

Il nesso tra pace, conflitti armati e sicurezza alimentare internazionale in un recente *Statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Claudio Di Turi

Professore associato di Diritto internazionale, Università della Calabria

Il conflitto armato internazionale tra Russia e Ucraina, provocato dall'invasione del territorio di quest'ultima nel febbraio 2022 da parte della Federazione russa e unanimemente condannato dalle principali istituzioni politiche internazionali¹, continua a essere al centro delle preoccupazioni della Comunità degli Stati e, *in primis*, dell'ONU. Ne costituisce esempio uno *Statement* (lo *Statement*) emesso il 3 agosto 2023 dal Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (il Presidente Cds) nell'ambito delle discussioni aventi ad oggetto la "*Maintenance of international peace and security*"². In tale documento, pur non pronunciandosi direttamente e in modo esplicito sulle ostilità tra i due Paesi e sulla violazione della norma internazionale che proibisce l'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte della Russia, il Presidente Cds non ha mancato di prendere posizione su alcune questioni connesse alla guerra in corso: esse costituiscono altrettanti motivi di *international concern* per la Comunità internazionale, e conviene tentare di analizzarle.

In via preliminare, il Presidente Cds afferma il *commitment* del Consiglio di sicurezza nei confronti della Carta ONU (la Carta), la *primary responsibility* del principale organo politico dell'ONU riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché il *full respect* da esso dovuto alla sovranità e integrità territoriale degli Stati in conformità alla Carta³.

Si tratta di una premessa funzionale a stabilire un nesso tra il mantenimento della pace e le minacce che derivano per essa dal crescente intensificarsi, per numero e gravità, di conflitti armati internazionali unitamente all'insicurezza alimentare⁴ e all'impiego di taluni specifici metodi di condotta delle ostilità, tra i quali la c.d. *starvation* (su cui v. *infra*), che aggravano la condizione delle popolazioni vittime della guerra⁵. Tali popolazioni, infatti, vedono gravemente compromesso l'accesso al cibo, con la conseguente lesione del loro diritto all'alimentazione, un diritto umano di seconda

¹ Si veda la risoluzione *Aggression against Ukraine*, UN Doc. ES-11/1, adottata dall'Assemblea generale ONU il 2 marzo 2022 a larghissima maggioranza (141 voti a favore, 5 contro, 35 astensioni), con cui l'organo plenario domandava alla Federazione russa di ritirare immediatamente e senza condizioni le sue truppe dal territorio aggredito e riportarle all'interno dei confini russi riconosciuti dalla Comunità internazionale.

² UN Doc. S/PRST/2023/4.

³ *Ivi*, par. 2 s.

⁴ La nozione di "sicurezza alimentare" è stata elaborata inizialmente in sede FAO in occasione della seconda Conferenza mondiale sulla nutrizione (novembre 1996) conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione e di un Piano d'azione (v. la *Rome Declaration on World Food Security* e il *World Food Summit Plan of Action*, del 1° novembre 1996, disponibili in www.fao.org). Essa è la condizione che sussiste quando ogni essere umano, in ogni momento, ha accesso fisico, sociale ed economico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che garantisca le sue esigenze nutrizionali e preferenze alimentari necessarie per condurre una vita sana e attiva.

⁵ Secondo la risoluzione del Consiglio di sicurezza UN Doc. S/RES/2417 (2018), del 24 maggio 2018 (preambolo, par. 1-2), ben 74 milioni di persone vivono in condizione di insicurezza alimentare a causa del loro coinvolgimento in conflitti armati, che hanno un impatto «devastating», causando spostamenti di popolazione, interruzione delle catene di approvvigionamento alimentari, aumento dei prezzi, perdita del potere di accesso alle forniture alimentari (par. 10).

generazione riconosciuto da numerosi strumenti internazionali, incluso il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (il PIDESC)⁶, e anche dallo *Statement*⁷. A riguardo, nello *Statement* si evidenzia come la sicurezza alimentare delle popolazioni vittime dei conflitti armati appaia oggi minacciata da fattori diversificati quali i cambiamenti climatici, la scarsità di acqua, la desertificazione, la perdita di biodiversità: secondo il Presidente del Cds⁸, tali fenomeni possono costituire altrettante fattispecie prese in considerazione nel Progetto di articoli in tema di disastri approvato in seconda lettura dalla Commissione del diritto internazionale⁹.

Soffermandoci ora su talune specifiche problematiche poste dall'insicurezza alimentare, il documento mette l'accento sui doveri che gli Stati – i principali protagonisti delle relazioni internazionali – sono chiamati ad assolvere per contrastare tale fenomeno in conformità all'obiettivo n. 2 sancito nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁰. Così, rilevato lo scarso livello di finanziamento delle attività di assistenza allo sviluppo e le sue conseguenze sulla sicurezza alimentare internazionale¹¹, il Presidente del Cds invita gli Stati membri dell'ONU a utilizzare le proprie risorse disponibili per donare somme di denaro e finanziare le organizzazioni competenti per trasportare e consegnare beni alimentari¹², le istituzioni finanziarie internazionali a fornire assistenza tecnica¹³, e le organizzazioni internazionali a carattere regionale a contribuire agli sforzi internazionali per combattere il fenomeno *de quo*¹⁴.

Non è, peraltro, sul versante economico-finanziario che si situano i richiami più significativi indirizzati agli Stati membri dal Presidente Cds al fine di contrastare l'insicurezza alimentare. In effetti questo organo, richiamata implicitamente la c.d. "responsabilità di proteggere" la propria popolazione che incombe anzitutto sugli Enti sovrani¹⁵, individua precisi obblighi a carico degli Stati in tempo di conflitto armato collegandone in modo puntuale l'adempimento al rispetto del diritto internazionale umanitario al fine di «[...] to break the vicious cycle between armed conflict and food insecurity»¹⁶, preservando la pace e la sicurezza internazionale. Tra tali impegni, rileva

⁶ V. l'art. 11 del *Covenant*, che lo tutela nell'ambito del diritto ad un livello di vita adeguato (par. 1), nonché come diritto alla libertà dalla fame (par. 2). La determinazione del contenuto normativo del diritto all'alimentazione e dei corrispondenti obblighi statali è stata effettuata da due organi delle Nazioni Unite: il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, ossia l'organo di controllo del rispetto degli obblighi nascenti dal PIDESC, e il Relatore speciale sul diritto all'alimentazione istituito nell'ambito delle c.d. procedure speciali del Consiglio dei diritti umani. In sintesi, il diritto all'alimentazione «[...] is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement», ed è caratterizzato dalla disponibilità e accessibilità del bene cibo. In argomento, sia permesso il rinvio a C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021.

⁷ Così il par. 11 del documento: «The Security Council reaffirms that access to affordable, safe and nutritious food is a basic human need [...]».

⁸ In questo senso, v. già UN Doc. S/PRST/2020/6, del 29 aprile 2020, par. 9.

⁹ ILC, Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2016, vol. II, part two. Secondo l'art. 3 del Progetto per "disastro" s'intende «a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement [...] seriously disrupting the functioning of society».

¹⁰ UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.

¹¹ UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 6.

¹² *Ivi*, par. 9 s.

¹³ *Ivi*, par. 8.

¹⁴ *Ivi*, par. 5.

¹⁵ *Ivi*, par. 6.

¹⁶ *Ivi*, par. 16.

anzitutto il divieto per gli Stati belligeranti di ricorrere alla già citata *starvation*¹⁷, un metodo di combattimento che consiste nella volontà di affamare la popolazione civile attraverso tre distinte pratiche, ossia: la privazione di cibo in danno della popolazione civile, vietata dall'art. 54, par. 1, del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; la distruzione di oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione e, tra questi, beni alimentari e aree destinate alla coltura e all'irrigazione (*ivi*, par. 2); l'ostacolare le attività di soccorso umanitario (art. 70 del medesimo strumento).

La *starvation* non è, peraltro, l'unica fattispecie rilevante del diritto internazionale umanitario evocata nello *Statement* presidenziale. Tale *corpus* normativo deve essere rispettato dagli Stati belligeranti nella sua interezza e in senso conforme ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza¹⁸, soprattutto per quanto riguarda la garanzia dell'accesso degli operatori umanitari alle aree di conflitto al fine di soccorrere i civili anche fornendo loro il cibo necessario alla sopravvivenza¹⁹.

Alla luce di ciò, sorprende il silenzio del Presidente Cds circa le conseguenze della commissione di atti di *starvation*: se provata, infatti, essa costituisce un crimine di guerra *ex* art. 8, par. 2 (xxv) dello Statuto della Corte penale internazionale, giurisdizione competente ad accertare la commissione di crimini di guerra commessi in Ucraina a seguito dell'accettazione della sua competenza da parte di tale Stato.

Tale silenzio è solo in parte attenuato dalla timidezza con cui il Presidente Cds sollecita nello *Statement* «[...] to stop the blocking of roads required for the supplying of and access to local markets and the damaging of sources of food [...]»²⁰: per quanto appaia implicitamente indirizzata alla Russia responsabile di avere sospeso la sua partecipazione agli Accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano²¹, l'affermazione risulta piuttosto anodina e fa dubitare circa la capacità delle Nazioni Unite di assumere realmente un ruolo centrale per rispondere alle sfide poste dall'insicurezza alimentare nelle situazioni di conflitto armato che mettono gravemente in pericolo la vita umana.

Ottobre 2023

¹⁷ *Ivi*, par. 20.

¹⁸ Per una trattazione di tali principi, v. A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2019, pp. 130-135.

¹⁹ UN Doc. S/PRST/2023/4, cit., par. 21.

²⁰ *Ivi*, par. 24.

²¹ In argomento, sia consentito il rinvio a C. DI TURI, *Le vicende degli accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano dai porti ucraini e il loro impatto sulla sicurezza alimentare internazionale*, in *SidiBlog*, 29 luglio 2023.