

“GUERRA E FAME”. L’INSICUREZZA ALIMENTARE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Mario Rafaniello*

*Università “Luigi Vanvitelli”, Caserta. mario.rafaniello@unicampania.it

Abstract

Con la nota risoluzione 2417 del Consiglio di Sicurezza dell’Onu è stato esplicitamente riconosciuto il legame tra fame e conflitti armati in termini generali, provocando un’ondata di dibattito e ulteriori studi sul tema. L’insicurezza alimentare intenzionalmente indotta da operazioni militari si è notevolmente accresciuta negli ultimi anni riguardando ormai centinaia di milioni di persone. L’inquadramento della fame quale strumento di guerra nel diritto internazionale umanitario, però, è tutt’altro che agevole e ciò rende altrettanto difficoltoso punire i responsabili. Il presente contributo offre alcune riflessioni in merito.

With the well-known resolution 2417 of the UN Security Council, the link between hunger and armed conflicts was explicitly recognized in general terms, provoking a wave of debate and further studies on the topic. Food insecurity intentionally induced by war operations has increased significantly in recent years, now affecting hundreds of millions of people. The classification of hunger as an instrument of war in international humanitarian law, however, is far from easy and this makes it equally difficult to punish those responsible. This paper offers some reflections on this subject.

Keywords

Insicurezza alimentare, diritto internazionale umanitario, conflitti armati, risoluzione 2417

Un’emergenza più attuale che mai

In occasione della 43^a sessione della Conferenza della Food and Agriculture Organization (Fao), tenutasi nel luglio 2023, è stato letto – da parte dell’Osservatore Permanente della Santa Sede presso le Organizzazioni e gli Organismi delle Nazioni Unite per l’Alimentazione e l’Agricoltura¹ – un

¹ Il riferimento è alla Fao, all’International Fund for Agricultural Development (Ifad) e al World Food Programme (Wfp).

messaggio destinato ai partecipanti inviato da Papa Francesco. Nelle accorate righe in questione, il Santo Padre ha richiamato l'attenzione sul terribile legame tra fame e conflitti armati, fonte di disperazione, esodi di massa e povertà assoluta per milioni di persone nel mondo, senza contare anche l'impatto degli eventi climatici estremi e i disastri naturali. Nell'amara constatazione che l'obiettivo "Fame Zero" dell'Agenda 2030² ad oggi non possa essere raggiunto nei tempi auspicati dalla comunità internazionale, il Papa afferma che povertà, disuguaglianze, e mancanza di accesso alle risorse di base come cibo, acqua potabile, sanità e educazione, sono nel loro insieme un grave affronto alla dignità umana. La risposta, si ribadisce con forza, deve tenere conto delle comunità locali, delle persone e dei loro bisogni, non essere calata dall'alto da organismi interessati solo al profitto. Il messaggio invita la "famiglia delle nazioni" a lavorare congiuntamente e cooperare, permettendo alle organizzazioni internazionali, come la Fao in primis, di svolgere efficacemente il loro mandato (Sala Stampa della Santa Sede, 2023).

Incrociando i dati forniti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) e dallo Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) emerge che, dal 2019 ad oggi, le persone nel mondo soggette a grave insicurezza alimentare a causa di fattori multipli sono aumentate di centinaia di milioni (Sipri, 2022). Questi fattori, cui fare riferimento, sono il risultato del susseguirsi – appunto – di shock climatici, conseguenze della pandemia e dei conflitti armati (Ochoa Martínez, 2023). Il primo di questi elementi è ampiamente presente nel diritto internazionale, rappresentando da decenni un settore in progressivo sviluppo. Il secondo, invece, ha chiamato la governance globale a prendere misure improvvisate e drastiche, nella speranza non si ripeta tale scenario. I conflitti armati, al contrario, non sembrano essere né debellati, né rispettosi delle più basilari regole del diritto internazionale umanitario. Emerge, allora, in tutta la sua brutalità il tema della fame, intesa come strumento di guerra mirato ad affamare i civili o costringerli a lasciare le loro terre. Da premettere che nel diritto internazionale e nella letteratura viene utilizzato il termine anglosassone "starvation", traducibile come "fame" oppure "inedia"; il riferimento è alla privazione dei beni di prima necessità (es. viveri, medicinali, carburante ed altre fonti di sussistenza) perpetrata a danno della popolazione civile (Simla, 2023).

Un punto cardine nel cercare di innalzare l'allarme, nonché un tentativo concreto di stabilire ulteriori confini sui metodi di guerra che possono provocare immani sofferenze, è la risoluzione 2417 del 2018 adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cds), più avanti oggetto di un

² Il riferimento è al *Sustainable Development Goal* n. 2, "Zero Hunger".

approfondimento dedicato. Essa ha riconosciuto senza mezzi termini il rapporto tra conflitto armato e fame, condannando l'uso della seconda come arma per il primo e ponendo la questione sotto il profilo della pace e della sicurezza internazionale³. Trattasi della prima volta che ciò viene riconosciuto, in termini generali, al più alto livello del sistema multilaterale internazionale; nelle precedenti risoluzioni era stata condannata la carestia deliberatamente causata ma in singoli paesi (Pérez de Armiño, 2023). A “spingere” verso questa presa di coscienza negli ultimi anni è stato, oltre a quanto descritto, l'aumento delle carestie (World Food Programme, 2019), con un punto di svolta nel 2017 con le tragedie patite da Nigeria, Sud Sudan, Somalia e Yemen che hanno portato sull'orlo di questo baratro oltre 20 milioni di persone. Questi scenari hanno scosso la comunità internazionale e l'opinione pubblica imponendo una decisa presa di posizione da parte dei grandi attori globali. Nel 2020, a confermare tale sensibilità, è stata l'assegnazione del Premio Nobel per la pace al World Food Programme.

Questa breve introduzione fotografa la gravità della situazione per quanto riguarda l'insicurezza alimentare provocata dai conflitti armati. L'intreccio tra questi due elementi, apparentemente scontato e atavico, dal punto di vista del diritto internazionale umanitario presenta alcuni tratti complessi. Innanzitutto, la fame può essere provocata da una molteplicità di cause: distruzione di impianti di produzione o infrastrutture agricole, avvelenamento di riserve d'acqua, interruzione o sabotaggio degli approvvigionamenti alimentari, aggressioni agli operatori umanitari, inutilizzabilità dei campi, soppressione dei capi di bestiame, dispersione della forza lavoro e così via. La casistica è pressoché infinita e non sempre il nesso di causalità è chiaro o immediato; ciò può rendere molto difficile stabilire il regime delle responsabilità. A tal proposito, come si dirà in seguito, il nocciolo del problema è sia la “reale” possibilità di perseguire i responsabili, sia la classificazione stessa dei “crimini di fame” nel diritto internazionale (Dowd, 2021). L'aumento e la disponibilità di prove in merito, dovuta a nuovi metodi di rilevazione e all'incessante lavoro sul campo delle varie organizzazioni internazionali o organizzazioni non governative (Ong), ha portato alcuni studiosi a proporre nuovi punti di vista sulla possibilità di ascrivere i crimini di fame tra quelli contro l'umanità e di genocidio, al di là dell'attuale riconoscimento pacifico come crimine di guerra.

Le principali fonti nel diritto internazionale

³ Si legge nel testo: «Reiterating its primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, in this connection, its commitment to address conflict-induced food insecurity, including famine, in situations of armed conflict [...]».

L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 sancisce il diritto di ogni individuo “ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione”. Quest'ultimo, quale diritto umano di seconda generazione, è in generale disciplinato da un ampio ventaglio di strumenti convenzionali, come il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 che tutela, nel corpo dell'art. 11, il diritto ad un livello di vita adeguato, comprensivo dell'alimentazione, e il diritto alla libertà dalla fame (Di Turi, 2023⁴). Citando altre fonti, l'art. 12 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979, in aggiunta, garantisce un'alimentazione adeguata alle donne durante la gravidanza e l'allattamento. L'art. 24 della Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 esorta le Parti a lottare contro la malnutrizione dei bambini e fanciulli, anche mediante “l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale”. Infine, l'art. 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 impone alle Parti la prevenzione del “rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità”. Come si può intuire da queste righe, sono numerose le fonti di primaria importanza nel diritto internazionale che riconoscono a vario titolo il diritto alla sicurezza alimentare, con una particolare attenzione a quelle categorie di persone più soggette a rischi, specialmente se coinvolte in un conflitto armato. Questo diritto fondamentale, purtroppo, risente molto più di altri delle tante linee di frattura che attraversano l'età contemporanea: scarsità di risorse, disastri ambientali, crisi economiche, tensioni geopolitiche, recrudescenza delle crisi non internazionali su base etnico-religiosa. Occorrerebbe, come auspica l'Agenda 2030, una seria presa in considerazione di politiche globali fondate sulla pacifica convivenza e sulla solidarietà, riconoscendo il diritto all'alimentazione nei fatti come diritto umano. Si ritiene che ciò non possa che passare da una vera e rinnovata cultura dei diritti umani ben al di là di quanto scritto nella Dichiarazione del 1948 (Squillaci, 2017).

Premesso che durante un conflitto armato debbano trovare applicazione sia i diritti dell'uomo che il diritto internazionale umanitario (in un rapporto che, in caso di conflitto, la Corte internazionale di Giustizia considera rispettivamente tra *lex generalis* e *lex specialis*; Ronzitti, 2021), il diritto al cibo va – ovviamente – separato dall'utilizzo della fame come strumento di guerra. Pertanto, ciò comporta

⁴ Nella medesima fonte l'autore, a proposito dell'attuale offensiva russa in Ucraina, afferma come la stessa abbia comportato la violazione dell'art. 11 del Patto “sotto i profili della disponibilità e accessibilità di beni cerealicoli, in particolare in occasione dell'assedio a numerose città ucraine, realizzato ricorrendo a pratiche di *starvation* come metodo di condotta delle ostilità”.

il passaggio allo studio delle principali fonti in materia del diritto internazionale umanitario, iniziando, quindi, dalle note Convenzioni di Ginevra del 1949 e i loro Protocolli aggiuntivi del 1977. Quest'ultimi hanno rinforzato

la protezione ed il rispetto della popolazione civile, già largamente prevista dall'art. 3 comune alle quattro convenzioni che declama le regole assolute di umanità da rispettare in ogni circostanza (Sommaruga, 2012).

La c.d. Ginevra IV (relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra) si occupa solo di garantire a determinate figure, come gli internati, un'alimentazione sufficiente a garantirne normali condizioni di salute⁵, con disposizioni mutuata dalla c.d. Ginevra III relativa al trattamento dei prigionieri di guerra⁶. Più utili ai fini della ricerca sono le disposizioni contenute nei due Protocolli: il Primo, che si riferisce alla protezione delle vittime di conflitti armati internazionali, contiene all'art. 54 le basi per l'inquadramento della fame come metodo di guerra vietato nei confronti dei civili. Viene fatto divieto di "attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile", privandola dei mezzi di sussistenza al fine di provocarne deliberatamente la fame (o lo spostamento) "quale che sia lo scopo perseguito". Al di là delle deroghe subito previste in caso della sussistenza delle forze armate avversarie e per fini diversi, quali l'appoggio a un'azione militare, è fatto comunque divieto di intraprendere azioni tali da lasciare alla popolazione civile "alimenti e acqua in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi". Parte di quanto disposto da questo articolo si ritrova all'art. 14 del Secondo Protocollo, relativo anch'esso alla protezione delle vittime dei conflitti armati ma, in questo caso, non internazionali. Sinteticamente, vengono ribaditi i divieti di usare la fame come metodo di guerra a danno dei civili e di intraprendere azioni tali da compromettere, a tale scopo, i beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione.

Mezzo secolo dopo le Convenzioni ginevrine un passo decisivo fu segnato dallo Statuto della Corte penale internazionale (Cpi) del 1998 che, agli artt. 6, 7 e 8 definisce rispettivamente il crimine di genocidio e i crimini contro l'umanità e di guerra. È principalmente l'ultimo di questi articoli che bisogna guardare, in particolare al par. 2, lett.b), punto xxv), secondo cui è da ascriversi ai crimini di guerra "affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili, privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi come previsto dalle Convenzioni di Ginevra". Affinché si configuri l'ipotesi, devono essere presenti quattro elementi: la

⁵ Cfr. artt. 36, 76, 89, 91, 108.

⁶ Cfr. artt. 26, 30, 72.

condotta deve essersi svolta nel contesto di un conflitto armato internazionale; l'autore era a conoscenza delle circostanze che stabiliscono l'esistenza di un conflitto armato; l'autore ha privato i civili di oggetti indispensabili alla loro sopravvivenza; l'autore intendeva affamare i civili "as a method of warfare". Mettendo da parte i dubbi sollevati in dottrina su questa disposizione, ciò che sembra chiaro è che essa non consente di perseguire le "conseguenze involontarie", come ad esempio una cattiva gestione sociale o altre inadempienze generali nel mancato raggiungimento degli standard di *good governance* promossi a livello internazionale (Conley, De Waal, Murdoch, Jordash, 2018). Un riconoscimento indiretto, poi, potrebbe considerarsi nell'ambito del genocidio all'art. 6, lett. 5) dello Statuto, riferito alla deliberata sottoposizione di persone appartenenti ad un gruppo "a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso". Resta del tutto escluso un riconoscimento, diretto o indiretto, nel caso dei crimini contro l'umanità (Dowd, 2021).

A dimostrazione della costante evoluzione della tematica, nel dicembre 2019 lo Statuto della Cpi è stato oggetto di una riforma che ne ha ampliato la giurisdizione per i crimini di guerra anche ai conflitti armati non internazionali. Un dettaglio non di poco conto alla luce della quantità e violenza delle guerre civili nel mondo, fonte di continue carestie. La modifica allo Statuto (adottata all'unanimità partendo da un'iniziativa diplomatica della Svizzera; Aspenia online, 2023), tra l'altro, mira quindi a rendere applicabile la giurisdizione della Cpi all'utilizzo della fame come metodo di guerra nei confronti della popolazione civile nelle crisi interne. Questa "estensione" prova a colmare una lacuna abbastanza evidente nel diritto internazionale poiché, come accennato, il problema di questo tipo di crimini è tanto riuscire a documentarli e ad investigarvi che mettere i responsabili dinanzi alle proprie responsabilità (Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione svizzera, 2021).

Gli strumenti appena esaminati compongono il quadro articolato del diritto internazionale umanitario in merito alla fame a danno dei civili intenzionalmente provocata dalle operazioni militari e forniscono, comunque, dei punti fermi sotto il profilo teorico e come base per la perseguibilità di questi crimini tanto nei conflitti internazionali che in quelli interni. L'incorporazione frammentaria di queste disposizioni internazionali nei singoli ordinamenti nazionali ha provocato, secondo la dottrina, un problema di responsabilità: in virtù del principio di sovranità, infatti, è difficile ritenere responsabili gli attori rilevanti nei conflitti non internazionali (Pérez de Armiño, 2023). Ultimo tassello di questa impervia evoluzione è la risoluzione 2417 del Cds, su cui dedica un apposito paragrafo.

La risoluzione 2417 e il *vicious cycle between armed conflict and food insecurity*

Nel 2016 Ban Ki-moon, allora Segretario Generale dell'Onu, osservò che ben dieci delle più gravi crisi alimentari del mondo, in quel momento storico, erano causate da una guerra, e che le persone interessate dal dramma aumentavano costantemente (Mondo Internazionale, 2023). Quelle crisi localizzate tra Africa e Medio Oriente riaccesero il dibattito nella governance globale portando il Cds a prendere, ancora una volta, una netta posizione, ma in questo caso di respiro molto più ampio. Il riferimento è alla citata risoluzione 2417 che sostanzialmente riconosce l'insicurezza alimentare causata dai conflitti armati come una questione di pace e sicurezza, condannando l'uso della fame come metodo di guerra. La principale novità è che rispetto alle precedenti risoluzioni in questa occasione il problema è posto in termini generali. La risoluzione, in aggiunta, riporta in apertura il dato shock di complessivamente 74 milioni di persone che soffrono l'insicurezza alimentare o, ancor peggio, in situazioni di conflitto armato; quest'ultime sono tra le principali ragioni di simili tragedie umane. Il Cds, preoccupato per i crescenti numeri di queste crisi, afferma con forza la necessità di riconoscere *the need to break the vicious cycle between armed conflict and food insecurity*, che può manifestarsi con impatti diretti che spaziano dall'abbandono delle aree di pascolo o pesca alla distruzione di scorte di cibo, dall'interruzione dei mercati alimentari all'aumento dei prezzi, fino alla riduzione dell'accesso alle forniture fondamentali per la preparazione del cibo come acqua e combustibile. Inoltre, il testo, dopo aver opportunamente richiamato le Convenzioni di Ginevra e i loro Protocolli aggiuntivi⁷, ricorda l'obbligo delle Parti contraenti e di quelle coinvolte in un conflitto armato di rispettare e far rispettare il diritto internazionale umanitario in ogni circostanza, sottolineando che *using starvation of civilians as a method of warfare may constitute a war crime*. Ancora, alle Parti in conflitto è indirizzato l'invito al rispetto del diritto internazionale umanitario nei confronti dei civili che comprende anche l'evitare di distruggere i mezzi necessari di produzione e distribuzione del cibo (es. fattorie, mulini, siti di stoccaggio, bestiame, impianti di acqua potabile, ecc.). Altro invito di grande importanza, da parte del Cds, è di non privare l'accesso ai civili di questi mezzi di sopravvivenza, compreso l'ostacolare intenzionalmente l'approvvigionamento e l'accesso ai soccorsi umanitari necessari per rispondere all'insicurezza alimentare. Se ciò dovesse accadere, l'organo potrebbe prendere in considerazione l'adozione di misure sanzionatorie laddove opportuno e in linea con la pratica esistente. Le misure possono essere applicate a individui o entità che ostacolano *the delivery of humanitarian assistance, or access to, or distribution of, humanitarian assistance*. Infine, punto chiave della risoluzione è l'esortazione agli Stati di condurre indagini

⁷ Fonti richiamate più volte nel testo della risoluzione.

tempestive, imparziali ed efficaci, nell’ambito della loro giurisdizione, sui casi di *use of starvation of civilians as a method of warfare*, compreso il rifiuto illegale di consentire l’aiuto umanitario ai civili oggetto di conflitti armati. Si tratta di misure di natura preventiva che intendono stimolare la responsabilizzazione degli Stati stessi nel documentare e denunciare al Cds questi crimini.

Complessivamente, merito di questa risoluzione è stato quello di “rafforzare” il quadro esistente nel diritto internazionale, a partire dai numerosi inviti ed esortazioni rivolte alle Parti coinvolte sia sulla prevenzione degli atti mirati alla creazione di insicurezza alimentare che alla loro condanna. Il testo del Cds ha fatto proprie le istanze ginevrine e dello Statuto del Cpi, compreso il divieto di impedire l’accesso agli aiuti umanitari e la compromissione delle infrastrutture utili alla sopravvivenza, dettaglio rilevante soprattutto nei conflitti interni dove maggiore può essere il coinvolgimento di ampie aree popolate da civili e, quindi, le conseguenze devastanti della fame (Fantahun Tefera, 2022). Nonostante le difficoltà insite nello stabilire chiaramente dei nessi causali e quindi delle responsabilità nei crimini di fame, l’aver riconosciuto in questa risoluzione la relazione tra civili e mezzi/infrastrutture per garantirne la sopravvivenza è un passo importante. Profili più problematici presentano invece le possibili sanzioni e, in generale, l’efficacia della risoluzione “sul campo”.

I limiti della risoluzione

Al netto dei suddetti meriti, gli studiosi non hanno tardato a sollevare talune perplessità. Le linee d’azione proposte dalla risoluzione, preventiva e punitiva, seppur promettenti sembrano scarsamente realizzabili. Le modalità d’attuazione appaiono vaghe e l’applicazione delle sanzioni soffre di prevedibili calcoli geopolitici, rendendo giocoforza necessario uno “sforzo” di volontà politica (Pérez de Armiño, 2023). Nell’invitare tutte le Parti coinvolte nel conflitto a rispettare i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale umanitario, si sottolinea l’importanza di garantire libero accesso del personale umanitario ai civili (anche per gli Stati confinanti), cooperando con il Coordinatore umanitario dell’Onu e con le agenzie di quest’ultima per fornire tale accesso. A queste realtà devono altresì fornirsi informazioni, da parte degli Stati e del Segretario Generale dell’Onu, riguardo casi di rifiuto illegale dell’accesso umanitario laddove esso possa costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il problema, però, è che questa delicata parte della risoluzione si chiude con una non meglio precisata disponibilità nel prendere in considerazione tali informazioni e, *when necessary*, adottare misure adeguate. In dottrina questo passaggio è stato definito un “punto cieco” della 2417 (Fantahun Tefera, 2022), poiché impedire l’accesso agli aiuti altro non comporta che il creare le condizioni per una carestia (o per aggravarne una già in corso). Altro problema rispetto a

queste misure sanzionatorie è che esse sono con poca probabilità applicabili ai gruppi armati non statali, sempre più protagonisti di operazioni a danno dei civili e dei loro mezzi di sopravvivenza. Ritorna allora l'importanza anche dell'azione sul campo, mirata non solo all'aiuto umanitario ma anche alla documentazione dei fatti, operata con tecniche moderne e scevre da condizionamenti, così come la cooperazione tra Stati che laddove rilevino condotte illegali devono adoperarsi nel senso richiesto dal Cds, anche applicando sanzioni agli Stati responsabili. Così facendo, le informazioni possono essere portate all'attenzione della governance e dell'opinione pubblica globale, generando lo slancio politico necessario per affrontare il problema nell'agenda della comunità internazionale, anche nel senso di un eventuale negoziazione con le Parti coinvolte nel conflitto (Linares Quero, Pérez de Armiño, Sánchez Montero, 2023).

Punti cardine della 2417, in sintonia con il diritto internazionale umanitario, come si è visto sono la prevenzione delle cause che portano all'insicurezza alimentare e l'accesso da parte dei civili agli aiuti umanitari. Altrettanto importanti sono le attività di raccolta delle prove e delle testimonianze dei crimini di guerra, le attività di informazione sul legame tra fame e conflitti armati presso l'opinione pubblica e la ricerca di consenso internazionale intorno a questi temi propugnata sia dalle organizzazioni internazionali che dalle Ong. Ad ogni modo, è constatabile la necessità di rafforzare i sistemi di informazione sull'insicurezza alimentare indotta dai conflitti armati. Queste richieste vengono sollevate da alcuni governi, agenzie multilaterali, organizzazioni umanitarie e istituti di ricerca; lo scopo è permettere ai suddetti sistemi di fornire regolarmente prove sulla relazione tra eventi violenti e vulnerabilità alimentare (Linares Quero, Pérez de Armiño, Sánchez Montero, 2023). Lo strumento più comune nel settore umanitario per determinare lo stato di sicurezza alimentare in determinate aree geografiche o popolazioni è la classificazione conosciuta come Integrated Food Security Phase Classification (Ipc; Clark, 2021). Tramite questo strumento multi-partner i governi, le agenzie Onu e le Ong, la società civile e altri attori rilevanti possono mettere in pratica la cooperazione necessaria per valutare con precisione la gravità della situazione secondo precisi standard riconosciuti a livello internazionale⁸. L'Ipc definisce 5 fasi di sicurezza alimentare: Generale sicurezza alimentare; Moderata insicurezza alimentare; Acuta crisi alimentare e dei mezzi di sostentamento; Emergenza umanitaria; Carestia/Catastrofe (Azione contro la Fame, 2024).

⁸ Per esempio, secondo l'analisi svolta nel dicembre 2023 dall'Ipc si stima che nel maggio 2024 oltre un milione di persone saranno soggette a rischio carestia nella Striscia di Gaza. Lo scenario più probabile prevede il raggiungimento della fase 5 dell'Ipc. Cfr. <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/alerts-archive/issue-97/en/>.

La consapevolezza è che proprio questo sia il più grande limite della risoluzione, cioè introdurre una cooperazione internazionale che sia davvero capace di intervenire tempestivamente e responsabilizzare gli autori delle condotte vietate fino a stimolare l'intervento della Cpi. Se da un lato gli attori umanitari cercano di migliorare questi sistemi per anticipare le crisi e raccogliere prove, dall'altro in dottrina si ritiene che gli stessi sistemi patiscano delle debolezze per quanto riguarda l'analisi dei conflitti o il collegamento tra atti specifici nei conflitti o specifici esiti di carestia o di crisi (Maxwell, 2019). Risulta vitale, allora, l'importanza di numerose iniziative promosse sia da gruppi di Paesi che da organizzazioni di società civile, tese alla promozione per la concreta attuazione della 2417 in tal senso nonché per promuovere al contempo una maggiore responsabilità e il perseguimento dei crimini di fame (Pérez de Armiño, 2023).

Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che nella grande cooperazione internazionale e nella responsabilizzazione degli attori globali possa trovarsi l'unica linea d'azione concreta per mettere un freno all'uso indiscriminato della fame come metodo di guerra. A rimetterci sono milioni di civili indifesi, quasi sempre in contesti regionali già afflitti da spirali di violenza e tensioni dove lo stesso intervento di natura umanitaria spesso risulta materialmente ostico. È anche vero che così come la fame può essere una conseguenza dei conflitti armati ne può essere l'origine, soprattutto nei conflitti interni dei paesi più poveri. Inoltre, la fame può avere anche origini più ampie e difficilmente afferrabili, compresi i rapporti di forza e le relazioni politiche, processi decisionali, sociali ed economici, a livello tanto internazionale che interno (Jaspars, Murdoch, Majid, 2022). Garantire il diritto umano ad un'alimentazione sana dovrebbe essere anch'essa una priorità, come auspica l'Agenda 2030, ma si può constatare che gli attuali sistemi alimentari, per eccesso o per difetto, stanno fallendo in tutto il mondo. Entro il 2050 si prevede che la popolazione mondiale toccherà i 10 miliardi sullo sfondo di condizioni climatiche tanto imprevedibili quanto devastanti. Se non vengono affrontate adeguatamente e parallelamente queste sfide citate in apertura del contributo, al di là della retorica, le ambizioni della governance globale riguardo i sistemi alimentari e le possibilità di sviluppo dei paesi che soffrono saranno irrealizzabili, alimentando all'infinito quel *vicious cycle* citato dal Cds (Läderach, Pacillo, Thornton, Osorio, Smith, 2021). Ritornando proprio alla 2417, essa ha il merito di porre un apice sul riconoscimento *uti universi* del legame tra fame e guerra, in evoluzione rispetto alla posizione *uti singuli* delle risoluzioni precedenti, esprimendo un consenso globale di condanna nonché un potenziale impulso politico nel voler rafforzare le norme internazionali, regionali e nazionali sul tema.

Un altro problema, come si ricorderà, riguarda lo Statuto della Cpi su questa tipologia di crimini, non prevedendo esso alcun tipo di riconoscimento tra i crimini contro l'umanità per l'uso della fame come arma di guerra. Anche in questo caso, gli studiosi propongono due possibili linee d'azione riguardo la perseguibilità della fame come crimine contro l'umanità laddove la si inquadri, rispettivamente, tra i crimini di sterminio e gli atti inumani (Dowd, 2021). Ad esempio, l'art. 7, par. 2, lett. b) include nella nozione di "sterminio" la sottoposizione intenzionale delle persone "a condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione, quali impedire l'accesso al vitto ed alle medicine". Nell'altro caso, rinvenibile al par.1, lett. k), seppur in assenza di riferimenti al cibo o alla fame, gli studiosi ritengono che la categoria degli "altri atti inumani" si ponga come "the most appropriate existing crime by which to prosecute starvation" in quanto rappresenta una categoria residuale in base alle quali possono essere perseguite violazioni di analoga gravità (Ventura, 2019). Nonostante queste proposte, la realtà è che affinché possa configurarsi il reato in oggetto, è necessario che gli atti siano stati compiuti con intenzionalità; ciò comporta l'effettiva difficoltà, all'interno di un processo, di dimostrare tale intenzionalità dell'autore degli atti (Simla, 2023).

Se sono certamente apprezzabili le condanne e le dure prese di posizione dell'Onu e dei suoi organi, deve realisticamente constatarsi che il Cds ha affrontato nel tempo il tema dei diritti umani nei conflitti armati in maniera incoerente (The Lancet, 2024). Per esempio, riguardo ai cambiamenti climatici e alle loro conseguenze sull'esacerbazione dei conflitti (tra cui la scarsità di risorse), la riluttanza di alcuni membri permanenti del Cds a proporre tavoli di discussione deriva in parte dalla volontà di non far emergere gli impegni sulla questione non mantenuti (Ochoa Martínez, 2023). Inoltre, i rapporti di forza tra Stati (semplicemente la geopolitica), fatti di alleanze e rivalità, hanno quasi sempre la priorità e ciò comporta l'impossibilità di giungere ad azioni politiche collettive indirizzate a fermare gli atti riprovevoli commessi a danno dei civili da determinati governi (The Lancet, 2024). Gli esperti, a tal proposito, ricordano come le sanzioni che il Cds può imporre a persone o entità che impediscono la fornitura, l'accesso o la distribuzione di assistenza umanitaria ai sensi della risoluzione 2417 richiedano l'unanimità, fattore praticamente inesistente in questi casi (Ips, 2024).

D'altronde, è questo il compito del diritto internazionale umanitario. Un diritto nato dalla guerra, che fa sentire la sua voce dinanzi alle violenze estreme nelle contese tra Stati o tra questi e i movimenti armati di opposizione, che non ha il compito di giudicare le cause dei conflitti ma piuttosto ricordare ai belligeranti il rispetto del principio di umanità, arginando le sofferenze patite dalle persone

(Sommaruga, 2012). La cooperazione internazionale⁹ a tutto tondo auspicata dalla 2417 può essere la pietra angolare su cui costruire nuove logiche d'intervento ma solo a patto che essa agisca mettendo da parte interessi egoistici e lasciando spazio esclusivamente ai diritti fondamentali. Chiudendo con le parole del Santo Padre riguardanti il binomio “guerra e fame”:

Los gobiernos, las empresas, el mundo académico, las instituciones internacionales, la sociedad civil y los individuos deben hacer un esfuerzo conjunto, dejando a un lado lógicas mezquinas y visiones sesgadas, para que todos salgan beneficiados y nadie quede postergado (Sala Stampa della Santa Sede, 2023).

Bibliografia

- Clark H. (2021), *Starving Tigray*, World Peace Foundation, Somerville;
- Conley B., De Waal A., Murdoch C., Jordash W. (2018), “Can we prosecute starvation?”, Briefing Paper May 1, World Peace Foundation, pp. 1-6;
- Di Turi C. (2023), “Conflitto armato russo-ucraino, diritto al cibo della popolazione ucraina nelle aree contese e sicurezza alimentare internazionale”, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, pp. 285-312;
- Dowd C. (2021), “Starvation, Conflict and Data: Considerations for Crimes against Humanity”, University of Malta, Centre for Study and Practice of Conflict Resolution, 1, pp. 71-88;
- Fantahun Tefera F. (2022), “The United Nations Security Council Resolution 2417 on Starvation and Armed Conflicts and Its Limits: Tigray/Ethiopia as an Example”, *Global Responsibility to Protect*, 14 (1), pp. 20-27;
- Jaspars S., Murdoch C., Majid N. (2022), *Digital feast and famine: Digital technologies and humanitarian law in food security, starvation and famine risk*, World Peace Foundation-PeaceRep, Somerville-South Bridge;
- Läderach P., Pacillo G., Thornton P., Osorio D., Smith D. (2021), “Food systems for peace and security in a climate crisis”, *The Lancet*, 5 (5), pp. 249-250;

⁹ Si veda la fitta collaborazione coordinata dall'Onu con altre organizzazioni e agenzie internazionali in merito alla tragedia in corso nella Striscia di Gaza. Recentemente, anche questo partenariato ha affermato che lo stato di carestia in quei territori sarà tanto imminente quanto catastrofico. Cfr. <https://www.hrw.org/news/2024/04/09/gaza-israels-imposed-starvation-deadly-children>.

Linares Quero A., Pérez de Armiño K., Sánchez Montero M. (2023), “Improving famine early warning systems: a conflict-sensitive approach, Conflict”, *Security & Development*, 23 (1), pp. 23-42;

Maxwell D. (2019), “Famine early warning and information systems in conflict settings: Challenges for humanitarian metrics and response”, citato in Dowd C. (2023), “Food-related violence, hunger and humanitarian crises”, *Journal of Peace Research* 2023, 60 (6), pp. 935-950;

Ochoa Martínez E. (2023), “New Threats to International Peace and Security: Pandemics, Food Security and Climate Change”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 127, pp. 23-36;

Pérez de Armiño K. (2023), “El hambre como arma de guerra y la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad”, *Revista Diecisiete*, 9, pp. 167-172;

Ronzitti N. (2021), *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, Torino;

Sommaruga C. (2012), “Il Diritto internazionale umanitario e il suo rispetto: una sfida permanente”, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 79 (1), pp. 25-34;

Squillaci F. (2017), *(H)ave Cibus. Le nuove frontiere del diritto alimentare*, Primiceri Editori, Savona;

Stockholm International Peace Research Institute (2022), *Sipri Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security. Sintesi in italiano*, Sipri-T.wai, Solna-Torino, 2022;

The Lancet (2024), “Starvation as a weapon of war must stop”, *The Lancet*, 403 (10434), p. 1309;

Ventura M.J. (2019), “Prosecuting Starvation under International Criminal Law,” *Journal of International Criminal Justice*, 17 (4), citato in Dowd C. (2021), “Starvation, Conflict and Data: Considerations for Crimes against Humanity”, *University of Malta, Centre for Study and Practice of Conflict Resolution*, 1, pp. 71-88.

Website

Aspenia online, (<https://aspeniaonline.it/fame-e-carestia-come-arma-di-guerra/>) (20/05/2024);

Azione contro la Fame (<https://azionecontrolafame.it/news/classificazione-ipc-insicurezza-alimentare-5-fasi/>) (22/05/2024);

Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione svizzera
(<https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2021/05/aushungern-kriegsverbrechen.html>) (11/05/2024);

Ips (<https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/hunger-as-a-weapon-of-war-7381/>) (27/05/2024);

Mondo Internazionale (<https://mondointernazionale.org/post/la-fame-usata-come-arma-di-guerra>)
(19/05/2024);

Sala Stampa della Santa Sede
(<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/07/03/0490/01096.html>)
(13/05/2024);

Simla (<https://www.simlaweb.it/starvation-come-crimine-guerra/>) (23/05/2024);

World Food Programme, (<https://it.wfp.org/comunicati-stampa/i-conflitti-peggiorano-la-fame>)
(11/05/2024).

Lista degli acronimi

Cds Consiglio di Sicurezza dell'Onu

Cpi Corte penale internazionale

Fao Food and Agriculture Organization

Ifad International Fund for Agricultural Development

Ipc Integrated Food Security Phase Classification

Ong Organizzazioni non governative

Onu Organizzazione delle Nazioni Unite

Sipri Stockholm International Peace Research Institute

Wfp World Food Programme