



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

AUGUSTO SINAGRA\*

### SOVRANITÀ DELLO STATO E DIVIETO DI INGERENZA NEI SUOI AFFARI INTERNI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Struttura della Comunità internazionale, politiche egemoniche e mantenimento della pace. - 3. I principi generali coinvolti dell'ordinamento giuridico internazionale. - 4. In particolare: divieto di ingerenza e diritto di intervento. Il pretesto della tutela dei diritti e libertà fondamentali. - 5. La c.d. responsabilità dello Stato di "proteggere". La "esportazione" della democrazia. - 6. Il diritto e la politica. - 7. Conclusioni.

#### 1. *Considerazioni introduttive*

Il seminario nella sua formulazione tematica generale coglie un aspetto essenziale dello stato di grave crisi generale che vivono il diritto internazionale e le relazioni interstatuali che dal primo dovrebbero essere regolate.

È nella percezione diffusa che quanto accaduto e quanto ancora oggi sta accadendo in Iraq, in Libia, in Siria, in Somalia, in Ucraina e in altri contesti statuali, come anche quello che è accaduto in precedenza in Serbia, in Kosovo, nella Regione caucasica con specifico riguardo alla Georgia, pone fondatamente un interrogativo efficacemente proposto nella intitolazione di questo seminario: si sta blaterando di pace ("blethering" secondo un neologismo inglese che riprende una espressione corrente della lingua italiana) oppure si è in presenza di azioni preordinatamente dirette alla eliminazione dei soggetti; per quel che interessa in questa sede, dei soggetti statuali.

Anticipando le conclusioni di questa breve relazione, la verità in effetti è che l'azione di politica estera degli Stati occidentali più forti non è rivolta al perseguimento della pace che anche intesa come solamente situazione di "non guerra" o intesa in senso romano e cioè come "pace imposta", rappresenterebbe comunque un risultato in qualche misura positivo (la non guerra); al contrario, essa sembra preordinatamente rivolta a provocare uno stato di conflittualità armata permanente nella quale taluni Stati pretendono di trarre giustificazioni *interventiste* che nella realtà meglio possono favorire i loro interessi economici e geostrategici.

---

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nella Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione della Università degli Studi "Sapienza" di Roma.

Può anche essere che nello svolgimento di tali azioni di politica estera gli Stati che le conducono non abbiano come preordinato e primo obiettivo la eliminazione di differenti realtà statuali, ma questo è certamente un “passaggio” necessario per il perseguimento dei loro reali obiettivi e per la cura dei propri interessi che in alcun modo possono essere intesi, pur con ogni migliore predisposizione giustificativa, come rivolti al mantenimento della pace.

Secondo tale prospettiva il problema generale forse non dovrebbe essere posto secondo la proposizione alternativa e interrogativa e cioè “blaterare di pace o eliminare i soggetti statuali”, ma andrebbe forse meglio posto in termini consequenziali e cioè nel senso di “blaterare di pace e dunque eliminare taluni soggetti statuali”; oppure, al contrario, “eliminare taluni soggetti statuali e blaterare di pace”.

## 2. *Struttura della Comunità internazionale, politiche egemoniche e mantenimento della pace*

Fatta questa premessa introduttiva e venendo allo specifico, così come confermano gli accadimenti negli Stati prima indicati (cui ben si potrebbe aggiungere l’Afghanistan), la linea che oggi vorrebbe imporsi è quella di una trasformazione radicale in termini strutturali della Comunità internazionale degli Stati non più vista come una Comunità “orizzontale”, bensì come una Comunità verticisticamente organizzata, pur in assenza di una preventiva ristrutturazione di questa in termini stabilmente istituzionali che come tali costituirebbero, peraltro, la intrinseca negazione della stessa Comunità internazionale che è e rimane ancora una Comunità di Stati sovrani, certamente anorganica anche se altrettanto certamente non *anarchica*, secondo l’insegnamento di Rolando QUADRI.

In altri termini, la realtà impone di considerare, in più corretta aderenza ai dati fattuali, che si è in presenza non già di una modifica strutturale della Comunità internazionale degli Stati, bensì della ingiustificata pretesa da parte di taluni Stati più forti in termini economici e militari soprattutto, di svolgere in essa una funzione egemonica che, per altro aspetto, si pretende di legittimare in funzione, appunto, del falso obiettivo del mantenimento della pace.

Le origini di tale pretesa vanno rintracciate in tempi, momenti e circostanze ormai lontane nel tempo. Si tratta di una pretesa rivendicata da taluni Stati, e non sempre gli stessi, storicamente ricorrente.

Ma per quel che ora interessa le origini della pretesa che si contesta e che specificamente si manifesta in concreto nelle azioni di politica estera degli Stati occidentali egemoni, risale al momento della definizione dello Statuto della Organizzazione delle Nazioni Unite, con riguardo al ruolo oggettivamente più rilevante che nell’organo a maggiore sensibilità politica e di maggiore capacità operativa, che è il Consiglio di Sicurezza, si auto-attribuirono i cinque Stati più forti tra quelli usciti “vincitori” all’esito del secondo conflitto mondiale.

Non è questa certamente una scoperta ma solo il tentativo di individuare il momento “istituzionale” in cui si tentò di modificare la struttura della Comunità internazionale degli Stati attraverso la (non riuscita) via della “istituzionalizzazione” di questa.

Si tratta di un momento temporalmente definito (1945), peraltro preceduto da significativi e rilevanti eventi ed atti internazionali tutti conducenti verso il medesimo

obiettivo. Basti pensare alle Conferenze di Teheran, di Potsdam e poi di Yalta (in realtà tale ultima si svolse non a Yalta, bensì nella diversa località di Livadia).

In conclusione a tale riguardo, può già dirsi che si è in presenza della sostituzione delle regole giuridiche internazionali con i rapporti di forza.

È dunque il diritto internazionale che viene colpito direttamente nei suoi principi essenziali, come si è potuto constatare e come si constata da una analisi obiettiva ed imparziale di quel che è successo e succede negli Stati prima considerati e destinatari delle azioni di politica estera delle cosiddette *democrazie occidentali*.

### 3. I principi generali coinvolti dell'ordinamento giuridico internazionale

Vengono messi sostanzialmente e tacitamente in discussione principi generali e fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale, da sempre consolidati nella coscienza giuridica della Comunità internazionale e nella consolidata esperienza delle relazioni internazionali.

Si tratta innanzi tutto del principio generale della parità giuridica e politica degli Stati e della loro integrità territoriale; del principio di non aggressione (del quale si dirà più avanti), del principio regolatore delle relazioni pacifiche tra gli Stati della non ingerenza negli affari interni.

Non solo principi generali fondanti l'ordine giuridico internazionale vengono messi in discussione (come anche il principio di tutela delle minoranze nazionali o il diritto di secessione quando ne ricorrano i presupposti di fatto e di diritto), ma anche altre norme giuridiche non meno importanti per l'ordinato e pacifico svolgersi delle relazioni tra gli Stati, anche se di posizione subordinata nella gerarchia delle norme giuridiche internazionali, come ad esempio e specificamente – trattandosi di situazioni di grave conflittualità armata – le norme relative allo *status* di legittimi combattenti o relative al trattamento dei prigionieri, o ancora quelle relative, più in generale, allo *ius in bello*, e cioè relative ai modi consentiti e ai limiti concernenti le modalità dell'uso della forza militare (si pensi, per esempio, allo *status* e ai doveri delle forze di occupazione o alle garanzie e al trattamento delle popolazioni civili).

Per la giustificazione della violazione di tali principi generali e norme internazionali, si pretende di opporre la prevalenza (in sé anche giustificabile) di altri e non meno importanti principi generali come quello relativo alla tutela di essenziali diritti e libertà individuali specialmente se riferibili a vaste collettività di persone; il principio di prevenzione e repressione, sempre e comunque, di fatti di genocidio; il principio relativo al diritto di intervento, anche con l'uso della forza, a titolo individuale o collettivo, come peraltro previsto nello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

In altri termini, si cerca di far appello ad interessi superiori della Comunità internazionale che si ritengono prevalenti rispetto agli interessi tutelati da altri principi generali e norme di diritto internazionale che comunque costituiscono presidio e garanzia per il pacifico svolgimento delle relazioni internazionali.

In realtà, si omette di considerare che il divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato intanto può essere disatteso e la sua violazione legittimata, solo se il correlativo diritto di intervento individuale o collettivo trovi giustificazione nell'effettiva sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto legittimanti il suo esercizio; e manifesti conformità ad un

elementare criterio di ragionevolezza e proporzionalità misurabile con riguardo ai modi, ai tempi e, soprattutto, con riguardo alle effettive finalità della azione stessa di intervento.

Conclusivamente su tale aspetto, deve ancora ribadirsi che i contrapposti principi di divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e di diritto di intervento, anche e soprattutto armato, devono trovare un reciproco e ragionevole punto di equilibrio nel senso che la situazione interna di un determinato Stato giustifichi l'esercizio del secondo da parte di altri Stati.

Può apparire una conclusione ovvia ma purtroppo così non è nei fatti, e i fatti dimostrano che in vista di una dichiarata volontà di pace si cerca di destrutturare nel profondo la sovranità dello Stato.

Questo non va inteso nel senso di una concezione forse settecentesca dello Stato, della sua sovranità, della Nazione in senso eminentemente politico; questo non vuol dire che coerentemente con il processo *globalizzante* che attualmente vive la Comunità internazionale degli Stati, non debbano valutarsi positivamente e non debbano essere sostenute forme di organizzazione istituzionale tra gli Stati, come principalmente l'Unione europea, ma non vuol dire neppure che le finalità sottese debbano prevalere o configgere con la sovranità dello Stato in assenza di ogni acconsentimento da parte di questo.

Non s'intende sostenere la perdurante vitalità del tradizionale e storico *Leviatano* (che tuttavia è in vita), a scapito di interessi che trascendano la sovranità statale, ma si intende evidenziare che tali interessi per essere legittimati e legittimanti, devono essere gli interessi generali e superiori della Comunità internazionale degli Stati, non gli interessi contingenti in termini geostrategici o geoeconomici (si pensi al petrolio e alle zone di relativo passaggio dei diversi oleodotti) di questo o di quell'altro Stato.

S'intende ancora evidenziare l'aspetto ancor più grave di una pretestuosa e pretesa finalità di pace in nome della quale legittimamente vorrebbe giustificarsi ogni *vulnus* alla sovranità statale.

#### 4. In particolare: divieto di ingerenza e diritto di intervento. Il pretesto della tutela dei diritti e libertà fondamentali

Ed è per tale aspetto che ancor più si può constatare come la relazione tra i due opposti principi di cui si è detto, sembra fondarsi non già su un punto di ragionevole equilibrio, bensì su un punto di palese disequilibrio che vorrebbe essere giustificato in apparenza per la necessità di difesa di un principio non meno rilevante ed esso, sì, rappresentativo di interessi generali della Comunità internazionale degli Stati; cioè il principio di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona e delle collettività.

È sempre più frequente la constatazione della evocazione strumentale di tale principio che anche nel contesto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che basicamente si fonda su di esso, vede una sua applicazione *dispari* o per così dire selettiva; e ciò anche in conseguenza delle regole procedurali e di voto che caratterizzano l'azione del Consiglio di sicurezza, in base all'art. 27 dello Statuto dell'ONU, per l'effetto di una posizione, ormai non più giustificata e giustificabile, dei cinque Stati che in esso hanno seggio permanente e in esso agiscono attraverso la distorsione dell'originario *dovere di voto* nell'esercizio di un non previsto statutariamente e quasi sempre abusivamente esercitato *diritto di veto*.

In altri termini, e con più specifico riferimento all'oggetto della presente relazione, si deve purtroppo constatare come sempre più frequentemente la difesa del principio fondamentale di tutela dei diritti e delle libertà della persona, sia preso a pretesto per azioni deliberatamente rivolte alla destrutturazione dello Stato e alla violazione di ogni forma di sovranità statale. E ciò nelle forme più violente e incontrollate di intervento armato che ancor più evidenziano la falsità degli scopi dichiarati.

I casi prima richiamati dell'Iraq, della Libia, della Siria e, prima, della Serbia o dell'Afghanistan e, da ultimo, dell'Ucraina, sono emblematiche conferme dell'assunto che ora si propone.

Con riguardo specifico alla crisi ucraina, si intende agire nei suoi confronti in vista di una soluzione pacifica per la necessità di garantire diritti e libertà fondamentali da un lato e, d'altro lato, per garantire l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dello Stato ucraino; e ciò soprattutto da parte degli Stati cosiddetti *occidentali*. Si omette di considerare, tuttavia, che sono stati proprio quegli Stati a determinare la crisi ucraina con tutte le sanguinose conseguenze ancora in atto, attraverso un volgare e palese colpo di Stato del quale, però, giuristi e giornalisti accuratamente tacciono.

Così anche nel caso della Libia, gli stessi Stati hanno ordito una sanguinosa rivolta armando la mano dei "rivoltosi" (anche attraverso la fornitura di armamento pesante), non per pacificare una situazione che già era pacifica o per porre fine a un regime sicuramente dittatoriale o comunque autoritario (come era quello di Saddam Hussein in Iraq o anche quello del Presidente Bashar al Assad in Siria) in difesa dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini libici o della complessiva popolazione libica (dimenticando o facendo finta di dimenticare la struttura atavicamente tribale di quel territorio).

Quello della Libia è un caso che più di ogni altro fa avvertire l'odore pesante del petrolio e nella sua tragicità evidenzia anche un profilo di ridicolo che neppure ha fermato la mano degli Stati aggressori i quali solo dopo quarantadue anni e dopo avere concluso ogni genere di affari (più quelli illeciti che quelli leciti) con il Colonnello Gheddafi, si sono accorti all'improvviso, quasi raccapricciando sull'orlo dell'abisso, che il Colonnello Gheddafi era un feroce tiranno!

##### 5. *La c.d. responsabilità dello Stato di "proteggere". La "esportazione" della democrazia*

La volontà di perseguire scopi ben diversi da quello della pace o da quello della tutela di interessi generali della Comunità internazionale degli Stati, e cioè scopi diretti alla destrutturazione dello Stato destinatario dell'intervento e della eliminazione della sua sovranità e indipendenza politica, trova poi un suo sconcertante profilo di conferma nella evocazione (con riguardo alle realtà politico-territoriali considerate) del cosiddetto principio della responsabilità da parte dello Stato aggredito di proteggere i suoi cittadini o comunque le persone presenti sul suo territorio; e tutto ciò attraverso una interpretazione ed una applicazione arbitraria, abnorme e improponibile di tale principio che in tal modo si rende più funzionale al perseguimento dei reali scopi condotti attraverso azioni violente dichiaratamente rivolte al mantenimento, al ristabilimento o alla prevenzione della pace.

Sotto altra prospettiva e secondo l'interpretazione applicativa che si pretende di tale principio, sarebbe come dire che lo Stato vittima al suo interno di sanguinosi eventi rivolutivi promossi e sostenuti dall'esterno, avrebbe la responsabilità, il dovere di

proteggere anche quelli che si rivolgono con la violenza contro di esso per la sua distruzione, in violazione anche di ogni regola di rappresentatività democratica. E ancora tornano all'attenzione, tra gli altri e più specificamente, i casi della Libia e della Ucraina.

Attraverso altre argomentazioni volutamente paludate della veste di “teorie” o “dottrine”, ci si rivolge a violare nei modi più violenti il principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato nella pretesa di legittimare le più violente forme di intervento. Così è a proposito della pretesa di marca statunitense di “esportare la democrazia” o combattere il terrorismo.

Di quale democrazia si tratti si è visto, e del sanguinoso terrorismo internazionale, specie nella Regione vicino e mediorientale, si omette di considerarne le cause e le concause delle relative azioni terroristiche, come della nascita di organizzazioni o movimenti terroristici, come quello dell'ISIS, finalizzato alla realizzazione dello *Stato Islamico dell'Iraq e del Levante* (sempre che effettivamente esista qualcosa di simile).

Le cause o le concause vanno ricercate proprio in quella “esportazione” della democrazia o nella pretestuosa evocazione di diritti e libertà fondamentali che si assumono essere conculcati (che in realtà nascondono politiche predatorie) o nella pretesa di imporre a realtà geografiche distanti e a realtà storiche, culturali e religiose differenti, schemi e valori ad esse estranei; e ciò in vista di un deliberato processo di “normalizzazione” di quelle realtà che meglio possa favorire i reali interessi e scopi di quegli Stati “volenterosi” che agiscono in intervento armato e in violazione di ogni regola giuridica relativa agli obblighi dell'occupante, per giustificare ogni forma estrema e violenta di ingerenza negli affari interni dello Stato.

## 6. Il diritto e la politica

Si potrebbe obiettare che tutto quanto precede appartiene alla politica e non al diritto, al diritto internazionale. Ma è ben difficile condurre un'analisi rigorosamente giuridica con riguardo alle realtà territoriali (ormai non più statuali) considerate, quando queste realtà vengono palesemente sovvertite attraverso la violazione consapevole, sistematica e violenta di ogni principio e di ogni norma di diritto internazionale (consuetudinaria o convenzionale che sia).

E ciò senza considerare che quando si ha riguardo al modo di svolgersi delle relazioni internazionali tra gli Stati, il modo di essere del diritto internazionale è strettamente relativo alla politica, all'economia e alla storia.

Ma non può quest'ultima riflessione, o constatazione, essere presa a motivo giustificativo di una alterazione radicale dei rapporti (che devono essere equilibrati) tra diritto di intervento – e meglio sarebbe dire *facoltà* di intervento – e divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato.

In altri termini, la “politicalità” dell'ordinamento giuridico internazionale per come esso positivamente si manifesta e si evolve, come anche gli innegabili condizionamenti economici o le diversità culturali o le differenti retrospizioni storiche, non possono in alcun modo giustificare la impunita violazione di principi generali e norme sempre preesistenti, o la prevalenza dei rapporti di forza sulla regola giuridica; ovvero, la giustificabilità di azioni di politica estera direttamente contrastanti con il diritto internazionale in nome di interessi economici o geostrategici di uno o di altro Stato



ammantate dei colori e dello spirito mendace di una sorta di nuova *Santa Alleanza* che vede nella NATO il suo braccio armato (come si può constatare oggi con riguardo ai più recenti sviluppi della crisi ucraina o come si è potuto constatare a proposito della Libia e, prima ancora, della Serbia).

In linea più generale e secondo l'unica prospettiva corretta e conforme ai principi generali di diritto internazionale, non è compito di questo valutare e pretendere di modificare l'organizzazione politica dello Stato o pretendere la modifica della sua struttura, del suo ordinamento e dei suoi criteri di rappresentanza: questo è compito della popolazione che politicamente si organizza nella forma dello Stato secondo regole e criteri che non possono essere sindacati dal diritto internazionale e, tanto meno, da parte di altri Stati (e nessuno si può arrogare tale pretesa).

La regola fondamentale del diritto internazionale relativa alla consistenza e alla esistenza di ciò che va inteso come *Stato* con tutte le relative conseguenze giuridiche per il suo ordinamento interno e per l'ordinamento giuridico internazionale, è la concreta presenza di un'autorità di governo che eserciti una effettiva e originaria potestà decisionale su di una comunità di persone, in definiti e riconoscibili limiti territoriali.

La pretesa natura *democratica* dello Stato non è un requisito per la sua legittimazione politica e non è un requisito per la sua riconoscibilità giuridica secondo il diritto internazionale e nel contesto delle relazioni interstatuali. La pretesa *democraticità* dell'organizzazione interna dello Stato può essere, al momento, assunta solamente come un auspicio o, al massimo, come un criterio tendenziale. Nulla di più.

Questo non significa legittimazione e giustificazione sul piano politico di strutture e di forme di Stato autoritario o dittatoriale, che è problema ben diverso e che sottintende valori e idee che appartengono alla categoria del pensiero politico; significa soltanto conformità ai principi che regolano la vita della Comunità internazionale degli Stati che è, appunto, *Comunità di Stati* e non Comunità di individui come sembra pretendere e imporre un'idea del tutto distorta della *globalizzazione* in nome della quale qualsiasi ingerenza vorrebbe essere giustificata in vista della scomparsa della sovranità statale e della indipendenza politica di popolazioni rappresentative, pur nelle diversità culturali, linguistiche o religiose, di una loro specificità caratterizzata anche da una storica stanzialità su di un determinato territorio e comunque conviventi sulla base di un patto mutuo che è fondamento della convivenza stessa; convivenza che non può essere contestata o sovvertita in nome di altri principi o, peggio, in nome di interessi che non sono quelli della Comunità internazionale degli Stati.

## 7. Conclusioni

Se la prospettiva non è questa non avrebbe senso alcuna analisi giuridica condotta sul *filo* del diritto internazionale; e se la prospettiva non è questa ma è quella che ora si contesta, le premesse e le finalità vedono come presupposto e scopo la deliberata e preordinata distruzione della sovranità statale e dell'indipendenza dei popoli; cioè, la fine del diritto internazionale e strutturalmente della stessa Comunità internazionale degli Stati che non possono trovare loro sostituti nel cosiddetto ordinamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o, strutturalmente, nel modo di essere di questa intesa nei suoi profili istituzionali.

Tutto questo sulla base di due elementari considerazioni, una giuridica e l'altra fattuale: per la prima basta rilevare che l'Organizzazione delle Nazioni Unite è il risultato di un trattato internazionale la cui validità e la cui vigenza si rapporta al diritto internazionale; come anche va detto che il diritto internazionale preesiste all'ONU e non si esaurisce e nemmeno coincide con l'ordinamento di tale Organizzazione.

Per la seconda considerazione, basta dire – ed è una constatazione – che l'Organizzazione delle Nazioni Unite non è tale da poter essere intesa, sotto il suo profilo istituzionale, come organo di *governo* mondiale, come sostengo taluni giuristi particolarmente fantasiosi. E, comunque, se pure così fosse non avrebbe più senso parlare di diritto internazionale e di Comunità internazionale degli Stati. E ancor meno senso avrebbe porsi il problema dei rapporti tra sovranità dello Stato e divieto di ingerenza negli affari interni di questo.

La verità è che si è in presenza di tentativi ripetuti e violenti di sovvertimento dell'ordine giuridico internazionale attraverso l'uso e la rivendicazione strumentale di interessi pretesamente generali, o attraverso la evocazione di più alte idealità.

O, peggio, al di là di ogni altro pretesto, attraverso la strumentalizzazione di eventi falsamente rappresentati quanto alle loro modalità, ai loro autori e alle loro finalità, ed utilizzati per colpire l'opinione pubblica internazionale e poter essere così assunti a motivo legittimante qualsiasi azione diretta contro la sovranità e l'indipendenza di qualsiasi Stato.

Ci si intende riferire esplicitamente ai tragici fatti dell'11 settembre 2001 la cui origine e le cui modalità vengono poste in discussione da molte fonti e da molti autori per quel che riguarda la versione ufficiale che di tali fatti è stata data.

Forse fra sessant'anni si saprà la verità se cioè quella oggi ufficiale o altra, così come dopo settantatre anni si conosce la verità, ben diversa da quella ufficiale, relativamente all'attacco *a sorpresa*, a Pearl Harbour, il 6 dicembre 1941, da parte del Giappone contro gli Stati Uniti d'America.