzata, ma vincolati all'accertamento CdS
- l'indicazione può assumere **valenza obbligatoria** (se il CdS identifica gli S. chiamati ad operare)
- L'autorizzazione permette di derogare ad altri obblighi internazionali incompatibili con la Carta (art. 103 Carta; es. ris. n. 1973/2011 il CdS autorizza l'uso della forza contro la Libia e l'Italia, parte della coalizione, sospende il Trattato di amicizia (2008) che la legava alla Libia vietandole l'uso ostile delle sue basi militari)

(... segue) la formula autorizzatoria

- se l'azione è intrapresa, ne discendono obblighi di cooperazione per gli SM non materialmente impegnati nell'intervento (l'Austria 1999 non dette il consenso al sorvolo sul proprio territorio degli aerei NATO per l'assenza di una delibera preventiva del CdS in relazione all'azione umanitaria avviata unilateralmente dalla NATO nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia)
- il CdS non esercita un controllo diretto, pieno e continuo sulle modalità operative della missione

Caratteristiche della missione

- obiettivi militari adeguati alle finalità individuate dal CdS
- CdS sollecita gli SM ad utilizzare strumenti organizzativi esistenti a livello regionale; la guida della missione è assunta da org. regionali (OSA, UA, ECOWAS, NATO e UE)
- il Cds può modificare i termini originari dell'autorizzazione, sostituire una missione autorizzata ad una precedente propria missione, istituire una propria missione in luogo di quella autorizzata, coordinare più iniziative rispetto alla stessa situazione (*co-deployment*)
- la missione autorizzata può servire da supporto alla missione ONU o operare in modo autonomo con obiettivi indicati dal CdS

L'avallo successivo del CdS ad iniziative unilaterali

Il CdS valuta anche iniziative non preventivamente autorizzate

- illecite?
- consentite dal regime giuridico generale sull'uso della forza?
- il CdS prende atto di quanto accaduto e ne trae le conseguenze nell'ambito delle proprie competenze
- avallo esplicito (tale valutazione ne determina la legittimità; invasione alleata in Iraq, 2003)