

Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*

di

Ugo Villani**

La reazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite alla grave crisi determinatasi in Libia, a partire dai moti del 15 febbraio 2011 a Bengasi contro il regime di Gheddafi e dalla loro repressione, è parsa a molti sollecita e conforme al suo ruolo di organo responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Altrettanto rapida è stata l'iniziativa militare di un gruppo di Stati, operanti – da un certo momento in poi – nell'ambito della NATO, conseguente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Almeno a prima vista, l'intervento militare – a differenza dell'aggressione anglo-statunitense all'Iraq del 2003 – sembra riconducibile al sistema della Carta e, quindi, legittimo. Peraltro, un più attento esame della vicenda libica (per come sinora si è sviluppata) induce, a mio avviso, a nutrire dubbi sulla legittimità dell'azione militare, nonché sulla condotta dello stesso Consiglio di sicurezza.

Partendo da quest'ultimo, nella sua prima risoluzione, 1970 del 26 febbraio 2011, esso condanna la violenza e l'uso della forza contro civili e la massiccia e sistematica violazione dei diritti umani (prendendo atto con favore delle analoghe condanne da parte della Lega araba, dell'Unione africana e del Segretario generale dell'Organizzazione della Conferenza islamica) e, sulla base dell'art. 41 della Carta, esige una cessazione immediata della violenza e domanda l'adozione di misure per soddisfare le legittime richieste della popolazione; chiede alle autorità libiche di agire con la massima moderazione, rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e di consentire un accesso immediato agli osservatori internazionali sui diritti umani; decide di deferire la situazione creatasi in Libia dal 15 febbraio 2011 al Procuratore della Corte penale internazionale; decide un embargo di armi alla Libia; stabilisce una serie di misure individuali, in specie divieti di viaggio e congelamenti di fondi nei riguardi delle persone elencate negli Annessi I e II, e istituisce un Comitato delle sanzioni.

Non avendo adempiuto le autorità libiche alle richieste contenute in tale risoluzione, la nuova risoluzione 1973, adottata il 17 marzo successivo, autorizza l'impiego della forza (sia pure non esplicitamente) da parte degli Stati membri. Più precisamente, il Consiglio di sicurezza, prendendo atto della richiesta del Consiglio della Lega araba del 12 marzo di imporre una zona d'interdizione aerea all'aviazione militare libica e di creare zone di protezione della popolazione libica (e degli stranieri residenti in Libia) e agendo ai sensi del capitolo VII della Carta, adotta, tra l'altro, le seguenti determinazioni: autorizza gli Stati membri che hanno indirizzato al Segretario generale una

* Lo scritto è in corso di pubblicazione in "Diritti umani e diritto internazionale", fasc. 2-2011

** Professore ordinario di diritto internazionale presso LUISS "Guido Carli" di Roma

notificazione a tal fine, agendo a titolo nazionale o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali e in cooperazione con il Segretario generale, a prendere tutte le misure necessarie per proteggere la popolazione civile e le aree popolate da civili (compresa Bengasi) minacciate di attacco, informandone immediatamente il Segretario generale, il quale ne farà immediato rapporto al Consiglio di sicurezza. La risoluzione ha cura di precisare che è esclusa una forza di occupazione straniera sotto qualsiasi forma e di qualsiasi parte del territorio libico. Inoltre, richiamando il capitolo VIII della Carta, richiede agli Stati membri della Lega araba di cooperare nell'applicazione di tali misure.

Quanto alla *no fly zone*, il Consiglio di sicurezza decide un divieto di tutti i voli nello spazio aereo della Libia al fine di contribuire alla protezione dei civili. Per garantire tale divieto sono autorizzate tutte le misure necessarie da parte degli Stati membri che hanno inviato una notificazione al Segretario generale delle Nazioni Unite e a quello della Lega araba; anche queste misure possono essere adottate individualmente o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali ed è previsto che gli Stati interessati, in cooperazione con la Lega araba, si coordinino strettamente con il Segretario generale circa le misure da prendere. Il Consiglio di sicurezza, inoltre, chiede al Segretario generale di informarlo immediatamente di ogni azione intrapresa e di fargli rapporto nell'applicazione della risoluzione. Dal divieto di voli sono esclusi, naturalmente, quelli rientranti nell'autorizzazione a prendere "tutte le misure necessarie" per i fini stabiliti dalla risoluzione (nonché altri voli aventi solo scopi umanitari).

Apparentemente la risoluzione 1973 sembra conforme alla Carta. In primo luogo, nella scia di una prassi ormai ampia e consolidata, essa equipara la violazione massiccia e sistematica dei diritti umani a una minaccia alla pace. Tale equiparazione risulta rafforzata dal riferimento, esplicito nella stessa risoluzione, alla "*responsibility to protect*" (che ha trovato un riconoscimento anche nella risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale del 16 settembre 2005), in virtù della quale, in caso d'inadempimento da parte dello Stato interessato, può intervenire il Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII in caso di genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. La risoluzione contiene, inoltre, un'autorizzazione – implicita ma non equivoca – all'uso della forza armata, impiegando la formula della risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza del 29 novembre 1990, con la quale una coalizione di Stati membri era autorizzata a usare la forza per liberare il Kuwait, aggredito e occupato militarmente dall'Iraq, più volte ripresa in successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza. A mio parere tali risoluzioni sono compatibili con il sistema della Carta. È però necessario che il Consiglio di sicurezza mantenga – con i mezzi più opportuni – le proprie responsabilità per il mantenimento della pace (art. 24 della Carta); e nella specie, a questo fine, un ruolo significativo, di coordinamento con gli Stati intervenienti e di informazione al Consiglio di

sicurezza, è affidato al Segretario generale. Anche l'art. 53 della Carta, il quale prescrive che azioni coercitive possono essere intraprese in base ad accordi o da organizzazioni regionali solo su autorizzazione del Consiglio di sicurezza, trova corretta applicazione nella risoluzione, così legittimando misure militari da parte di organizzazioni regionali, quali la Lega araba e la NATO, che ha finito per prendere la direzione militare delle operazioni contro la Libia.

Tuttavia – come accennato – qualche sospetto di illegittimità nella gestione della crisi da parte del Consiglio di sicurezza mi sembra tutt'altro che infondato. Anzitutto, è vero che spetta al Consiglio accertare e qualificare una situazione come minaccia alla pace ai sensi dell'art. 39, ma in proposito esso non è *legibus solutus*. Ora, nella specie, il Consiglio di sicurezza non ha svolto un'indagine seria e indipendente, ma si è sostanzialmente fondato su notizie di media o di Stati e organizzazioni regionali. Prima di deliberare misure così gravi come quelle implicanti la forza armata sarebbe stato opportuno (se non necessario) lo svolgimento di un'inchiesta, come previsto dall'art. 34. La risoluzione, inoltre, appare sbilanciata sul versante del capitolo VII – l'azione coercitiva per il mantenimento della pace – e, per così dire, rinunciataria su quello del capitolo VI – la soluzione pacifica delle controversie e delle situazioni pericolose per la pace –. Sebbene la risoluzione 1973 mostri di apprezzare gli sforzi per una soluzione pacifica e durevole della situazione da parte del Segretario generale e dell'Unione africana, tale posizione appare contraddetta dalla stessa autorizzazione all'uso della forza, che non appare certo la via migliore per una soluzione pacifica. Si aggiunga che, di fatto, il Consiglio di sicurezza e il Segretario generale non hanno mai realmente sostenuto gli unici tentativi di soluzione politica della crisi, fatti dall'Unione africana, accettati dal governo libico, ma costantemente respinti dal Consiglio nazionale di transizione, rappresentante degli insorti.

Principalmente, a mio parere, la risoluzione è inficiata da una qualificazione erronea della situazione in Libia. Questa – come si è accennato – è considerata come una violazione massiccia e sistematica dei diritti umani, idonea a costituire una minaccia alla pace internazionale. Ora, per quanto sia presente *anche* una “emergenza umanitaria”, in realtà la crisi libica consiste in una guerra civile, nella quale degli “insorti” (armati e sostenuti, secondo varie fonti d'informazione, da potenze straniere) si contrappongono al governo “legittimo”. Se questa è la situazione reale, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, pur essendo formalmente diretta a salvaguardare popolazioni civili, in via di fatto si presta ad essere utilizzata per intervenire militarmente contro il governo e a sostegno degli insorti. Ma una autorizzazione in questi termini non rientrerebbe nei poteri del Consiglio di sicurezza. Vi si opporrebbero, anzitutto, il doveroso rispetto per la sovranità dello Stato (art. 2, par. 1, della Carta), che – per quanto “limitata” dalla *responsibility to protect* – vieta interventi a favore di insorti per scalzare il governo effettivo di uno Stato; e, in secondo luogo, il principio di

autodeterminazione dei popoli, in virtù del quale non è consentito un intervento esterno diretto a promuovere la presa di potere da parte di un gruppo di insorti.

Pur a voler considerare legittima la risoluzione 1973, la condotta degli Stati intervenuti e della NATO si presta a una valutazione di illiceità, in quanto, per vari aspetti, essa appare difforme dagli obiettivi di tale risoluzione e dai mezzi da essa consentiti.

Riguardo a questi ultimi, va ricordato che la risoluzione 1970 (non modificata dalla risoluzione 1973, malgrado una certa ambiguità del par. 4) vieta l'invio di armi *alla Libia*, non solo al governo di Gheddafi. Al contrario, sembra evidente che armi giungano dall'esterno ai ribelli, probabilmente anche da parte dell'Italia, come risulterebbe dalle dichiarazioni (alquanto ambigue) dei nostri ministri degli esteri e della difesa. In secondo luogo, la risoluzione 1973 vieta categoricamente una occupazione militare "*of any form on any part of Libyan territory*". L'ampiezza di tale formula induce ad escludere non solo un'occupazione militare in senso tecnico, ma qualsiasi presenza militare straniera sul territorio libico. Pertanto l'invio, anche ad opera dell'Italia, di consiglieri o istruttori militari viola questa prescrizione. Anche l'impiego della forza armata, che deve ritenersi consentito solo nella maniera più limitata possibile (trattandosi di una eccezione, da interpretare restrittivamente, rispetto alla regola generale del divieto dell'uso della forza), è parso sin dall'inizio eccessivo a vari Stati, come la Russia, e persino alla Lega araba, sebbene essa stessa avesse richiesto una *no fly zone*. Per quanto sia difficile "soppesare" l'intensità della forza autorizzata in rapporto all'obiettivo, la protezione dei civili, fissato nella risoluzione, è certo che le operazioni militari – come immediatamente denunciato anche dal vescovo di Tripoli monsignor Martinelli – colpiscono obiettivi civili, facendo tra di loro numerose vittime, ivi compresi il figlio e i nipotini, in tenera età, di Gheddafi. E questo sicuramente non è consentito né dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza, né dal diritto internazionale umanitario.

Ma l'aspetto più grave della condotta dei Paesi intervenuti è nello stravolgimento del fine della risoluzione, il quale segna anche i confini giuridici entro i quali sono autorizzate "tutte le misure necessarie". Tale fine è esclusivamente la protezione delle popolazioni civili. Al contrario i bombardamenti sulla Libia – come risulta dalle esplicite e costantemente ripetute dichiarazioni degli Stati intervenuti e di alcune organizzazioni regionali, come l'Unione europea – sono diretti a provocare le dimissioni (e l'esilio, come sostiene il ministro Frattini, o direttamente l'uccisione) di Gheddafi. A questo obiettivo si collegano anche i riconoscimenti del Consiglio nazionale di transizione da parte di alcuni Stati: la Francia, il Qatar e l'Italia. Si noti che tali riconoscimenti non considerano il Consiglio nazionale per quello che è, cioè un partito (o governo) insurrezionale, ma come l'unico interlocutore rappresentante della Libia. Essi pertanto costituiscono una illecita ingerenza negli affari interni della Libia e nella sua organizzazione di governo e tendono a sostituire

un governo “amico” a quello effettivo. Si aggiunga che tali riconoscimenti, non fondati sul criterio della effettività di governo, non sarebbero giustificabili neppure in nome di un ipotetico principio di legalità internazionale dei governi: non si vede, infatti, quale sia la presunta base “democratica” o “popolare” di tale Consiglio, il quale, invero, per ora si qualifica solo per le assicurazioni di continuare esattamente la politica di Gheddafi di contrasto ai flussi migratori!

A me pare evidente che, una volta che l'intervento militare contro la Libia sia ufficialmente e concretamente volto all'obiettivo di sconfiggere e abbattere il governo di Gheddafi, esso non trovi più alcuna copertura nell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, data solo per scopi umanitari, e si risolva in un uso illecito della forza (se non in un atto di aggressione, in quanto diretto contro la sovranità della Libia). Anzi, l'obiettivo di “debellare” il governo libico finisce per qualificare tale intervento come “guerra”, caratterizzata tradizionalmente dall'*animus bellandi*, cioè, appunto, dall'intenzione di distruggere le capacità di resistenza del nemico. Ed una guerra non solo non è autorizzata dalla risoluzione 1973, ma non potrebbe mai essere autorizzata dal Consiglio di sicurezza, la cui azione può bensì implicare misure militari, ma per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, non certo per rovesciare il governo di uno Stato.

Le considerazioni che precedono, a mio parere, conducono a escludere non solo la “copertura” della risoluzione del Consiglio di sicurezza per l'intervento contro la Libia, ma anche – per quanto riguarda l'Italia – quella costituzionale eventualmente desumibile dall'art. 11 Cost., nella parte in cui il nostro Paese consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. In assenza di questa copertura, per valutare l'azione militare italiana, specie da quando, a larghissima maggioranza, la Camera ha deliberato una partecipazione attiva ai bombardamenti sulla Libia, non resta che il fondamentale principio pacifista – il ripudio della guerra – contenuto nello stesso art. 11, con il quale tale azione non sembra invero conciliabile.

UGO VILLANI