

Cosa intendiamo quando diciamo "pace" nel diritto internazionale?

di Luigi Crema

La pace come assenza di guerra. Il concetto di «pace» è all'origine e al cuore stesso della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945). Al primo degli Articoli della Carta, difatti, si dice: «I fini delle Nazioni Unite sono: Mantenere la pace e la sicurezza internazionale...», mentre poco dopo, all'Articolo 4, si afferma che è condizione per divenire Membro delle Nazioni Unite quella di essere tra gli «Stati amanti della pace».

In primis, per pace, nel diritto internazionale, si intende l'assenza di conflitto armato. Questo nonostante negli anni il lavoro degli Stati e delle varie organizzazioni internazionali abbia costantemente lavorato su concetti filosoficamente più elaborati di «pace» come, ad esempio, condizione emergente da un sviluppo economico condiviso. Si prenda, ad esempio la dichiarazione sul «Diritto alla pace», proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2016, che comincia affermando: «Ognuno ha il diritto di godere la pace in modo che tutti i diritti umani sono promossi e protetti e lo sviluppo è pienamente realizzato», un'affermazione più ampia della semplice *pace-assenza-di-guerra*, che rievoca le parole di Papa Giovanni XXIII, nel 1963, nella *Pacem in Terris*, che guardava alla *pace-come-giustizia*: «La Pace in terra, anelito profondo degli esseri umani di tutti i tempi, può venire instaurata e consolidata solo nel pieno rispetto dell'ordine stabilito da Dio». Tuttavia, il *focus* principale nella Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale contemporaneo è più pragmatico, meno filosofico, ed assume una definizione di «pace» semplificata, come assenza di conflitto, di guerra.

È chiarissima, ancora una volta, la Carta delle Nazioni Unite, che ha, proprio nelle prime righe, all'inizio del Preambolo, quest'affermazione di intenti: «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...». Non stupisce che la Carta, per la prima volta nella storia, sancisca un divieto assoluto della guerra di aggressione come strumento di risoluzione delle controversie internazionali: «I Membri [delle Nazioni Unite] devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza» (Art. 2.4).

Il diritto internazionale contemporaneo, in conclusione, si colloca come figlio di un flagello, due Guerre Mondiali, che lo sforzo politico internazionale degli Stati si auspica di non ripetere.

E la guerra senza eserciti e con altri mezzi? Da questa definizione limitata di pace nel diritto internazionale emerge la legittimità di altri tipi di conflitto che non implicano l'uso della forza. Le guerre commerciali, ad esempio, non sono vietate. Un uso aggressivo di dazi, politiche e restrizioni commerciali, ad esempio, non è di per sé contrario al divieto dell'uso della forza nella società internazionale. Non sono

pratiche lodevoli, non colgono lo spirito costruttivo della Carta delle Nazioni Unite, ma non è di per sé vietato. È come se il diritto internazionale accettasse la politica di potenza da parte degli Stati, e che si limitasse a cercare di evitare le sue peggiori espressioni, quali la guerra armata. Non è vietato che gli Stati competano tra loro. Non è vietato che uno Stato cerchi di isolare un altro Stato con cui è in profondo disaccordo politico. Quello che è vietato è che per raggiungere un fine politico uno Stato faccia ricorso alle armi.

Occorre uno sforzo d'immaginazione per comprendere perché sia legittimo competere, anche duramente, tra gli Stati nella società internazionale. A un lettore italiano, cresciuto in un orizzonte legale costituito, in cui il monopolio dell'uso della forza è detenuto dallo Stato e dalle sue forze dell'ordine ed in cui attraverso la Cassazione e la Corte Costituzionale vi sono dei momenti giurisdizionali ultimi in cui i conflitti – sociali o giuridico-interpretativi – trovano una composizione conclusiva, può risultare stravagante, se non barbarico, un ordinamento sociale come quello internazionale. In esso non vi è una costituzione, ma una serie di trattati e consuetudini. Non vi è una giurisdizione per ogni problema che possa presentarsi: faccia uno sforzo il lettore: dove va un cittadino italiano quando ha un problema, quando si trova vittima di un'ingiustizia? Per un contratto non rispettato, andrà dal giudice civile; per una costruzione illegittima, potrà andare davanti a un tribunale amministrativo; per un reato di qualsiasi tipo – dal più efferato omicidio alla più banale calunnia – comparirà davanti a una Procura. Ogni cittadino, per qualsivoglia problema, avrà un giudice terzo a cui rivolgersi per dirimere il contendere. Non così nella società internazionale: in essa la regola è la sovranità dello Stato, la sua autorità originale, mentre l'eccezione è l'autorità di un tribunale internazionale. Da ultimo, nel diritto internazionale non vi è un monopolio dell'uso della forza, ma ogni Stato è chiamato a difendere il proprio popolo e a garantire la sicurezza sul proprio suolo accanto ad altri Stati sovrani chiamati a difendere il proprio popolo e a garantire la sicurezza del proprio suolo. Quindi, non vi è una costituzione internazionale, non vi è un sistema unico di amministrazione della giustizia, né vi è un super-esercito pronto a riportare ordine e legalità laddove esse siano violate. Non stupisce, quindi, che la politica internazionale sia più libera, meno orientata (se non ingessata) di quella nazionale, e che tra gli strumenti che la stessa può adoperare ve ne siano alcuni conflittuali.

Vi è un limite, tuttavia, a questa conflittualità: dopo le barbarie delle due Guerre Mondiali e la minaccia di estinzione del genere umano mostrata dalla distruzione atomica, gli Stati, sovranamente, hanno deciso di chinare il capo innanzi a un divieto: non è possibile competere al punto da imbracciare le armi.

La guerra è restata tra noi. Nonostante il divieto imperativo di ricorrere alla forza per comporre le controversie internazionali, la guerra non ha mai abbandonato la società internazionale. Sono stati innumerevoli i conflitti, tra stati o all'interno di uno Stato, che hanno accompagnato la nostra storia recente. Innumerevoli i conflitti successivi alla decolonizzazione del continente africano, così come innumerevoli sono stati i

conflitti durante la cosiddetta Guerra Fredda. Tutte queste guerre, tuttavia, non hanno mai riguardato due potenze atomiche in conflitto diretto, ma solo elementi periferici dei due blocchi. Solo nel ben noto conflitto in Vietnam e nel precedente conflitto coreano (1950-53) si è sfiorato il confronto diretto tra Unione Sovietica e Stati Uniti. In tutti gli altri casi le guerre hanno riguardato al massimo solo una potenza atomica. La guerra, perciò, dopo il 1945, non ci ha mai lasciato. Non ha mai lasciato il continente europeo – basti pensare alla guerra civile in Grecia nei tardi anni Quaranta, all'occupazione della fascia settentrionale di Cipro da parte dell'esercito turco nel 1974, alle aggressioni armate sovietiche in Ungheria e Cecoslovacchia nel 1956 e nel 1968, e al sanguinoso decennio che ha accompagnato la dissoluzione della Jugoslavia. Né ha mai lasciato la mente di chi ha mire imperialistiche – tra le tante, basti pensare all'invasione americana di Panama nel 1989, a quella di Stati Uniti e Regno Unito dell'Iraq, nel 2003, a quella russa della Georgia nel 2008.

I casi dell'Ucraina e del conflitto Israele-Palestina. L'aggressione russa contro l'Ucraina del febbraio 2022 e il conflitto a Gaza di Israele contro Hamas hanno catturato l'attenzione del pubblico per varie ragioni, e impongono una riflessione specifica anche per il diritto internazionale.

La prima rappresenta il primo tentativo di annessione di territori mediante l'uso della forza dalla fine della Prima Guerra Mondiale. Se, come visto sopra, con la Seconda Guerra Mondiale gli Stati hanno deciso che fosse necessario vietare la guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali, con la Prima Guerra Mondiale gli Stati si erano accordati di vietare la politica di potenza secondo cui la guerra potesse essere utilizzata per conquistare e annettere altri territori. Le manovre russe dal 2014 ad oggi, in Crimea e poi in altre regioni ucraine, hanno rotto questo accordo, riportando sui tavoli della diplomazia internazionale una questione che sembrava chiusa. Più che per il fatto di essere in Europa, la guerra in Ucraina è particolarmente rilevante perché sta scuotendo un pilastro della legalità interstatale. Anche il secondo conflitto, a Gaza, ha rappresentato un particolare snodo per il giurista internazionale: la particolare distruttività della risposta israeliana all'attentato terroristico perpetrato da Hamas il 7 ottobre 2023, che ha comportato la morte di diverse centinaia di civili israeliani inermi, ha sollevato dubbi circa la proporzionalità della condotta dell'esercito di Israele a Gaza, un contesto urbano, dove le azioni di legittima difesa israeliane sono andate a riguardare un luogo densamente popolato di civili, in cui i miliziani di Hamas hanno operato nascondendosi tra le case, incuranti delle conseguenze sui civili della propria meschinità. Purtroppo, sempre più, i contesti urbani sono stati teatro di guerre asperme negli anni recenti, si pensi alla repressione dei moti indipendentisti ceceni col bombardamento di Groznyj, in Russia, e di Aleppo, in Siria. Tuttavia le tecniche di combattimento usate dall'esercito di Israele, come i bombardamenti indiscriminati, e l'isolamento della striscia di Gaza (che è stata letteralmente affamata), nonché l'eliminazione di possibili fonti di notizie terze sul teatro di guerra, quali sono

giornalisti e operatori umanitari, hanno sollevato grandi proteste da parte della comunità internazionale, come violazioni delle più basiche norme di diritto umanitario.

Pace e impunità – ma che pace è? Queste due grandi violazioni di norme fondamentali del diritto internazionale – il divieto di annessione e le norme più importanti del diritto umanitario – provocano una domanda: può la pace, il cessare del fuoco delle armi, sui due teatri di guerra coinvolti, essere una giustificazione sufficiente per soprassedere su esse? La fine delle carneficine, col carnefice dalla parte del vincitore, è un bene da tutelare comunque, anche quando ottenuto violando le più importanti norme del diritto internazionale?

La diplomazia e i giuristi internazionali in questi mesi si stanno dividendo su tale questione, ma non è facile soprassedere su due precedenti del genere, soprattutto considerando che in Ucraina le armi ancora non tacciono. Avallare, nel nome della pace, le conquiste russe in Ucraina e la distruzione totale della Striscia di Gaza vorrebbe di fatto garantire l'impunità a quegli Stati e a quei leader che si sono macchiati di tali crimini. È possibile costruire un mondo in pace se solo chi perde una guerra paga per le proprie malefatte, mentre chi vince non è responsabile di quanto ha compiuto?

Il diritto internazionale contemporaneo non potrebbe tollerare due paci del genere, è strutturato in modo da garantire che le norme più fondamentali della coesistenza tra gli Stati siano sempre rispettate e ogni violazione delle stesse perseguita, potrebbe accettare solo *paci-giuste*. L'importanza del mettere a tacere le armi, l'importanza della *pace-come-assenza-di-guerra*, invece, al momento sembra prevalere. È un passo indietro, verso una visione semplificata del concetto di pace, una visione che accoglie come valide le paci ingiuste – è una visione che fa compiere un passo indietro a tutto lo sviluppo del diritto internazionale successivo alla caduta della cortina di ferro ma che, probabilmente, segna l'inizio di una nuova epoca in cui è la politica dei blocchi, delle super-potenze internazionali, a dettare che cos'è il diritto internazionale, e non più tutto quell'insieme di norme che, dagli anni Novanta in poi del secolo scorso, avevano strutturato una società internazionale più orientata a criteri di giustizia, e meno pragmatica.