

8. IL DIRITTO INTERNAZIONALE, DIRITTO PER LA PACE

Il vigente Diritto internazionale è il *Diritto per la pace e della pace perché è il Diritto per la vita di tutti i membri della famiglia umana: "ut populi vivant"* (perché i popoli vivano) e *"ne populi ad arma veniant"* (perché i popoli non vengano alle armi) sono finalità generali, fra loro inscindibili.

Nell'ordinamento che per secoli ha regolato i rapporti fra gli stati mettendo, come già ricordato, la guerra e la pace su uno stesso piano di legittimità, la guerra ha prevalso sulla pace. La storia ce ne dà ampia evidenza. Nella logica della frammentata organizzazione politica della comunità umana e del primato dell'interesse nazionale dei singoli stati sul bene comune della famiglia umana, la legittimità della guerra ha trovato giustificazione nella necessità non soltanto di difendersi da aggressioni esterne, ma anche di occupare e anettere territori altrui appellandosi a libertà di comunicazione e di commercio come nel caso della conquista dell'America, e addirittura a una "missione sacra di civiltà", come recita l'Atto generale della Conferenza di Berlino del 25 febbraio 1885. La pace è stata considerata al negativo, quale parentesi tra una guerra e l'altra, quale tempo utile alla preparazione di altre guerre all'insegna di *"si vis pacem para bellum"* (se vuoi la pace prepara la guerra).

Il nuovo Diritto internazionale assumendo la pace quale suo obiettivo primario, ribalta questo approccio all'insegna di *"si vis pacem para pacem"* (se vuoi la pace prepara la pace). Alla logica del *tenersi preparati alla guerra* la Carta delle Nazioni Unite sostituisce quella del *disarmare, del prevenire i conflitti* e del *far funzionare il sistema della sicurezza collettiva*. La stessa eccezione, *rigorosamente circostanziata e limitata, dell'autotutela "successiva"* ad attacco armato di uno stato contro un altro stato, prevista dall'articolo 51, conferma la regola. *A fortiori* la cosiddetta *guerra preventiva* è vietata in radice dal vigente Diritto: chi la intraprende viola fondamentali principi e norme incorrendo

in crimini gravissimi, compreso quello di aggressione.

L'impegno dei *"peace-loving states"* e di tutte le persone di buona volontà deve puntare a rendere inutile il ricorso alla "eccezione", che rimane comunque suscettibile di interpretazione estensiva e arbitraria: l'antidoto sicuro consiste nel potenziare il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite nella visione multidimensionale della sicurezza, e nel realizzare, una volta per tutte, una seria politica di disarmo multilaterale sotto il controllo dell'Onu.

Occorre in particolare evitare di usare l'espressione "legittima difesa" poiché, ai sensi del vecchio diritto interstatuale (delle sovranità armate), essa è sempre preventiva, mentre l'articolo 51 prima citato si riferisce ad azioni "successive".

Proscrivendo la guerra come "flagello", la Carta delle Nazioni Unite segna dunque la rottura con il vecchio diritto internazionale delle sovranità armate e della guerra. Che questo divieto abbia il carattere di principio generale dell'ordinamento internazionale e che la costruzione della pace sia obiettivo primario della Comunità internazionale è avvalorato dal limite che la Carta espressamente pone alla sovranità degli stati in materia di mantenimento della pace e della sicurezza e di risoluzione dei conflitti. Con l'avocazione delle relative competenze e poteri all'autorità *sopranazionale* delle Nazioni Unite, la stessa ragion d'essere dello stato moderno, *"ne cives ad arma veniant"*; è stata estesa al sopraordinato livello istituzionale e riformulata in *"ne cives nec populi ad arma veniant"*.

La generale proibizione della guerra è avvalorata da due principi che le sono speculari: il divieto di usare la forza per la risoluzione delle controversie internazionali e l'obbligo di perseguire vie di soluzione pacifica, nonché dal perentorio divieto contenuto nell'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: "Qualsiasi propaganda a

favore della guerra deve essere vietata dalla legge”.

L’alta precettività di questi divieti è espressa anche al positivo: *la Carta delle Nazioni Unite prescrive infatti "l’amore per la pace" quale requisito indispensabile per essere membri dell’Organizzazione*: l’articolo 4 innova infatti coraggiosamente nel linguaggio giuridico, introducendo la categoria dei “*peace-loving states*”, stati amanti della pace, a sottolineare la radicalità della scelta di pace positiva. Coerentemente è fatto obbligo agli stati di disarmare e appunto il disarmo, come prima ricordato, è tra gli obiettivi primari del Consiglio di Sicurezza. In questo contesto, la sovranità, anzi la “eguale sovranità” degli stati richiamata dalla Carta, si spoglia del tradizionale attributo del diritto di fare la guerra, *ius ad bellum*, a esclusivo vantaggio del diritto-dovere di fare la pace, *ius ad pacem*. L’espressione “*stati amanti della pace*”, conferma alla lettera questa *riconversione irenica* della sovranità esterna degli stati.

Specularmente ai divieti e agli obblighi imposti agli stati, *la pace è riconosciuta come diritto fondamentale della persona e dei popoli*. Il citato articolo 28 della Dichiarazione universale proclama infatti che “ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati”. È appunto il diritto alla pace come opera della giustizia, sia a livello interno sia a livello internazionale, dunque, *diritto alla pace sociale e alla pace internazionale*.

Altrettanto significativa è la Dichiarazione delle Nazioni Unite “sul diritto dei popoli alla pace”, del 12 novembre 1984, con la quale l’Assemblea Generale, “riaffermato che lo sco-

po principale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionale; ...proclama solennemente che i popoli della Terra hanno un sacro diritto alla pace; ... dichiara solennemente che la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione di questo diritto costituiscono un obbligo fondamentale per ogni Stato; ... lancia un appello a tutti gli Stati e a tutte le organizzazioni internazionali a contribuire con ogni mezzo a garantire l’esercizio del diritto dei popoli alla pace tramite l’adozione di misure appropriate a livello nazionale e internazionale”.

È da segnalare come esemplare quanto si sta sviluppando in Italia a partire dal 1991, per iniziativa spontanea di Regioni, Comuni e Province. Il solenne appello della citata Dichiarazione delle Nazioni Unite è stato fatto proprio da queste istituzioni mediante l’inclusione in apposite leggi regionali e in migliaia di nuovi Statuti comunali e provinciali della norma conosciuta come “norma pace diritti umani”, con la quale tali istituzioni “riconoscono la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli” e si impegnano a promuovere una cultura della pace e dei diritti umani in collaborazione con le associazioni, le scuole e l’università. Il fatto che in numerosi Statuti ci sia anche l’esplicito riferimento ai principi del Diritto internazionale, alla Dichiarazione universale e a Convenzioni giuridiche sui diritti umani attesta di un fatto, inimmaginabile fino a poco tempo fa anche per i più lungimiranti cultori di materie costituzionali e internazionali, cioè il *radicamento, anche formale, dello “Ius novum universale” negli ordinamenti giuridici sub-nazionali*.

9. L'INTERVENTO D'AUTORITÀ DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

L'uso della coercizione per mantenere la pace e la sicurezza è riservata all'Organizzazione delle Nazioni Unite e, su espressa autorizzazione di questa, alle Organizzazioni "regionali" i cui statuti si radicano espressamente nella Carta delle Nazioni Unite, condividendone principi e obiettivi. *Anche per le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni, oltre che per gli stati, vale il generale divieto della guerra, cioè di condurre operazioni miranti alla distruzione, totale o parziale che sia, dello "stato nemico" inteso quale entità fatta di territorio, di governo e di popolazione.*

La materia riguardante la cosiddetta ingerenza umanitaria negli affari interni di uno stato è tuttora pervasa da ambiguità, mistificazioni e pericolose strumentalizzazioni, che pongono seri problemi alla coscienza di quanti, semplici cittadini e governanti, hanno sinceramente a cuore la pace e la giustizia.

Anche e soprattutto per questi aspetti morali, si rende necessario procedere con urgenza a delucidare i principi del vigente Diritto che forniscono l'impianto legittimante a quelle *operazioni di pace* che sono condotte, con l'uso anche del militare, a titolo di "intervento d'autorità della Comunità internazionale".

Il punto di partenza per questa urgente chiarificazione sta, ancora una volta, nel divieto generale della guerra che, in quanto tale, non è lecito fare neppure per proteggere i diritti umani. *La guerra dei o per i diritti umani, oltre che suonare offesa alla retta coscienza e trarre in inganno la buona fede di molti, costituisce violazione del Diritto internazionale.* L'individuazione della giusta causa per intervenire, anche con l'impiego del militare, nel territorio di uno stato, è agevolata oggi dai progressi del diritto penale internazionale, che dispone di un codice, evidentemente in sviluppo, di crimini che assumono rilievo al di là delle giurisdizioni domestiche degli stati.

La violazione estesa e reiterata dei diritti fondamentali della persona e dei popoli - compreso il genocidio nelle sue varie forme e lo stupro etnico - costituisce certamente giusta causa perché la comunità internazionale intervenga negli affari interni. *Ma chi rappresenta legittimamente la comunità internazionale, e con*

quali modalità e strumenti? Diversamente da altre epoche, in cui per "Comunità internazionale" si intendeva esclusivamente il "sistema degli stati" regolato da un diritto fatto a misura di sovranità, per cui il singolo stato o gruppi di stati potevano arrogarsi il diritto-dovere di rappresentare la "comunità internazionale" a tutela dei loro interessi anche mediante l'esercizio dello *ius ad bellum*, oggi è fatto obbligo a tutti di avvalersi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di altre Organizzazioni internazionali che con esse si coordinano, quali istituzioni legittimamente deputate a difendere e realizzare, anche direttamente sul campo, i valori supremi di una Comunità internazionale che non è più club esclusivo degli stati: la dignità umana e gli eguali diritti fondamentali di tutti i membri della famiglia umana, la pace, la sicurezza, cioè il bene comune universale.

Poiché il divieto di fare la guerra vale, come prima ricordato, anche per le Nazioni Unite, le operazioni che queste intraprendono non possono avere come obiettivo la distruzione dello stato 'nemico' bensì, all'interno di questo, la salvaguardia della vita e l'affermazione della giustizia. *L'animus justitiae* (lo spirito di giustizia), non *l'animus destruendi* (lo spirito di distruzione) qualifica dunque, genuinamente, l'uso anche del militare nelle operazioni di pace, le quali devono configurarsi, *in punto di diritto e nei fatti*, come *operazioni di polizia internazionale*, militare e/o civile. Conseguentemente *i principali obiettivi* di queste operazioni saranno: *la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, l'interposizione fra le parti contrapposte, la protezione delle infrastrutture economiche e sociali, la somministrazione di viveri e medicinali, la speciale protezione dei beni culturali e ambientali, la cattura dei presunti criminali* per assicurarli alle pertinenti istituzioni giudiziarie internazionali. Si avrà cura di usare mezzi proporzionati alla natura dei fini da perseguire nel *rigoroso rispetto della legalità internazionale e sotto l'imparziale comando assicurato dall'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite e delle Istituzioni internazionali* debitamente autorizzate dall'Onu. Il bombardamento del territorio interessato è pertanto in-

compatibile con le finalità delle operazioni di polizia. *Il personale impiegato dovrà essere adeguatamente addestrato a operazioni che, non essendo di guerra, richiedono il rispetto della legalità e lo spirito di servizio nel superiore interesse delle popolazioni coinvolte e del bene comune della famiglia umana. La dimensione 'diritti umani' dovrà permeare profondamente la struttura e lo svolgimento di queste operazioni in ogni loro fase, mediante l'impiego di personale debitamente motivato e addestrato a svolgere funzioni di monitoraggio, di osservazione, di raccolta dei dati, di comunicazione con le popolazioni e le autorità locali, di mediazione e dialogo inter-culturale. Per l'espletamento di queste funzioni si è rivelata preziosa la collaborazione del personale delle organizzazioni non governative e dei gruppi di volontariato, compresi gli obiettori di coscienza in servizio quali 'Caschi Bianchi'. Il ruolo di questi servitori coraggiosi della famiglia umana va incoraggiato e ulteriormente valorizzato, anche mediante appropriate forme di riconoscimento istituzionale.*

Dunque, poiché le vie alternative alla guerra esistono realmente, *il dovere morale rende ancora più forte l'obbligo giuridico* di attivarle, nel rigoroso rispetto della loro natura e delle loro finalità.

Giovanni Paolo II ha recentemente ammonito, con la schiettezza e il coraggio che gli sono propri: i valori non si impongono, si propongono. Forti di questo avallo, noi diciamo: la democrazia si propone, non si impone, perché essa è prima di tutto un valore, non soltanto una procedura. I valori genuini devono essere interiorizzati dalle persone nel contesto sociale e culturale in cui esse vivono.

Con queste precisazioni, occorre con forza ribadire che *la via maestra alla pace passa essenzialmente attraverso la prevenzione dei conflitti*, la quale comporta non soltanto l'impegno a valorizzare procedure quali il negoziato, la mediazione, i buoni uffici, la giurisdizione, l'arbitrato, ma anche e soprattutto l'impegno *nell'estirpare le cause profonde della maggior parte dei conflitti*: la povertà estrema, lo squilibrio nei rapporti di scambio tra paesi ricchi e paesi ad economia povera, lo sfruttamento di risorse naturali e umane ad opera di entità economiche che si sottraggono a

qualsiasi forma di controllo legale e politico, la criminalità transnazionale, la produzione e il commercio incontrollati delle armi, la porta chiusa al migrante e a chi chiede asilo, la negazione di elementari diritti di cittadinanza a popolazioni segregate in territori occupati.