

*La posizione della società civile europea sul tema della ingerenza umanitaria***

Sul terreno della cosiddetta ingerenza umanitaria, cioè sulla pelle di comunità umane tra le più vulnerabili e disgraziate, si sta giocando la grossa partita del nuovo ordine mondiale. È una partita molto ambigua, poiché nelle operazioni cosiddette umanitarie si ritrovano sia slanci di solidarietà, talora portati al limite dell'ardimento dai volontari delle organizzazioni non governative, sia meschini calcoli d'interesse di governi e centri di potere economico: rifornimento di viveri e medicine insieme con bombardamenti di popolazioni inermi. L'associazionismo e il volontariato hanno fiutato il pericolo della mistificazione e della strumentalizzazione. Due sono i principali segnali di pericolo: uno è il crescente uso dello strumento armato al di fuori delle circostanze e senza le garanzie previste dalla Carta delle Nazioni Unite, l'altro è la sempre più massiccia devoluzione alle operazioni umanitarie "d'emergenza" delle non cospicue risorse finanziarie destinate allo sviluppo. Nell'un caso e nell'altro viene contrabbandata per volontà della Comunità internazionale quella che invece è la *Realpolitik* del singolo stato o di una coalizione di stati 'alleati'. Il modello di nuovo ordine mondiale di riferimento è quello che fa perno sul principio di sicurezza nazionale dei più forti, sullo svilimento dell'Onu a funzioni di copertura 'legittimante' degli interessi dei più forti, sulla mondializzazione dell'economia partendo dagli interessi dei più forti, cioè favorendo la concentrazione del potere economico e finanziario sempre più in alto, nelle mani di pochi centri di "mondocrazia", al di fuori di qualsiasi possibilità di orientamento e controllo democratico.

La discussione in seno al Modulo n. 2, guidata dai co-moderatori Finn Steppu-

* Professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

** Il testo è quello presentato dall'Autore in qualità di "Rapporteur" alla Conferenza europea "Conflitti, sviluppo e interventi militari: ruoli, posizioni e esperienze delle Ong", organizzata dal Comitato di collegamento delle Ong-sviluppo presso l'Unione Europea, Bruxelles 8-9 aprile 1994. Il "Modulo 2" richiamato nel Rapporto è la Sessione della Conferenza specificamente dedicata al tema della "ingerenza".

tat e Folke Sundman, è stata ampia e approfondita, grazie anche all'apporto di quattro "resource-persons" di alta qualità: Anna Hermans, Eric Remacle, Erskine Childers, Mike Aaronson.

La prima parte della discussione ha riguardato la situazione generale della politica internazionale, con particolare riferimento ai problemi che pone la sempre più diffusa pratica della cosiddetta ingerenza umanitaria e alle difficoltà così come alle potenzialità dell'Onu. La seconda parte della discussione è stata dedicata alla elucidazione delle idee riguardanti le forme legittime di ingerenza umanitaria, con particolare riferimento al ruolo delle organizzazioni nongovernative.

La fase di transizione della politica internazionale dal bipolarismo ad altri tipi di struttura è segnata dall'ambiguità. Questa è dovuta al fatto che gli stati più potenti perseguono lo scopo della stabilità, della loro stabilità, utilizzando parametri che erano in vigore nell'epoca bipolare e facendo ricorso all'impiego della forza come pratica ordinaria delle relazioni internazionali. Al cuore di questo approccio – che è sostanzialmente conservatore – sta la risorgenza della cultura della geopolitica, cioè della cultura dell'interesse nazionale, della sicurezza nazionale armata (intesa come la capacità di uno stato di perseguire i propri interessi "vitali" ovunque nel mondo e con qualsiasi mezzo), della frontiera, del bilateralismo, dell'intergovernativismo e quindi dell'opposizione a qualsiasi forma di autorità sopranazionale 'trasparente'. Le istituzioni internazionali vivono drammaticamente questa condizione di ambiguità. I loro processi decisionali rassomigliano a un parallelogramma delle forze. Al loro interno si dispiega una dialettica variamente articolata: quella tra la stabilità perseguita mediante l'uso della forza da parte degli stati più forti, da un lato, e la diplomazia preventiva, dall'altro, ovvero tra l'interventismo militare e la politica della negoziazione; quella tra lo sviluppo e la sicurezza globale (economica, sociale, politica), da una parte, e l'aiuto umanitario d'urgenza, dall'altra; quella tra la mondializzazione dell'economia, che è gestita da centri di decisione politica che sfuggono a qualsiasi forma di controllo democratico, da una parte, e la necessità di mobilitare risorse mondiali da impiegare a fini di giustizia distributiva, mediante programmi gestiti dalle istituzioni economiche internazionali, dall'altra parte; quella tra il vecchio diritto inter-statuale, da un lato, e il nuovo diritto internazionale dei diritti umani, dall'altro.

La fase storica che viviamo si caratterizza anche, come ha fatto notare una delle *resource-persons* del Modulo n. 2, per il fatto della pluralizzazione e della diversificazione degli attori che agiscono sulla scena mondiale: oltre agli stati, esistono infatti attori sopra-statali così come attori sub-statali e attori trans-governativi e trans-nazionali.

Nel corso della discussione, si è sottolineato come il tentativo di realizzare l'ideologia del cosiddetto "nuovo ordine mondiale" fondato sui parametri della sovranità statale, dell'interesse nazionale e del ricorso all'uso della forza militare non abbia altro risultato che quello di prolungare la situazione d'incertezza, di ambiguità e di precarietà delle istituzioni internazionali, e quindi di sterilizzare la politica ovvero la capacità delle istituzioni di prevedere, prevenire e gestire pacificamente i conflitti. Il cosiddetto deficit democratico delle istituzioni internazionali aumenta nella misura in cui aumenta la sfida alla loro capacità di prevenire e intervenire efficacemente nei conflitti. Il problema del deficit democratico è di vecchia data all'interno dell'Unione Europea, ma si pone ora in maniera drammatica anche in seno al sistema delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda l'Organizzazione delle Nazioni Unite, i partecipanti al Modulo n. 2 suggeriscono una strategia di trasformazione i cui pilastri sono: a) la democratizzazione della struttura e dei processi decisionali, tra l'altro mediante la creazione di una Assemblea parlamentare che rappresenti gli interessi dei "popoli delle Nazioni Unite" accanto all'attuale Assemblea generale rappresentativa degli interessi degli stati; b) la penetrazione dello "spirito Ong" all'interno della macchina istituzionale, tra l'altro riservando un posto *ex officio* alla delegazione delle Ong negli organismi umanitari. In questa prospettiva di trasformazione democratica, e quindi di potenziamento dell'Onu e del suo sistema di Agenzie specializzate, viene sottolineata l'urgenza di democratizzare la politica estera degli stati, tra l'altro rendendo tripartita (con rappresentanza dell'esecutivo, del parlamento e del mondo delle ong) la composizione delle delegazioni nazionali alle sessioni dei vari organismi internazionali, a cominciare dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, i partecipanti al Modulo hanno, tra l'altro, sottolineato l'importanza di mettere in opera la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione tenuto conto soprattutto della necessità di superare l'attuale, pericolosa fase di incertezze e di tentazioni di interventismo "della cannoniera", di neutralismo, di separazione dal sistema delle Nazioni Unite. Si è anche insistito sulla urgente necessità di rafforzare il Parlamento europeo e di fare aderire l'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al relativo sistema sopranazionale di garanzie. È stato anche sollevato il problema di una eventuale adesione dell'Unione all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Sul tema specifico dell'ingerenza umanitaria, la discussione ha messo in risalto la convergenza di opinioni dei partecipanti e ha consentito di elucidare e mettere a punto un vero e proprio "approccio Ong", che si caratterizza per il duplice fatto di essere un approccio pragmatico (mirante a rendere efficaci le azioni sul terreno) e di avere un esplicito, forte quadro giuridico di riferimento (Carta delle Nazioni Unite, diritto internazionale dei diritti della persona e dei popoli, convenzioni di diritto umanitario). Questo approccio, come è stato sottolineato da numerosi interventi, matura sulla base di una riflessione che ha preso corpo in alcuni documenti elaborati dalle Ong dei quali si segnalano, tra gli altri: "The Right to Humanitarian Assistance in Conflict Situations", a cura del Dutch Interchurch (1993); "Preventive Diplomacy", a cura di International Alert (1993); "The United Nations and Humanitarian Assistance", a cura di Save the Children (1993); "Diplomatie de terrain: une nouvelle initiative", di R. Moreels, Médecins Sans Frontières-Belgique (1993). Tra i documenti del Parlamento europeo, v. "Document de travail sur le droit d'intervention humanitaire", Rapporteur Jan Willem Bertens, 11 janvier 1994 (Doc.FR/DT/24O/24O295).

Dalla discussione emerge che:

- quello di "ingerenza umanitaria" è un concetto molto ampio;
- è opportuno precisarlo e riformularlo in termini meno impressionistici e giornalistici: se si tratta di operazioni "legittime" non è il caso di adoperare la parola "ingerenza", ma è più corretto sostituirla con "intervento";
- che esistono almeno tre forme di intervento internazionale: economico (in particolare, "sanzioni" comminate dall'Onu); militare; politico o civile.

Nel corso della discussione, ci si è soffermati in particolare sulle due ultime for-

me di intervento, di più facile identificazione, precisando che come “umanitarie” in senso proprio devono intendersi le operazioni attraverso le quali si manifesta l'autorità della Comunità internazionale intesa a garantire i valori supremi del proprio ordinamento: diritti umani (economici, sociali, culturali, civili, politici; della persona, dei popoli, delle minoranze); pace e sicurezza; sviluppo umano sostenibile. Per garantire questi valori, la Comunità internazionale deve penetrare, ove necessario anche mediante l'uso della coercizione materiale, nello spazio “domestico” di uno stato a prescindere dal suo consenso. Le forme legittime di intervento sono fondamentalmente due: l'*intervento di polizia internazionale* e l'*intervento civile internazionale*. Esse devono esercitarsi in via eccezionale, con carattere di temporaneità e in maniera proporzionata alla gravità del caso. Il primo tipo di intervento si effettua con l'impiego di soggetti e strumenti militari sotto il comando dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e per i fini e nei limiti espressamente fissati dalla Carta delle Nazioni Unite, con particolare riferimento al principio di risoluzione pacifica delle controversie internazionali e a quello del ripudio della guerra. La sola istituzione deputata ad usare lo strumento coercitivo è dunque l'Onu, alla cui autorità e comando tutti gli stati membri, in virtù dell'obbligo giuridico sancito dall'articolo 43, devono devolvere, una volta per tutte, parte delle loro forze armate. Giova ricordare che nessuno stato ha finora adempiuto a questo obbligo e che i Caschi Blu sono l'elemosina che i governi fanno di volta in volta al Segretario generale col piattino in mano... L'uso del militare può avvenire solo per operazioni di polizia, quindi sotto il comando di un'unica (sopraordinata ed imparziale) autorità, nel rigoroso rispetto della legge internazionale e con personale idoneo. In altri termini, la polizia delle Nazioni Unite non può bombardare città e villaggi, non può mirare a distruggere uno stato o una comunità umana, non può essere una delle parti in conflitto, non può mettersi contro le popolazioni, insomma non può fare la guerra. È appena il caso di sottolineare che, in via di principio, anche l'intervento di polizia internazionale si prefigge obiettivi umanitari, nel senso di mirare a proteggere popolazioni in pericolo, a neutralizzare singole persone e bande criminali, ad aprire e garantire “corridoi umanitari” per farvi transitare viveri e medicinali. Il personale militare impiegato deve pertanto essere debitamente formato e addestrato all'esercizio di compiti di polizia e non di guerra. In questi programmi di formazione una parte importante deve essere dedicata alla conoscenza delle fonti giuridiche internazionali e della deontologia dei diritti umani, del sistema delle Nazioni Unite, della filosofia dello sviluppo umano sostenibile, della natura e del ruolo delle Ong.

L'intervento civile internazionale, come il precedente tipo di intervento, è esercizio di autorità della Comunità internazionale. Esso consiste in operazioni di rifornimento di beni e di servizi di prima necessità (viveri, medicinali, vestiario, servizi di base) a popolazioni la cui esistenza è messa in pericolo da guerre o da calamità naturali. Anche in questi casi si prescinde dal consenso dello stato interessato o comunque l'assenso di questo è obbligatorio. La base della legittimazione delle operazioni di intervento civile internazionale risiede nell'obbligo, valido *erga omnes*, di rispettare e fare rispettare i diritti umani quale principio o valore supremo dell'ordinamento giuridico internazionale, in particolare di quella parte, nuova e innovativa, dell'ordinamento le cui fonti sono costituite dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dalle due grandi Convenzioni giuridiche del 1966 rispettivamente sui diritti civili e po-

litici e sui diritti economici, sociali e culturali, dalle altre Convenzioni sui diritti umani, in particolare quella contro il crimine di genocidio, quella contro la tortura e quella sui diritti dei bambini. Proteggere i diritti umani in qualsiasi parte del mondo, ovvero garantire l'ordinamento internazionale generale, costituisce un dovere-diritto delle istituzioni internazionali, del sistema delle Nazioni Unite in primo luogo, delle organizzazioni nongovernative, dei gruppi di volontariato, dei singoli individui. I soggetti – sia governativi sia nongovernativi –, gli strumenti e i metodi dell'intervento civile internazionale devono essere civili, non militari. Le Ong e i gruppi che portano soccorsi alimentari e sanitari o assicurano servizi di prima necessità esercitano una funzione di garanzia della Comunità internazionale, insomma agiscono quali pubblici ufficiali della famiglia umana universale e come tali devono essere agevolati e tutelati.

Tenuto conto della natura specifica dell'intervento civile internazionale e delle circostanze eccezionali che ne legittimano l'attuazione, le operazioni condotte a questo titolo sono evidentemente altra cosa rispetto a quelle realizzate all'interno degli ordinari programmi di cooperazione allo sviluppo. Per le operazioni di intervento civile, si richiedono l'autorizzazione e l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: questa è obbligata a darle se i soggetti che le sollecitano attestano di richiamarsi alla legge internazionale dei diritti umani e dimostrano di essere adeguatamente addestrati ed equipaggiati. In presenza di ritardi, inadempienze o immotivati rifiuti di autorizzazione da parte dell'Onu e delle istituzioni internazionali con questa coordinate, ong e gruppi di volontariato sono legittimati ad intraprendere operazioni di aiuto umanitario sempre che: a) si tratti di proteggere diritti umani fondamentali; b) ci si richiami puntualmente, per rispettarle e farle rispettare, alle convenzioni giuridiche internazionali in materia; c) ci sia un adeguato addestramento dei volontari e, ovviamente, non si faccia uso di strumenti di violenza.

Nello stesso territorio possono contemporaneamente effettuarsi, qualora se ne presenti la necessità, operazioni di intervento civile internazionale e operazioni di polizia internazionale. In questi casi si richiede una ancor più oculata ed efficace presenza dell'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite, che garantisca che i due tipi di operazioni avvengano correttamente, in un'ottica di coordinamento ma non di commistione di compiti e di mezzi. Sempre in questi casi, può rendersi utile l'impiego di una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite (Caschi Bianchi), formata da obiettori di coscienza e da volontari di ong particolarmente addestrati al compito, tra gli altri, di assicurare la comunicazione tra il corpo di polizia internazionale (Caschi Blu) e gli operatori civili (governativi e nongovernativi) dell'aiuto umanitario. A questo proposito è stato sottolineato come, anche a prescindere dall'effettiva creazione di una forza nonarmata e nonviolenta, sia indispensabile che lo "spirito dell'obiezione di coscienza" penetri dentro la macchina istituzionale delle Nazioni Unite.

In conclusione, si sottolinea che occorre evitare due rischi principali nella realizzazione di forme d'intervento umanitario: a) quello dell'unilateralismo o del multinazionalismo, essendo inteso che lo "schema istituzionale" appropriato, cioè legittimo, è quello "sopranazionale", cioè di operazioni decise e condotte sotto l'autorità delle Nazioni Unite; b) quello di confondere tra civile e militare, senza distinzione di ruoli e strumenti; quello di effettuare l'intervento al di fuori di un chiaro progetto politico.

Si è d'accordo – e si insiste – nel sottolineare che l'intervento umanitario deve mantenere carattere di eccezionalità e di temporaneità e che non deve servire a distrarre risorse dai programmi "strutturali" per lo sviluppo. Per quanto riguarda più specialmente le Ong, di cui si ribadisce con forza lo status di attori della politica internazionale, si sottolinea una triplice necessità: a) quella di esercitare pressione perché le istituzioni internazionali diano priorità alle iniziative di diplomazia preventiva rispetto alle iniziative di intervento coercitivo; b) quella di coordinarsi fra loro, sia nei rapporti con le istituzioni ufficiali sia in occasione di operazioni umanitarie sul terreno; c) quella di coordinarsi con le forze di polizia internazionale, laddove si effettuino le due forme di intervento della Comunità internazionale, mantenendo tuttavia la propria autonomia: in altre parole, coordinazione con i Caschi Blu delle Nazioni Unite, ma non dipendenza o subordinazione rispetto al comando militare. Il coordinamento inter-Ong è ritenuto indispensabile anche per controllare più efficacemente la condotta dei governi e per realizzare programmi di formazione dei volontari per le operazioni umanitarie. Quanto al coordinamento con le istituzioni internazionali, si ritiene che, in via di principio, debba operarsi in forme flessibili, ma si sottolinea anche la opportunità di dar vita o ad una Agenzia o ad una Commissione paritetica Ong-Nazioni Unite per le operazioni umanitarie oppure di riservare un posto *ex officio* a una delegazione Ong all'interno degli appositi organi delle Nazioni Unite.

Tra le ulteriori proposte che sono emerse durante la discussione, se ne segnalano in particolare due: per la creazione di un corpo internazionale di "polizia umanitaria", preferibilmente sotto l'autorità del Segretario generale delle Nazioni Unite, e per la istituzione di un "Ombudsman umanitario" avente competenza nella materia degli interventi internazionali.

Quanto precede rinvia ad un modello di nuovo ordine mondiale che è antinomico rispetto a quello delle sovranità-statali-nazionali-armate, ovvero della *Realpolitik*, e implica che l'Onu sia posta, dai suoi stati membri, nella condizione di funzionare, cioè disponga di sufficienti risorse finanziarie e di un adeguato corpo permanente di polizia internazionale. Occorre che il mondo del volontariato sia ben consapevole di questo. La via maestra rimane quella della prevenzione dei conflitti armati, la cosiddetta *preventive diplomacy*, ma perché essa funzioni occorre premere sui governi perché concorrano sinceramente a formare la volontà politica unitaria della Comunità internazionale. Gli stati non paiono ancora disposti a questo e, con l'aiuto dei grandi mass media, fanno ricadere sull'Onu la responsabilità dei ritardi, delle inadempienze e dei pasticci bellico-umanitari. Questo modo di comportarsi degli stati è palesemente illegale, oltre che politicamente inconcludente e contribuisce ad alimentare ed estendere le situazioni di emergenza, ovvero atrocità e sofferenze, in tante parti del mondo. A questo punto, sia per evitare i rischi di strumentalizzazione più volte evocati sia per operare con efficacia laddove si renda necessario l'intervento autoritativo della Comunità internazionale, urge che i responsabili dell'associazionismo e del volontariato si facciano carico di rilanciare robusti programmi di formazione politica all'interno e all'esterno delle rispettive strutture. Occorre diffondere e radicare una cultura politica che, partendo dalla legge universale dei diritti umani – della persona e dei popoli – mobiliti ad agire per lo sviluppo umano sostenibile dal villaggio fino all'Onu, contrastando i nefasti rigurgiti della geopolitica, della cultura del territorio-confine, della di-

scriminazione razziale, della cosiddetta guerra giusta. Per Ong e volontariato, mentre aumenta la legittimazione *de iure* e *de facto* ad agire "dal quartiere all'Onu", si fa incalzante la sfida ad essere più strategici, a divenire più competenti, a pensare e operare localmente e globalmente, a coordinarsi fra loro, ad appropriarsi della legge internazionale dei diritti umani, a propugnarne *opportune et inopportune* l'osservanza, a richiamare governi e istituzioni internazionali al rispetto della vera legalità internazionale.

Dai lavori del Modulo 2 scaturisce quella che possiamo chiamare l'"Agenda umanitaria delle Ong" e che si riassume nei seguenti punti:

1) utilizzare le risorse del diritto, in particolare quelle del diritto internazionale dei diritti umani;

2) potenziare e democratizzare l'Organizzazione delle Nazioni Unite;

3) agire perché, nella prassi della nuova politica internazionale, la "preventive diplomacy" abbia la prevalenza rispetto al "peace-keeping" e soprattutto al "peace-enforcing";

4) al di là dell'aiuto umanitario nelle situazioni di emergenza, allargare il ventaglio delle funzioni delle Ong per quanto concerne la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace ("peace-building") fino a comprendere le seguenti:

- monitoraggio e "early warning" (allerta rapida);

- educazione alla democrazia e ai diritti umani, per radicare una forte infrastruttura democratica dalla Città all'Onu;

- informare e illuminare (*éclairer*) l'opinione pubblica;

- formare e alimentare gruppi di pressione nei confronti delle istituzioni. ■