

# Noi, popoli delle Nazioni Unite...

**I**ndipendentemente da quel che si pensa della guerra del Golfo, è certo che essa è destinata a segnare una svolta nella storia delle Nazioni Unite. La guerra, infatti, ha messo in crisi la natura stessa dell'Onu, costringendo a ripensarne le funzioni, i poteri, le fonti di legittimazione, le regole fondamentali. Ripensare l'Onu, d'altra parte, significa oggi, prima di tutto, ripensare la guerra. A seconda che sia considerata come legittima o come illegittima, questa guerra può essere infatti concepita come una prima affermazione del ruolo di governo dell'Onu, o al contrario come il fallimento della sua ragion d'essere. Nel primo caso la guerra risulterà legittimata come strumento di soluzione delle controversie tra Stati, entro una concezione

dell'Onu come governo mondiale controllato dalle grandi potenze alle quali potrà essere sempre delegata quale sanzione o ripara- zione degli illeciti internazionali. Nel secondo caso essa sarà configurata a sua volta come un illecito, che si è aggiunto all'illecito che ha inteso sanzionare e che ha dimostrato la fragilità del ripudio della guerra e del valore della pace solennemente proclamati nella Carta dell'Onu come principi fondamentali del nuovo diritto internazionale nato dalla tragedia del secondo conflitto mondiale.

In entrambi i casi s'impone una riqualificazione dell'Onu. L'idea della guerra, sia pure autorizzata dal Consiglio di sicurezza, come strumento legittimo di soluzione delle controversie internazionali, contraddice infatti gli artt. 1 e 2 e il capo VII della Carta dell'Onu, che prescrivono la soluzione di tali controversie con «mezzi pacifici», anche coercitivi, alternativi alla guerra; e comporta perciò la mutazione dell'Onu da strumento e garante della pace in strumento di dominio delle grandi potenze.

Dal giudizio sulla guerra due modi di vedere il ruolo delle Nazioni Unite. L'idea della guerra come fatto illecito, per di più autorizzato dal Consiglio di sicurezza dell'Onu implica invece il riconoscimento dell'assenza di garanzie del principio della pace e l'ineffettività delle tecniche a tal fine predisposte: e richiede perciò una riflessione sugli strumenti normativi idonei in futuro a garantire la pace, oltre che la riparazione delle aggressioni alla pace e ai diritti umani fondamentali.

Questi due opposti giudizi sulla guerra sottintendono evidentemente due opposte concezioni dell'Onu e del diritto inter-

nazionale, che a loro volta rimandano ad opzioni di fondo, decisive non solo per la valutazione del passato ma soprattutto per le prospettive future: da un lato una concezione statalistica e realistica legata ai vecchi paradigmi del diritto internazionale, e quindi la configurazione dell'Onu quale associazione tra Stati sovrani dominata dalle grandi potenze alle quali è affidato il mantenimento dell'ordine anche con il mezzo della guerra; dall'altro una concezione universalistica e normativa dell'Onu quale ordinamento finalizzato alla salvaguardia della pace, tramite la soluzione pacifica delle controversie tra Stati e la tutela dei diritti fondamentali degli uomini e dei popoli.

Queste due concezioni hanno sempre ambigualmente convissuto nella cultura giuridica e politica, fin dalla nascita dell'Onu. L'Onu, effettivamente, è nata come strumento di governo nel mondo da parte delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale basato sul rispetto della sovranità degli Stati; e da questa origine è segnata

la Carta di San Francisco del '45, che oltre ad affidare alle cinque potenze la ben nota posizione di dominio nel Consiglio di sicurezza, sancisce nell'art. 27 il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati. E tuttavia l'Onu e anche un'altra cosa. Per legittimarsi quale organizzazione mondiale delle Nazioni Unite, essa ha fatto ricorso - consacrandoli nella sua Carta costitutiva, e poi nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 e in moltissimi atti successivi - a tre valori giuridici universali, tutti sovrastatali e tra loro strettamente connessi, il valore della pace, i

diritti fondamentali e l'uguaglianza degli uomini e dei popoli. Tre valori destinati nei tempi lunghi ad entrare in conflitto con la concezione statalistica dell'Onu e con il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, già del resto ridimensionato sia dalla dottrina giuridica che dalla pratica delle relazioni internazionali (si pensi alle sanzioni contro l'apartheid in Rhodesia e in Sudafrica).

Oggi la vecchia concezione statalistica e realistica dell'Onu ha preso il sopravvento. L'Onu, che aveva assistito impotente all'inadempienza delle sue risoluzioni internazionali e l'uguaglianza degli uomini e dei popoli. Tre valori destinati nei tempi lunghi ad entrare in conflitto con la concezione statalistica dell'Onu e con il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, già del resto ridimensionato sia dalla dottrina giuridica che dalla pratica delle relazioni internazionali (si pensi alle sanzioni contro l'apartheid in Rhodesia e in Sudafrica).

È in crisi quella concezione del realismo che riconosce solo la forza

zioni sulla questione palestinese, le quali interessavano non uno Stato ma un popolo senza Stato, ha reagito addirittura con la guerra allorché si è trattato di difendere la sovranità di uno Stato. E la guerra - che dal nostro orizzonte politico era stata rimossa come un tabù, interdetto dalla Carta dell'Onu e nel nostro paese dalla Carta costituzionale - non solo è avvenuta ma è stata legittimata come «giusta», «secondo il diritto» e «per il diritto» dai parlamenti dell'Occidente, dalla grande stampa, da voci autorevoli della cultura. È questa la principale novità. Altre guerre ci

sono state dopo il '45, ed una di queste - quella di Corea - perfino sotto l'egida dell'Onu. Ma è la prima volta che intorno alla legalità della guerra e, peggio, alla sua funzione di restaurazione della legalità internazionale, si è formato un così vasto consenso.

Possibili riforme concrete se si riaffermano principi universalistici. Una tragica conferma del sopravvento di questa concezione statalistica si è avuta, all'indomani della guerra, con la drammatica vicenda dei curdi. È accaduto che l'Onu, mentre ha riaffermato il suo ruolo di garante dell'ordine internazionale tra gli Stati, ha abdicato ad entrambe le funzioni assegnate dai principi normativi sanciti nelle sue carte costituzionali: la salvaguardia della pace e la tutela dei diritti fondamentali dei popoli e degli uomini. Il suo ruolo ne è risultato dimezzato e snaturato. Il diritto internazionale formatosi dopo il 1945 non tutela infatti soltanto la sovranità degli Stati e l'integrità dei loro territori ad opera di altri Stati, ma anche i diritti delle perso-

ne e l'autodeterminazione dei popoli, sanciti dall'art. 55 lett. c) della Carta dell'Onu come condizioni per avere rapporti pacifici tra le nazioni e dal preambolo della Dichiarazione universale dei diritti e dai patti internazionali del 16 dicembre 1966 quale «fondamento della pace nel mondo».

Riabilitare queste funzioni di tutela rappresenta oggi, a nostro parere, il principale obiettivo della cultura democratica: un obiettivo, si badi, che richiede, ancor prima che riforme, la riaffermazione dei principi assiologici del diritto internazionale vi-

gente. È in gioco non soltanto il ruolo universalistico dell'Onu quale strumento di tutela della pace e dei diritti degli uomini e dei popoli in opposizione alla sua vecchia concezione statalistica, ma più in generale il ruolo normativo del diritto internazionale in alternativa alla sua corrente concezione realistica, che appiattisce il diritto sul fatto, la normatività sull'effettività, i principi giuridici sui rapporti di forza. Tutto questo non vuol dire che un ripensamento dell'Onu non suggerisca la necessità di riforme: la fragilità dei principi ha al contrario messo in luce le carenze e la debolezza del diritto internazionale vigente. Vuol dire solo che ciò che conta è soprattutto la rifondazione di una nuova cultura giuridica della pace e dei diritti fondamentali; e che d'altra parte le riforme, devono puntare sulla valorizzazione e sullo sviluppo delle norme e delle istituzioni esistenti, attraverso l'accrescimento e il rafforzamento delle garanzie poste a loro presidio. Queste garanzie, che traendo lezione dalle vicende della guerra dovrebbero essere introdotte, ci sembrano essenzialmente di tre tipi.

La prima garanzia è un rinnovato e inequivoco ripudio della guerra quale strumento di soluzione delle controversie internazionali, attraverso l'esplicita qualificazione di qualunque iniziativa di guerra come *crimine di diritto internazionale*. Un simile ripudio è intrinseco all'idea del diritto, il quale è per sua natura una tecnica di soluzione pacifica delle controversie e di regolazione e limitazione dell'uso della forza nell'esercizio delle sanzioni. Per questo, si è detto, ogni rifondazione delle funzioni di pace dell'Onu deve muovere da una riflessione critica su questa guerra. Una simile riflessione è

stata avviata dal convegno della Fondazione internazionale Basso svoltosi a Roma il 15 e il 16 aprile con la partecipazione di eminenti studiosi (italiani, statunitensi, francesi, israeliani ed arabi) di diritto internazionale: un convegno dal quale è emersa non solo la tesi, analiticamente argomentata sulla base della Carta dell'Onu, dell'illegittimità della guerra del Golfo, ma anche la generale consapevolezza che solo se prevarrà un atteggiamento duramente critico nei riguardi di quanto è accaduto, a cominciare dall'idea che la guerra è il contrario dell'uso controllato della forza previsto dal capo VII della Carta dell'Onu, la guerra non tornerà a rilegittimarsi come mezzo di soluzione delle controversie internazionali.

Tuttavia, come l'esperienza insegna, il ripudio della guerra, sia pure accompagnato dalla sua esplicita qualificazione come «crimine», non è sufficiente a garantire la pace. Se si vuol dargli attuazione, occorre rafforzare con una garanzia più concreta: la messa al bando degli strumenti della guerra, attraverso convenzioni internazionali che impongano, con realistico gradualismo, il disarmo generalizzato. Di solito, allorché si prefigura il superamento del virtuale *bellum omnium* internazionale, si pensa, in analogia a quanto è avvenuto con la nascita dello Stato moderno, alla formazione di una polizia sovranazionale che tendenzialmente detenga il monopolio della forza armata. Questa è indubbiamente una strada obbligata. Ma non è da sola sufficiente. Accanto al monopolio della forza in capo all'Onu la strada maestra per garantire la pace e il disarmo degli stati membri: la pace, infatti, sarà garantita non solo e non tanto istituendo un monopolio sovranazionale della forza, ma soprattutto sopprimendo la forza; non solo e non tanto armando l'Onu, ma soprattutto disarmando gli Stati. E questo per la semplice ragione che le forze attualmente detenute dagli Stati bastano da sole a distruggere molte volte il pianeta. Nessuna forza sovranazionale e dunque da sola sufficiente a domarle; mentre è chiaro che la forza sovranazionale sufficiente a funzioni di polizia potrà essere tanto minore quanto minori saranno gli armamenti di cui disporranno gli Stati.

Sappiamo bene che il disarmo generale è una prospettiva di lunghissimo periodo. Tuttavia sarebbe già un passo avanti se questa prospettiva fosse fatta propria dalla cultura giuridica: se l'esigenza del divieto di produrre, di commerciare e di detenere armi si affermasse con la stessa forza con la quale si è affermata quella del divieto di produrre, di commerciare e di detenere droga; se insomma le armi, ricevessero, per la loro intrinseca pericolosità, lo statuto di *beni illeciti*, producibili solo sotto il controllo dell'Onu e per le funzioni di polizia dell'Onu medesima, almeno nello stesso modo in

cui tale statuto è stato associato alle sostanze stupefacenti.

Proibire il commercio di armi chimiche e batteriologiche. Frattanto potrebbero essere immediatamente prossimi due tipi di convenzioni internazionali. Innanzitutto delle convenzioni che proibiscano la produzione, il commercio e la detenzione di armi il cui uso è già oggi vietato dal diritto in materia di guerra: come le armi chimiche, le armi batteriologiche, le bombe a frammentazione, i proiettili esplosivi, le armi incendiarie e in generale quelle che possono causare «sofferenze non necessarie».

E infatti assurdo che la comunità internazionale disponga di un diritto bellico che vieta l'uso di simili armi ma non di convenzioni che ne proibiscano la produzione e il commercio: sarebbe come se della droga fosse proibito solo l'uso ma non anche la produzione o lo smercio. In secondo luogo sarebbero necessarie convenzioni dirette a mettere sotto un effettivo controllo dell'Onu la produzione, il commercio e la detenzione di tutte le armi, onde evitarne quanto meno la vendita a regimi dittatoriali.

Si tratterebbe di due prime e significative tappe nella prospettiva del disarmo generale. E ne risulterebbe, tra l'altro, un risparmio di risorse che potrebbero essere destinate a promuovere lo sviluppo economico dei paesi poveri e a ridurre quel divario tra Nord e Sud che rappresenta oggi il più grave fattore di ingiustizia e di disuguaglianza, nonché la principale minaccia alla pace. Se si considera che la spesa mondiale in armamenti è di circa mille miliardi di dollari l'anno, e che

questa cifra è quasi equivalente all'intero debito del Terzo mondo, si comprende che se gli Stati riducessero ogni anno la produzione di armi anche solo del 20%, il denaro risparmiato sarebbe sufficiente ad estinguere in cinque anni l'intero debito estero dei paesi sottosviluppati. Ciò vuol dire che anche senza aspettare il disarmo totale, una semplice riduzione degli armamenti - che sarebbe assurdo non fosse attuata dopo la fine della guerra fredda - potrebbe risolvere il problema del debito se solo le spese militari fossero a tal fine convertite.

Un codice penale internazionale per i singoli e le responsabilità dei governi

Anche sotto questi aspetti la vicenda della guerra del Golfo dovrebbe servire di lezione. Saddam Hussein, come è noto, è stato armato fino ai denti dalle stesse grandi potenze del Consiglio di sicurezza che hanno autorizzato la guerra contro di lui e che l'hanno sconfitto senza però neutralizzarne la macchina bellica che egli ha poi rivolto contro le popolazioni curde.

Nella guerra, inoltre, è stato fatto uso da parte delle potenze alleate di molteplici ordigni convenzionali (bombe a frammentazione, ad ossigeno, incendiarie e simili) il cui uso è interdetto dal

Protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra dell'8/6/1977, dall'Atto finale della Conferenza dell'Onu del 10/10/1980 e da numerose risoluzioni dell'Assemblea generale dell'Onu. Infine, anche riguardo al problema della produzione e del commercio delle armi, è decisivo il giudizio su questa guerra.

Sembra infatti che proprio sulla base del giudizio dominante sulla sua legittimità si stia oggi riaprendo una nuova corsa agli armamenti di precisione nei paesi civili, e di armi nucleari nei paesi del sud del mondo.

La prima di queste innanzi, sollecitata da Hans Kelsen dal suo noto scritto *Peace and the Law* del 1944, riguarda il *terre obbligatoria* della giurisdizione della Corte. Attualmente secondo l'art. 36 del suo statuto «la competenza della Corte estende» soltanto «a tutte le controversie che le parti sottopongono ad essa e a tutti i casi espressamente previsti dallo Statuto delle Nazioni Unite o dai trattati dalle convenzioni in vigore».

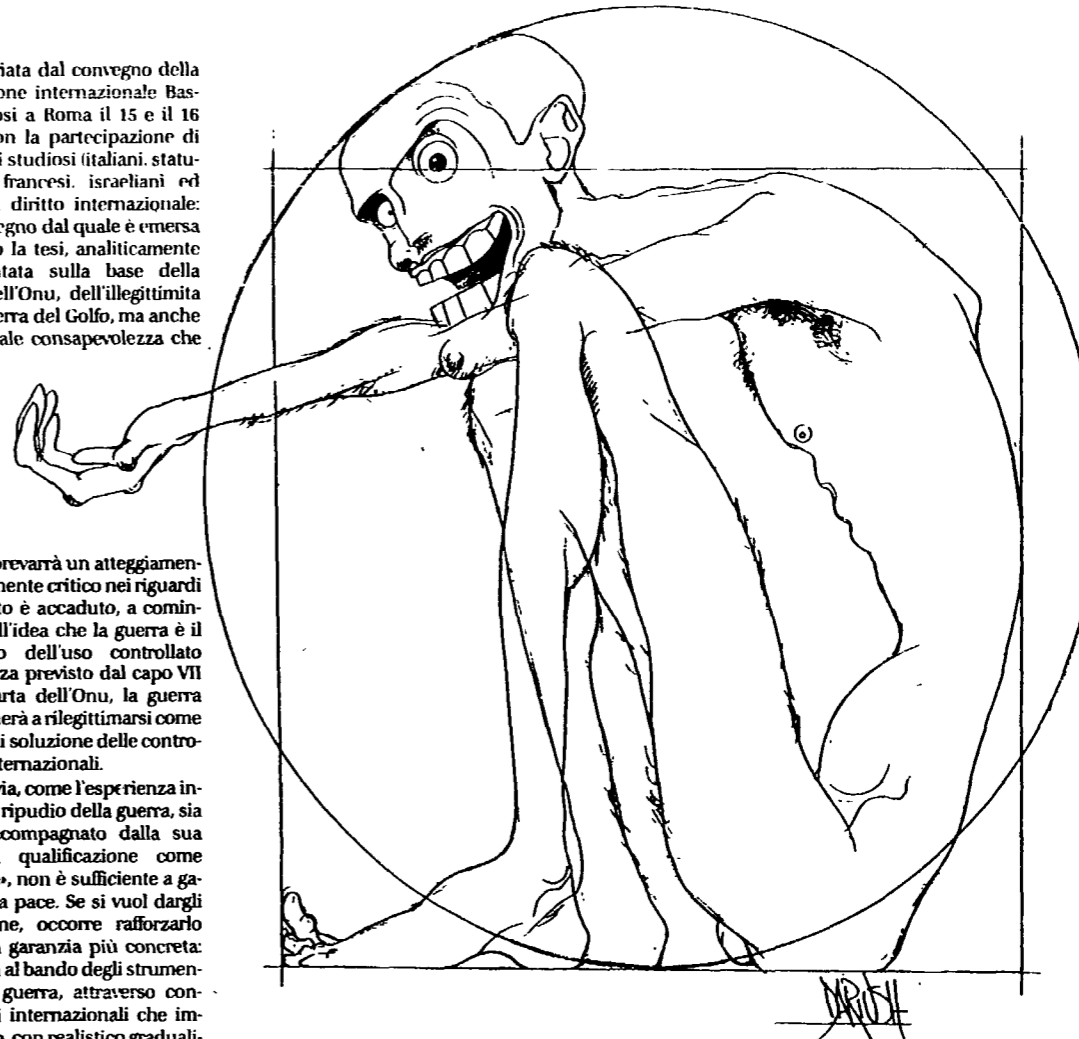
La seconda riforma, parrebbe esserla ai fini di una giurisdizione dei diritti fondamentali degli uomini e dei popoli, è il riconoscimento della *timazione* ad agire di fronte Corte non solo degli Stati, ma *anche delle singole persone*, fatti del tutto ingiustificabilmente limitazione prevista l'art. 34 dello statuto della Corte secondo il quale «solo gli possono essere parti nei procedimenti davanti ad essa. Ed esse che per la violazione dei diritti fondamentali non siano i titolari ad agire i titolari dei violati medesimi e che gli Stati

tratta dunque di dare sviluppo al riconoscimento di questi soggetti riempiendo e risolvendo antinomie oggi lo rendono privo o di quel povero di effettività che il principale obiettivo in direzione dovrebbe con nell'introduzione di tecniche di garanzia dei diritti fondar degli individui e dei popoli confronti dei loro governi violazioni dei diritti da commessi e, in particolare «crimini contro l'umanità» - hanno ampiamente documentato le recenti sessioni del tribunale permanente dei popoli impunita in America latina infatti l'altra faccia dell'invita dei diritti fondamentali mondo: così come il loro amento e la loro punizione rappresenterebbero la prima garanzia.

Tre proposte per la Corte. La mancanza di una garanzia rappresenta una sempre più intollerabile «ritto internazionale». Per si richiede, quale indispen integrazione della proclamazione del principio della pace dei diritti fondamentali, una r dell'attuale giurisdizione Corte internazionale di giustizia idonea a rendere effettiva giustiziabili di fronte a es attraverso tre innovazioni oggi possibili, le violazioni rito e dei diritti da parte Stati.

Individui e popoli: nuovi soggetti del diritto internazionale. La seconda linea di riforma che ci sembra debba essere perseguita riguarda il nuovo rapporto di diritto internazionale che finalmente dovrebbe instaurarsi tra individui, popoli, Stati e Organizzazione delle Nazioni Unite, a garanzia del diritto alla pace, dei diritti fondamentali degli uomini e dei diritti dei popoli all'autodeterminazione e allo sviluppo. Già oggi, secondo la dottrina internazionalistica più avvertita, soggetti di diritto internazionale non sono soltanto gli Stati, ma anche i popoli e le singole persone fisiche: se non altro perché, anche formalmente, i soggetti contraenti che hanno dato vita alle Nazioni Unite non sono gli Stati ma i popoli e perché, soprattutto, buona parte del nuovo diritto internazionale nato con l'Onu, a cominciare dalla Dichiarazione universale del 1948, è formato da patti e convenzioni sui diritti fondamentali di cui evidentemente sono titolari le persone fisiche e i popoli. Si

La lettera del Venerdì



tratta dunque di dare sviluppo al riconoscimento di questi soggetti riempiendo e risolvendo antinomie oggi lo rendono privo o di quel povero di effettività che il principale obiettivo in direzione dovrebbe con nell'introduzione di tecniche di garanzia dei diritti fondar degli individui e dei popoli confronti dei loro governi violazioni dei diritti da commessi e, in particolare «crimini contro l'umanità» - hanno ampiamente documentato le recenti sessioni del tribunale permanente dei popoli impunita in America latina infatti l'altra faccia dell'invita dei diritti fondamentali mondo: così come il loro amento e la loro punizione rappresenterebbero la prima garanzia.

Tre proposte per la Corte. La mancanza di una garanzia rappresenta una sempre più intollerabile «ritto internazionale». Per si richiede, quale indispen integrazione della proclamazione del principio della pace dei diritti fondamentali, una r dell'attuale giurisdizione Corte internazionale di giustizia idonea a rendere effettiva giustiziabili di fronte a es attraverso tre innovazioni oggi possibili, le violazioni rito e dei diritti da parte Stati.

Individui e popoli: nuovi soggetti del diritto internazionale. La seconda linea di riforma che ci sembra debba essere perseguita riguarda il nuovo rapporto di diritto internazionale che finalmente dovrebbe instaurarsi tra individui, popoli, Stati e Organizzazione delle Nazioni Unite, a garanzia del diritto alla pace, dei diritti fondamentali degli uomini e dei diritti dei popoli all'autodeterminazione e allo sviluppo. Già oggi, secondo la dottrina internazionalistica più avvertita, soggetti di diritto internazionale non sono soltanto gli Stati, ma anche i popoli e le singole persone fisiche: se non altro perché, anche formalmente, i soggetti contraenti che hanno dato vita alle Nazioni Unite non sono gli Stati ma i popoli e perché, soprattutto, buona parte del nuovo diritto internazionale nato con l'Onu, a cominciare dalla Dichiarazione universale del 1948, è formato da patti e convenzioni sui diritti fondamentali di cui evidentemente sono titolari le persone fisiche e i popoli. Si