

Università degli Studi di Genova – Facoltà di Scienze Politiche



Corso di Laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche

TESI in “Diritto Internazionale”

**IL CASO IRAQ E IL DIRITTO
INTERNAZIONALE: USO DELLA FORZA E
GIUSTIFICAZIONE DELL'ILLECITO**

Relatore: Professor Munari Francesco

Candidato: Damiani Francesco

Anno Accademico 2003 – 2004

INDICE

Introduzione

Capitolo 1: La Dottrina dell'Uso della Forza armata

- 1.1 - Premessa
- 1.2 - *Jus ad bellum* e *jus in bello* prima della Società delle Nazioni
- 1.3 - La limitazione dell'uso della forza nella Società delle Nazioni
- 1.4 - Il divieto del ricorso alla guerra: il patto *Briand – Kellogg*
- 1.5 - La Carta delle Nazioni Unite e la disciplina dell'uso della forza
 - 1.5.1 - Il divieto della minaccia o dell'uso della forza
 - 1.5.2 - Il diritto naturale di legittima difesa
 - 1.5.3 - Il sistema di sicurezza collettiva: il ruolo del Consiglio di Sicurezza

Capitolo 2: L'uso della Forza, il caso Iraq: le giustificazioni dell'attacco

- 2.1 - Premessa
- 2.2 - Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
 - 2.2.1 - La Risoluzione 678 (1990)
 - 2.2.2 - La Risoluzione 687 (1991)
 - 2.2.3 - La Risoluzione 1441 (2002)
- 2.3 - Il principio di legittima difesa, ex articolo 51 della Carta delle N.U.
- 2.4 - Il principio concernente l'uso della forza per Intervento umanitario

Capitolo 3: Il caso Iraq: l'uso della forza come illecito internazionale

- 3.1 - Premessa
- 3.2 - Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
 - 3.2.1 - La Risoluzione 678 (1990)

- 3.2.2 - La Risoluzione 687 (1991)
- 3.2.3 - La Risoluzione 1441 (2002)
- 3.3 - Il ritorno di fronte al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
- 3.4 - Il principio naturale di legittima difesa ex articolo 51 della Carta
- 3.5 - Il principio concernente l'uso della forza per Intervento umanitario

Capitolo 4: Stati Uniti, O.N.U. e l'evoluzione del Diritto Internazionale nella gestione dell'Uso della Forza

- 4.1 - Premessa
- 4.2 - La nuova Strategia per la Sicurezza Nazionale dell'Amministrazione Bush
e la guerra al terrorismo
- 4.4 - La Dottrina della Guerra Preventiva
- 4.5 - Il Rapporto dell' *High Level Panel* su Minacce, Sfide e Cambiamenti
 - 4.5.1 - L'evoluzione delle N.U. e l'adattamento del Diritto Internazionale
- 4.6 - Il ruolo delle sanzioni nel futuro del Diritto Internazionale

Conclusione

Bibliografia

INTRODUZIONE

Il 19 Marzo 2003 la coalizione di Stati guidata dagli Stati Uniti iniziava le operazioni militari contro l'Iraq, che si concludevano ufficialmente il 1 Maggio dello stesso anno. La rapida capitolazione delle forze armate irachene, non adeguatamente numerose ed addestrate a rispondere ad un attacco quale quello messo in atto dagli eserciti anglo-americani, e la successiva cattura di Saddam Hussein, non hanno potuto tacere le polemiche e le discussioni che hanno accompagnato il conflitto fin dai suoi albori, quando ancora era solo ventilata l'ipotesi d'intervento militare nei confronti dello Stato iracheno.

Le diatribe sorte tra più Nazioni in merito alla questione irachena hanno toccato diverse parti fondamentali del sistema di sicurezza collettiva della comunità internazionale, creato dalle Nazioni Unite, mettendo in discussione alcuni tra i più importanti valori legati all'uso della forza. Ciò ha fatto di conseguenza emergere, in più sedi, dibattiti inerenti la legittimità o meno di un'azione militare che non avesse ricevuto l'avallo del Consiglio di Sicurezza per mezzo di una risoluzione ex articolo 42 della Carta che ne autorizzasse il ricorso.

Questo lavoro si prefigge l'obiettivo di analizzare (sulla base del diritto internazionale consuetudinario e pattizio, delle risoluzioni delle Nazioni Unite inerenti tale caso e di altre fonti utili a dirimere la presente questione) i fattori che hanno costituito la base fondante delle discussioni, in modo tale da capire al meglio quali fossero le motivazioni di quanti fossero favorevoli alla guerra, e parimenti le ragioni opposte, portate avanti da coloro i quali abbiano ritenuto illegittimo l'uso della forza armata in tale ambito.

La situazione creatasi, in modo particolare, in seno alle Nazioni Unite, indirizza parte dell'analisi che verrà compiuta in questa sede allo studio della posizione assunta dalle Istituzioni O.N.U. riguardo al problema iracheno. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza, sulla base dei suoi compiti ed obiettivi, destinatigli dai dettami della Carta, è stato al centro di aspre polemiche, sia durante i mesi in cui si è assistito allo scontro tra opinioni divergenti sull'Iraq e l'entità delle violazioni commesse, sia nel periodo successivo, in cui la sua autorità e competenza, messe in discussione, hanno conosciuto difficoltà raramente viste in passato, con tendenze individualiste manifestate da alcuni Stati, riguardo all'uso delle armi nelle relazioni internazionali ed alla legalità della legittima difesa, considerata dallo Statuto quale diritto imprescindibile riconosciuto alle Nazioni, qualora sia messa in pratica in circostanze quali quelle che hanno fatto da cornice all'invasione statunitense.

La questione irachena non ha rappresentato unicamente un interessante esempio di crisi internazionale, ma ha anche creato un vero e proprio caso, sia per ciò che concerne il diritto internazionale e la valutazione dell'illecito riconducibile agli Stati, sia riguardo alla politica internazionale ed alle relazioni diplomatiche. Sensibili, infatti, sono state le conseguenze che tale avvenimento ha prodotto sulle norme stesse di diritto internazionale, sulla loro interpretazione, sulla loro valenza, recando con sé il sentore che, a seguito delle circostanze che si sono venute a presentare a partire dagli attentati dell'11 Settembre, le norme stesse che regolano le relazioni tra gli Stati possano necessitare alcune modifiche o reinterpretazioni, perché le nuove minacce siano affrontate in maniera più efficace, in taluni casi con la possibilità di prevenire rischi altrimenti capaci di provocare danni non comparabili con quanto finora conosciuto.

Conseguentemente, verranno misurate le valutazioni compiute da quanti si sono espressi in favore dell'attacco all'Iraq e da quanti, al contrario, si siano opposti ad un tale disegno: ciò rispetto alle medesime risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ed ai medesimi principi di diritto internazionale, quali il diritto di legittima difesa, (preventiva e non) ed il cosiddetto intervento umanitario, praticato in soccorso delle popolazioni civili in grave pericolo di sopravvivenza non adeguatamente protette o soccorse dalle autorità interne competenti.

L'evoluzione di alcune norme di diritto internazionale verrà analizzata anche sulla base di quanto indicato dal *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, pubblicato dalle Nazioni Unite il 2 Dicembre 2004, il quale, plausibilmente, porterà grandi discussioni e probabili cambiamenti nella struttura interna dell'Organizzazione e nel suo *modus operandi* riguardo alla gestione delle crisi internazionali.

A seguito di tale lavoro, verranno raccolte le informazioni esaminate, in modo da poter valutare, per quanto possibile, la concreta legittimità o meno dell'attacco americano all'Iraq, con la destituzione dei suoi principali organi di potere e l'occupazione militare che ne ha fatto seguito.

CAPITOLO 1

La dottrina dell'Uso della Forza armata

1.1 - Premessa¹:

In questo capitolo verrà effettuato un riferimento all'evoluzione che il principio dell'uso della forza ha conosciuto nel corso del tempo, con le sue evoluzioni normative e le situazioni storiche e giuridiche che ne hanno provocato lo sviluppo. Oltre ad un'analisi cronologica, si vedranno i sistemi di gestione e controllo che si sono verificati attraverso le diverse organizzazioni ed i principali accordi internazionali che ne hanno fatto proprio il principio.

Di fronte alle norme che attualmente determinano le modalità di uso della forza, i diversi metodi di messa in opera della forza militare nelle questioni tra Stati, e le distribuzioni dei poteri decisionali in quest'ambito, verranno valutate le situazioni che possono rendere necessario il ricorso alle armi, come quelle che, al contrario, non prevedono tale eventualità.

Attraverso un'analisi giuridica del Patto *Briand-Kellogg* e dall'esperienza della Società delle Nazioni, si vedrà nello specifico cosa prevede la Carta delle

¹ In riferimento bibliografico al presente capitolo, si vedano i seguenti autori:

P. Picone, La Guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'Unilateralismo, in *Rivista di Diritto Internazionale*, No. 2, 2003; L. F. Damrosch e B. H. Oxman, *Editor's Note*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003; S. R. Ratner, *Jus ad bellum and jus in bello after September 11*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 96, Iss. 4, Oct 2002; E. Benvenisti, *The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and the Management of Global Emergencies*, in *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, 2004; S. D. Murphy, *International Law, the United States and the Non-military "War" against Terrorism*, in *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2, 2003; S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condinanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in *Istituzioni di diritto internazionale*, Edizioni Giappichelli Torino; B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli; R. W. Tucker e D. C. Hendrickson, *The sources of American Legitimacy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 6, November/December 2004; G. A. Lopez e D. Cortright, *Containing Iraq: Sanctions Worked*, in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, July/August 2004; Commento breve allo Statuto dell'ONU, La Carta delle Nazioni Unite, Edizioni Simone, 2000; J. Tragert, *Understanding Iraq*, Alpha Editor; G. Chiesa, *La Guerra infinita*, Feltrinelli, 2003; R. Magnani, *Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale*, ed. Mursia, 1997; B. Conforti, *Le Nazioni unite*, 6ª ed., Padova, 2000; E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Bari, Laterza, 2002; J. B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Milano, Led, 1998; Giuliano, Scorazzi, *Treves, Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè (Vol. I° : La società internazionale ed il diritto; Vol. II° : Gli aspetti giuridici della coesistenza degli stati)

Nazioni Unite del 1945² riguardo all'uso della forza, con particolare attenzione al ruolo ed ai compiti del Consiglio di Sicurezza, organo predisposto alla sua gestione nell'obiettivo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Per meglio valutare il caso specifico posto dalla guerra in Iraq dello scorso 2003, i principi fondamentali di divieto di ricorso alla forza saranno presi in considerazione, con un'analisi delle eccezioni che le Nazioni Unite riconoscono a tale interdizione.

1.2 - *Jus ad bellum e jus in bello* prima della Società delle Nazioni:

Il concetto di uso della forza ha assunto diverse e molteplici connotazioni nel corso dei secoli, sia per quanto concerne la realtà quotidiana dei rapporti tra Stati, sia per quanto riguarda la sua applicazione, limitazione e codificazione giuridica, nelle diverse tappe che ne hanno distinto il percorso formativo.

L'uso della forza nell'ambito internazionale, e pertanto nei sistemi adottati dalle singole entità statali (monarchie, principati o qualsiasi altra forma di governo fosse presente sulla scena della comunità internazionale) non subisce, in realtà, alcun tipo di limitazione fino alla creazione della Società delle Nazioni, avvenuta come integrazione al Trattato di Versailles il 28 giugno 1919, per poi entrare in vigore tra le 42 Nazioni partecipanti il 10 gennaio 1920, e vivere la sua prima conferenza a Ginevra il 15 novembre dello stesso anno³.

² Carta delle Nazioni Unite, reperibile sul sito ufficiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, www.un.org.

³ Centro italiano Studi per la Pace, www.studiperlapace.it. Patto della Società delle Nazioni, 6 gennaio 2001.

In assenza di limitazioni, la guerra diventa, pertanto, un normale sistema di risoluzione delle controversie, facendo sì che, in presenza di disaccordi tra Stati, il ricorso all'uso delle armi diventava automatico, e che solo la capitolazione di una delle parti poneva fine al conflitto e ne proclamava un vincitore. Precedentemente a che i primi tentativi di limitazione e controllo dell'attività bellica degli Stati venissero intrapresi, infatti, l'uso della forza era considerato parte integrante della comunità internazionale, un principio indiscutibile nonché un diritto inalienabile per gli Stati che avessero ritenuto di dovervi fare ricorso⁴.

Attraverso i secoli il ricorso alla guerra è stato il principale atteggiamento assunto dagli Stati, sin dalla loro nascita come Stati nazionali, anche per la risoluzione delle controversie. Prima della Società delle Nazioni il regime del diritto internazionale classico era un regime di assoluta libertà nel ricorso alla forza. Gli Stati potevano ricorrere alla forza non solo quando avessero subito un illecito, ma anche semplicemente per motivi politici, e non avevano alcun obbligo di giustificarsi sul piano del diritto internazionale.

Regole giuridiche, infatti, sussistevano solo per quanto riguardava materie d'importanza più limitata, quali il blocco, la rappresaglia o l'intervento armato in territorio altrui, e quali le modalità di esercizio della violenza bellica stabilite dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907⁵. L'unica distinzione che veniva

⁴ A dimostrazione di tale affermazione possono essere citati innumerevoli conflitti tra Nazioni, sorti fino a quando non si è presa in considerazione l'ipotesi di limitare, tramite accordi bilaterali o multilaterali prima, ed entità sovrastatali poi, l'uso della forza nelle relazioni tra Paesi.

⁵ Convenzione internazionale dell'Aja su leggi ed usi della guerra terrestre, 18 Maggio - 29 Luglio 1899: "Art. 22: I belligeranti non hanno un diritto illimitato quanto alla scelta dei mezzi con cui nuocere al nemico. Art. 23: Oltre ai divieti sanciti da convenzioni speciali, è segnatamente proibito: a. i far uso di veleni o di armi avvelenate; b. i uccidere o di ferire a tradimento individui appartenenti alla nazione o all'armata nemica; c. i uccidere o di ferire un nemico che avendo deposte le armi o non essendo più in grado di difendersi, si è reso a discrezione; d. i dichiarare che non sarà dato quartiere; e. i far uso di armi, proiettili o materie atti a cagionare inutili sofferenze; f. i abusare della bandiera parlamentare, della bandiera nazionale, delle insegne militari e dell'uniforme del nemico, nonché dei segni distintivi della Convenzione di Ginevra; g. i distruggere o di sequestrare proprietà nemiche, salvochè tali distruzioni e sequestri fossero imperiosamente richiesti dalle necessità della guerra.

effettuata era quella tra *jus ad bellum* e *jus in bello*: se con la prima locuzione si fa riferimento alle circostanze in cui si ritiene lecito il ricorrere alla guerra per risolvere un contrasto sorto tra due Nazioni, lo *jus in bello* precisa le regole che devono necessariamente essere rispettate una volta che il conflitto abbia avuto inizio⁶. Fino alla Prima Guerra Mondiale, invero, il diritto internazionale poneva su di un piano paritario i belligeranti, e va altresì ricordato che regole scritte esistevano solo per quanto riguardava le modalità di attuazione della potenza bellica da parte degli eserciti degli Stati, e non sussistevano al contrario norme giuridiche aventi l'obiettivo di vietare il ricorso alla guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali o di limitarne la possibilità di messa in pratica da parte delle Nazioni: è infatti a partire dal 1899, grazie all'adozione della Convenzione dell'Aja per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, che si pongono alcune regole specifiche riguardanti le caratteristiche pratiche dello svolgimento dell'atto bellico. La Convenzione, infatti, coadiuvata poi da una successiva, firmata nel 1907, oltre a premere per una risoluzione pacifica dei dissidi internazionali⁷ istituì la figura del mediatore quale aiuto nella conclusione pacifica dei disaccordi fra Stati (art. 3): il ruolo del mediatore, rappresentato da Potenze estranee alla questione, era quello di offrire il proprio aiuto e la propria mediazione nel tentativo di risolvere in maniera

⁶ Per *jus in bello* si vedano, ad esempio, gli articoli contenuti nei Capitoli I, II e III della Sezione I della Convenzione internazionale dell'Aja su leggi ed usi della guerra terrestre, 18 Maggio - 29 Luglio 1899: questi riguardavano, infatti, i regolamenti da rispettarsi sui prigionieri di guerra, sui malati ed i feriti in battaglia. La Sezione II, invece, fa riferimento a questioni inerenti le ostilità vere e proprie, quali stratagemmi di guerra, assedi o saccheggi, proseguendo, nei Capitoli II, III, IV e V in altre regolamentazioni, tra cui si sottolineano la capitolazione e l'armistizio. Il testo integrale della Convenzione internazionale dell'Aja su leggi ed usi della guerra terrestre è disponibile presso il sito internet: http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20041031201007.

⁷ Convenzione dell'Aja per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, 29 luglio 1899, Titolo I del mantenimento della pace generale.

pacifica il dissidio internazionale⁸. Per la prima volta, inoltre, la Convenzione dell'Aja creò una Commissione Internazionale d'Inchiesta (Titolo III, art. 9), che, pur con tutte le premesse ed attenzioni necessarie nell'istituzione di un'entità avente poteri di giudizio sulle diatribe tra Stati, ancor più in un periodo così pregno di conflitti generalizzati quale quello in cui si trovava la Comunità internazionale a cavallo tra il XIX e il XX secolo, era chiamata a favorire il buon esito del litigio, mettendo in luce, in modo imparziale e razionale, i fatti verificatisi e le argomentazioni avanzate dagli Stati⁹.

1.3 - La limitazione dell'uso della forza nella Società delle Nazioni:

I primi tentativi di codificazione di principi in materia di uso della forza risalgono all'inizio del XX secolo, portando con sé i primi risultati effettivi. L'orrore della Prima Guerra Mondiale aveva sconvolto l'umanità tutta, mettendo l'intera Comunità internazionale di fronte alla necessità di trovare strumenti di risoluzione delle controversie tra Stati che fossero alternativi all'uso

⁸ Convenzione dell'Aja per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, 29 luglio 1899, articolo 3: "Potenze estranee al conflitto [che] offrano di loro propria iniziativa, in quanto le circostanze si prestino, i propri buoni uffici e mediazione agli Stati in conflitto".

⁹ Convenzione dell'Aja per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, 29 luglio 1899, Titolo IV dell'Arbitrato Internazionale: "[...] incaricata di facilitare la soluzione di questi litigi chiarendo, con esame imparziale e coscienzioso, le questioni di fatto".

della forza. L'impressionante numero di caduti su tutti i fronti¹⁰, la sanguinosità degli scontri tra gli eserciti in campo e i danni che buona parte dei Paesi partecipanti avevano riportato tra il 1914 ed il 1918, avevano lasciato un segno indelebile anche in coloro che inizialmente erano più restii alla creazione di una organizzazione sovrastatale avente il compito di regolamentare i rapporti tra Stati, risolvere in modo pacifico ogni tipo di contrasto internazionale, e soprattutto investire dei poteri necessari ad imporre alcuni obblighi ai Membri¹¹. Punto di partenza del sistema creato dalla Società delle Nazioni (che costituisce pertanto il primo tentativo, anche se poi rivelatosi non efficace, di codificare e regolamentare norme aventi quale obiettivo il non ricorso all'uso delle armi nella gestione dei rapporti tra le Nazioni) è rappresentato dall'articolo 10 del Patto costitutivo, il quale affermava che gli Stati membri della Società delle Nazioni assumevano il compito di mantenere inviolata l'integrità del territorio e l'indipendenza politica di ogni altro Stato facente parte della Società, e di proteggere le Nazioni membro da eventuali aggressioni esterne, tramite un Consiglio adibito a decidere in che modo agire in loro difesa¹². Sottintendendo con tale articolo l'ovvio divieto degli Stati contraenti di nuocere all'integrità territoriale di un'altra Nazione, Membro o terza che sia, esso coinvolge i partecipanti al Patto nella difesa e protezione di uno di essi contro un'eventuale aggressione esterna, che possa metterne in pericolo l'indipendenza, l'integrità o la stessa esistenza.

¹⁰ Si ritiene che il primo conflitto mondiale abbia causato una perdita di vite umane quantificabile in circa quindici milioni di caduti, comprendendo tra queste anche le vittime del cosiddetto massacro degli Armeni; tale informazione è reperibile sul sito <http://www.carloanibaldi.com/tribute/cifre.htm>.

¹¹ J.-B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni LED, 1998

¹² Patto della Società delle Nazioni, articolo 10: "I Membri della Società si impegnano a rispettare, e a proteggere contro ogni aggressione esterna, l'integrità territoriale e l'attuale indipendenza politica di tutti i Membri della Società. In caso di aggressione, minaccia o pericolo di aggressione, il Consiglio avviserà ai modi nei quali quest'obbligo dovrà essere adempiuto".

La stessa produzione nonché il mantenimento e stoccaggio di materiale bellico presenti all'interno dei singoli Stati contraenti doveva essere ridotto e circoscritto al limite minimo compatibile con la sicurezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali¹³. Questi particolari obblighi (concretamente l'obbligo alla limitazione degli armamenti e il divieto dell'uso della forza e pertanto della guerra quale strumento di offesa illecita) venivano completati dall'instaurazione di una Corte permanente di giustizia internazionale, che nel Patto costitutivo figurava solo come un progetto, da sottoporre successivamente all'attenzione dei singoli Membri (art. 14), avente la competenza per conoscere e decidere ogni vertenza di carattere internazionale che le Parti le avessero sottoposto, ed esprimere quindi un parere su qualunque controversia o questione deferitale dal Consiglio o dall'Assemblea¹⁴. A quest'ultimo riguardo è da notare che ai fini del raggiungimento dell'unanimità non si teneva conto del voto degli Stati interessati alla controversia, i quali avevano l'obbligo di astenersi. Inoltre, il Patto imponeva una moratoria ai sensi della quale gli Stati erano tenuti ad astenersi dall'uso della forza per un periodo di tre mesi dopo la decisione arbitrare o giudiziaria della controversia o dopo il rapporto del Consiglio.

¹³ Patto della Società delle Nazioni, articolo 8: "I Membri della Società riconoscono che, per mantenere la pace, occorre ridurre gli armamenti nazionali al limite minimo compatibile con la sicurezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali". Il Consiglio, tenendo conto della posizione geografica e delle circostanze di ogni Membro della Società, redigerà i programmi di questa riduzione, affinché i vari Governi li esaminino e provvedano.

¹⁴ Patto della Società delle Nazioni, articolo 14: "Il Consiglio formulerà e sottoporrà ai Membri della Società un progetto per la istituzione di una Corte permanente di giustizia internazionale. La Corte sarà competente per conoscere e decidere ogni vertenza di carattere internazionale che le Parti le sottopongano. La Corte potrà anche esprimere un parere su qualunque controversia o questione deferitale dal Consiglio o dall'Assemblea".

La Società delle Nazioni non condannava pertanto la guerra in sè, ma solo la guerra "ingiusta", cioè aggressiva, eventualmente portata avanti dalle Nazioni¹⁵. E' infatti lo stesso preambolo del Patto della S.d.N. ad affermare come per perseguire l'obiettivo della pace e della sicurezza tra le Nazioni fosse necessario "l'impegno di non ricorrere *in determinati casi* alle armi"¹⁶. Inoltre, la Società delle Nazioni prevedeva, in caso di violazione di una o più delle norme dettate nel suo Patto costitutivo, la possibilità di intervenire con sanzioni economiche e militari, in alcuni ambiti simili a quelle attualmente messe in pratica dalle Nazioni Unite¹⁷: tuttavia, queste disposizioni, anche perché utilizzate in maniera poco efficace o limitata, non riuscirono mai a risolvere alcuna crisi presentatasi sulla scena internazionale. Nei fatti, pertanto, la Società si mostrò essere un fallimento (e fu concretamente sciolta il 18 aprile del 1946, alla vigilia, cioè, della Conferenza di San Francisco che diede vita all'Organizzazione delle Nazioni Unite, che nelle intenzioni degli Stati aderenti doveva sostituire la Società delle Nazioni¹⁸), e molte delle speranze che essa era riuscita a far scaturire nei popoli andarono perdute di fronte all'incapacità dell'Istituzione di far realmente fronte

¹⁵ Fedozzi, Introduzione al diritto internazionale, Parte Generale, in Trattato di D.I. a cura di Fedozzi e Romano, Padova 1940.

¹⁶ Preambolo del Patto della Società delle Nazioni: "Allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale, realizzare la pace e la sicurezza degli Stati, mercè: l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi; lo stabilimento di rapporti palesi, giusti e onorevoli fra le Nazioni; il fermo riconoscimento delle regole del diritto internazionale come norme effettive di condotta fra i Governi; l'osservanza della giustizia e il rispetto scrupoloso di ogni trattato nelle relazioni reciproche dei popoli civili".

¹⁷ Patto della Società delle Nazioni, articolo 16: "Qualora uno dei Membri della Società ricorra alla guerra, in violazione dei patti di cui agli articoli 12, 13 e 15, sarà considerato ipso facto come colpevole di aver commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società, i quali si impegnano fin d'ora a interrompere immediatamente ogni rapporto commerciale e finanziario col medesimo, a proibire ogni traffico fra i propri cittadini ed i cittadini dello Stato contravventore, e ad interdire ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore e i cittadini di qualsiasi altro Stato, sia o non sia Membro della Società. Sarà in tal caso dovere del Consiglio di raccomandare ai vari Governi interessati quali forze militari, navali od aeree dovranno essere fornite da ciascuno dei Membri della Società come contributo alle forze armate destinate a proteggere i patti sociali".

¹⁸ La necessità di una Organizzazione internazionale che riuscisse laddove la Società delle Nazioni aveva fallito, vale a dire nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con la

alle situazioni più gravi che le si posero davanti nei suoi vent'anni di attività. Già al momento della nascita della S.d.N., inoltre, un duro colpo venne inflitto alla credibilità e stabilità dell'Ente: gli Stati Uniti non ratificarono il Patto della Società delle Nazioni, non entrandone, dunque, mai a far parte, nonostante fossero stati il principale centro motore delle trattative precedenti la stipulazione del Patto, e ancor prima vero fautore e propositore dell'istituzione di un organo sovranazionale avente il compito di disciplinare gli Stati e instaurare un duraturo periodo di pace, idea avanzata in tal senso dallo stesso Presidente Wilson, che portò avanti l'ipotesi dell'istituzione di una "Società Generale delle Nazioni" che dovesse "fornire garanzie reciproche di indipendenza politica e territoriale ai piccoli come ai grandi stati". Questa assenza pesò indubbiamente sulla capacità operativa dell'Organo stesso, privo della maggiore potenza economica e militare del pianeta.

La Società delle Nazioni non era mai stata, nell'intenzione dei fondatori, una federazione di stati o un superstato, per via delle ancora troppo forti reticenze che da molte parti provenivano sulla possibilità di cedere parte del proprio potere sovrano (in modo particolare nell'ambito militare) ad un'organismo esterno capace quindi anche di influire attivamente sulle decisioni prese dai singoli Paesi e di imporre alcuni comportamenti limitando in tal modo l'assoluta libertà dei governanti; specie da parte britannica si era manifestata la costante tendenza a ridurre al minimo le attribuzioni dei suoi organi. Nella rielaborazione dei valori morali e politici del primo dopoguerra cominciò a farsi strada più insistentemente l'opinione che, per opporsi efficacemente al nazionalismo, lo

prevenzione e la risoluzione pacifica delle crisi internazionali, era ampiamente sentita dagli Stati alla conclusione del secondo conflitto mondiale. Per i riferimenti bibliografici si veda la nota 10.

stato nazionale doveva essere sostituito da quello continentale e che l'Europa dovesse organizzarsi in federazione¹⁹.

L'incapacità di rispondere in modo valido alle diverse situazioni di minaccia alla pace o di violazioni delle norme contenute nel Patto, come nel caso dell'invasione italiana all'Etiopia del 1935²⁰, e la consapevolezza da parte degli Stati che l'effettiva potenza d'azione della S.d.N. fosse limitata alla sola imposizione di sanzioni morali o comunque tali da non essere in grado di frenare un'aggressione o un'azione armata nei confronti di un'altra Nazione, posero la parola fine sull'esistenza della Società. La formalizzazione del suo scioglimento, tuttavia, arriverà solo dopo la conclusione della Seconda Guerra Mondiale, quando sulle sue ceneri verrà costituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

1.4 - Il divieto del ricorso alla guerra: il patto *Briand - Kellogg*

Nel corso della seconda metà degli anni '20 la congiuntura economica mondiale conosceva un periodo florido, accompagnato inoltre da un'ampia fiducia generale sul sistema di sicurezza collettiva sino a quel momento costituito, che proprio in quegli anni conosceva il suo apogeo: cominciava a prendere corpo, soprattutto nel Primo Ministro francese Aristide Briand, l'idea di cercare di far entrare nel sistema di sicurezza collettivo della Società delle Nazioni anche i due grandi assenti, Stati Uniti e Germania. Il Primo Ministro francese rivolse infatti un messaggio al popolo americano in occasione del 10° anniversario dell'entrata in guerra degli Stati Uniti (la dichiarazione di guerra degli Stati Uniti venne

¹⁹ A. Giardina, *Diritto internazionale ed uso della forza*, Università La Sapienza Roma.

²⁰ A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *L'Età contemporanea*, Edizioni Laterza, 1999

consegnata al governo tedesco il 6 Aprile 1917²¹), messaggio in cui era contenuta la proposta di un mutuo impegno da parte dei due Paesi di rinunciare alla guerra come strumento politico. Fu nel Dicembre dello stesso anno che il segretario di Stato americano, Kellogg, rispose alla nota francese, allargando addirittura il raggio d'azione dell'accordo, proponendo la firma di un vero e proprio patto di rinuncia alla guerra; un trattato che non sarebbe stato semplicemente bilaterale, come inizialmente proposto da Briand, ma che si sarebbe allargato a tutte le Nazioni che avessero voluto farne parte. Questo tentativo americano sollevò alcune difficoltà, in quanto la Francia, quale membro della Società delle Nazioni, non poteva rinunciare in modo definitivo alla guerra, prevista in alcuni casi come sanzione. Superate le difficoltà a seguito dell'accettazione da parte degli Stati Uniti delle condizioni proposte dalla Francia per poter partecipare al progetto, quali la concezione universale del patto, l'esclusione nel caso della legittima difesa e l'annullamento del trattato in caso di violazione dello stesso da parte di uno dei Membri, il 27 agosto 1928 il "Patto di rinuncia generale alla guerra" veniva firmato a Parigi da quindici potenze²², che diventeranno poi 57, comprensivi anche di alcune Nazioni (nove per l'esattezza) che non avevano aderito alla S.d.N., tra cui URSS (che aveva inizialmente condannato il trattato, decidendo di firmare un protocollo indipendente ma analogo valido solo per l'Europa orientale presentato da Litvinov, sostituto di Cicerin - allora malato - nel ruolo di Commissario del popolo agli Esteri), Stati Uniti, Turchia e Messico. Esso era composto da due articoli principali, il primo condannava il ricorso alla guerra nel regolamento delle controversie internazionali e proponeva pertanto la

²¹ A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, L'Età contemporanea, Edizioni Laterza, 1999

²² I quindici Stati firmatari del Patto, depositato a Washington, D.C. e proclamato il 24 Luglio 1929, erano: Stati Uniti, Australia, Canada, Cecoslovacchia, Germania, Gran Bretagna, India, Irlanda, Italia, Nuova Zelanda, Sud Africa, Polonia, Belgio, Francia e Giappone.

rinuncia ad essa come mezzo politico²³, il secondo, invece, inseriva il riferimento all'uso di mezzi pacifici per risolvere le contraddizioni tra gli Stati²⁴.

Questo patto va considerato a ragion veduta come l'apogeo dell'ondata pacifista, giungendo in un periodo in cui la tendenza alla continua stipulazione di trattati da parte degli Stati per regolamentare ogni ambito dei loro rapporti era incondizionata, e la diplomazia internazionale, nel tentativo di portare nuovi risultati nella limitazione dell'uso della forza, riteneva che la firma di molti patti tra Stati, anche anodini, potesse far aumentare la fiducia reciproca e conseguentemente il rispetto degli accordi²⁵. Anche il Patto di Parigi, seppure estendesse il divieto di ricorso alla guerra anche alle ipotesi in cui questa non sarebbe stata vietata dal Patto della Società delle Nazioni, non bandiva l'impiego di altri mezzi di violenza militare diversi dalla guerra, quali la rappresaglia e l'intervento²⁶. Tuttavia l'accordo conteneva norme di consistente importanza sul piano giuridico per gli Stati contraenti, come evidenziato al suo art. 1, in cui le parti condannano il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e s'impegnano a rinunciare a usarla come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche; in tal senso le Nazioni aderenti al Patto riconoscono che il regolamento o la risoluzione di tutte le divergenze o conflitti che avessero a nascere tra di loro, non dovrà mai essere cercato se non con mezzi pacifici. L'assenza nelle disposizioni dell'accordo di qualsiasi organo o procedimento incaricato di opporsi ad un eventuale verificarsi di una crisi

²³ Patto Briand – Kellogg, articolo 1: *“The High Contracting Parties solemnly declare in the names of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as an instrument of national policy in their relations with one another”*.

²⁴ Patto Briand – Kellogg, articolo 2: *“The High Contracting Parties agree that the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by pacific means”*.

²⁵ J.-B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni LED, 1998

internazionale renderanno il Trattato incapace di agire in difesa della pace, facendo così decadere gli insindacabili principi presenti nel Patto sul mantenimento della sicurezza internazionale. Proprio tale carenza porterà negli anni successivi ad un nuovo conflitto mondiale.

1.5 - La Carta delle Nazioni Unite e la disciplina dell'uso della forza:

La Società delle Nazioni fu egemonizzata al suo interno dalle uniche potenze presenti, in particolar modo Gran Bretagna e Francia, e non riuscì mai a svolgere il compito che le era stato affidato dal suo Patto costitutivo, né riuscì a risolvere positivamente alcuna delle crisi internazionali che si presentarono nel corso del ventennio tra le due guerre: l'invasione italiana all'Etiopia, l'aggressione giapponese in Manciuria, territorio cinese, l'escalation di espansione nazista iniziata con l'Anschluss nel marzo del 1938 e l'annessione della Boemia e culminata con l'attacco alla Polonia del 1° settembre 1939.

Lo scoppio della seconda Guerra Mondiale segnò in pratica la fine della Società delle Nazioni, e infatti già durante gli anni del conflitto furono poste le prime basi di un nuovo sistema di sicurezza collettiva capace di stabilizzare i rapporti tra Stati ed assicurare un lungo periodo di pace. Già nell'agosto del 1941 Churchill e Roosevelt concordarono il documento che prese il nome di Carta Atlantica, il quale prospettava "l'istituzione di un sistema di sicurezza generale

²⁶ Mandels tam, *L'interprétation du Pacte Briand-Kellog par les gouvernements et les parlements des*

stabilito su basi più larghe". Nel gennaio dell'anno successivo le Nazioni in guerra contro Germania e Giappone firmarono la Dichiarazione delle Nazioni Unite, documento cui si aggiunse, grazie alle pressioni americane, anche l'Unione Sovietica, seppure nell'ottobre del '43. Fu però solo grazie alla doppia conferenza di Dumbarton Oaks, a Washington, tra anglosassoni e sovietici prima e con i rappresentanti cinesi poi, e nella conferenza di Yalta, sul Mar Nero, nel marzo del 1945 che accordi più chiari e definitivi venivano raggiunti dai Paesi vincitori del conflitto, punti quali la composizione strutturale dell'Organizzazione, l'instaurazione della posizione permanente dei 4 paesi nel Consiglio di Sicurezza (la Francia venne inserita solo successivamente, alla firma della Carta), il diritto di veto dei Membri permanenti. Tra il 25 aprile 1945 e il 25 giugno dello stesso anno si riunì la Conferenza di San Francisco, che fissò la Costituzione della nuova Organizzazione e diede vita alla Carta delle Nazioni Unite, che entrerà poi in vigore il 25 ottobre dello stesso anno²⁷.

Il proposito dei legislatori della Carta di San Francisco, di fronte alle atroci sofferenze che le due guerre mondiali avevano arrecato alle popolazioni nel corso dei primi cinquant'anni del secolo²⁸, era quello di creare un'organizzazione nuova, non costruita sul modello della Società delle Nazioni, dimostratasi inefficace, il cui patto costitutivo era stato invece inserito nel testo dei trattati di pace del 1919, e pertanto capace di far fronte alle crisi internazionali ed alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali.

La Carta delle Nazioni Unite, stabilendo quale obiettivo principale per gli Stati contraenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, indica i

Etat signataires, Rev, GDIP 1933.

²⁷ E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

mezzi con cui raggiungere tale fine, ricorrendo, cioè, a misure collettive che permettano di arginare e prevenire le minacce alla pace o gli atti di aggressione, agendo in modo da controllarne l'andamento e anticiparne la concretizzazione²⁹. La Carta mostra, inoltre, la consapevolezza che il raggiungimento di un obiettivo così impegnativo non può prescindere dalla soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale e dalla tutela dei diritti dell'individuo³⁰. Questa varietà assoluta d'intenti e di campi d'applicazione pratica³¹ su cui l'Organizzazione, tramite i diversi organi che la compongono, è in grado di operare per l'ottenimento dei fini prestabiliti, evidenzia il suo carattere universale, e la volontà dei legislatori di renderla un ente operante in tutti i settori, non solo quello proprio del diritto internazionale riferito alla giuridicità del Trattato.

Tre sono i principi fondamentali sui quali si basa il sistema di sicurezza creato dalle Nazioni Unite per quanto riguarda l'uso della forza:

- l'obbligo per i Membri di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, di cui all'art. 2 par. 4³²;

²⁸ Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 25 giugno 1945: "decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità".

²⁹ Carta delle Nazioni Unite, Capitolo I, art. 1, par. 1: "I fini delle Nazioni Unite sono: Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni alla pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace".

³⁰ Commento breve allo Statuto dell'ONU, La Carta delle Nazioni Unite, Edizioni Simone, 2000.

³¹ Carta delle Nazioni Unite, Capitolo I, art. 1, par. 3: "Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione".

³² Carta delle Nazioni Unite, articolo 2, paragrafo 4: "I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite".

- il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, in caso di attacco armato contro l'integrità di un Membro delle Nazioni Unite, di cui all'art. 51³³;
- il sistema di sicurezza collettiva ad opera del Consiglio di Sicurezza, di cui al capitolo VII della Carta.

1.5.1 - Il divieto della minaccia o dell'uso della forza:

Il divieto dell'uso della forza imposto ai Membri non ha derivazioni unicamente pattizie, ma ha riferimenti consolidati anche nel diritto internazionale consuetudinario³⁴. I limiti imposti non si riferiscono solo all'uso della forza diretta verso l'esterno, sotto forma di violenza di tipo bellico (c.d. Forza internazionale), ma anche all'uso della forza indirizzata verso l'interno, nei confronti degli individui, persone fisiche o giuridiche, e dei loro beni (c.d. Forza interna). La citata forza interna è quel potere di governo, o di sovranità, esplicito sugli individui e sui loro beni. In particolare, il potere di governo delimitato dal

³³ Carta delle Nazioni Unite, articolo 51: 'Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale'.

³⁴ Le norme consuetudinarie internazionali sono il risultato di due elementi distinti, che devono sussistere contemporaneamente: il primo, di carattere oggettivo, rappresentato dalla necessità che un determinato comportamento sia ripetuto in modo costante ed univoco nel corso del tempo. Il secondo, di carattere soggettivo, è rappresentato invece dall'opinione che i soggetti di diritto internazionale (primi tra tutti gli Stati) che il comportamento stesso corrisponda a quanto previsto dalla norma. L'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, infatti, facendo riferimento alle norme di natura consuetudinaria come prova di una pratica generale accettata come diritto, descrive tale consuetudine internazionale come convivenza della "pratica generale" e dell' "accettazione come diritto" da parte dei soggetti internazionali, che considerino l'obbligatorietà (o il divieto) dell'azione quale valore insindacabile della loro prassi.

diritto internazionale è quel potere esercitato dallo Stato nel suo territorio, ma con riguardo al potere d'imperio dello Stato ovunque esplicito.

L'articolo in questione vieta non solo l'uso della forza, ma anche la minaccia di tale uso; a questo proposito, per identificare con precisione quali situazioni possano essere considerate un'aggressione internazionale (pertanto rivolta da uno Stato o un ente statale verso un altro), l'Assemblea Generale dell'ONU, con la sua Risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, ha precisato che come tale deve intendersi, che vi sia stata o meno dichiarazione di guerra, una situazione rappresentata da invasioni o attacchi portati da uno Stato sul territorio di un'altra Nazione, sia che essa implichi o meno un'annessione o un'occupazione perpetua o temporanea. Il punto cruciale, in tal senso, è il ricorso all'uso della forza, quale il bombardamento o l'uso di qualunque altro mezzo bellico contro il territorio di un altro Stato o le sue forze militari (aeree, navali o terrestri). La Risoluzione in questione inserisce nell'elenco delle azioni definibili come aggressioni internazionali, quindi quali veri e propri atti di guerra, anche il blocco dei porti o delle coste di una Nazione se effettuato per mezzo delle forze armate di un'altra, o ancora l'invio di bande, gruppi armati o mercenari che, per ordine di uno Stato, si dedichino ad atti violenti quali quelli sopra descritti contro il territorio, la popolazione o l'esercito del Paese contro cui agiscono. Infine, il caso in cui uno Stato, avente messo a disposizione di un'altra Nazione il proprio territorio, ammetta che esso viene sfruttato dallo Stato ospitato per perpetrare azioni di guerra contro il territorio, le forze armate o le popolazioni di uno Stato terzo³⁵.

³⁵ Risoluzione 3314 (1974), descrive le caratteristiche che deve avere una situazione per essere definita aggressione internazionale: (a) L'invasione o l'attacco del territorio di uno stato da parte delle forze armate di un altro Stato, o qualsiasi occupazione militare, anche temporanea, risultante da tale

Se fino ad allora la comprensione di quali azioni potessero essere considerate come un uso indebito della forza verso l'integrità territoriale di un altro Stato era difficile e in parte anche arbitrario, la Risoluzione 3314 del 1974 ha chiarito molti dubbi in proposito: appare evidente come ipotesi limite siano comunque chiare, quali un ultimatum o l'invio di forze militari ai confini di uno Stato straniero o in sua prossimità con intenti non pacifici. Nessuna esitazione, quindi, sul fatto che un'azione militare o addirittura un atto di guerra contro l'integrità territoriale di un altro Stato o di una parte di esso sia in netto contrasto con il principio indicato dall'art. 2 par. 4 della Carta, e che pertanto costituisca in tal senso un illecito internazionale. La particolare gravità del fatto illecito in questione è sottolineata dal "Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati" approvato dalla Commissione di diritto internazionale in occasione della sua 48a sessione (6 maggio - 26 luglio 1996): in tale sede, la Commissione del Diritto internazionale delle Nazioni Unite, avente il compito di codificare il diritto internazionale, all'art. 19, evidenzia come un qualsiasi atto che rappresenti una violazione di un obbligo internazionale, sia un atto internazionalmente illecito, quale che sia l'obbligo violato o il divieto non rispettato. Inoltre, il secondo punto dell'articolo 19

invasione o da tale attacco, o qualsiasi annessione ottenuta con l'impiego della forza del territorio o di una parte del territorio di un altro Stato;

(b) Il bombardamento, da parte delle forze armate di uno Stato, del territorio di un altro Stato, o l'impiego di qualsiasi arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato;

(c) Il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato;

(d) L'attacco portato dalle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree, o la marina e l'aviazione civile di un altro Stato;

(e) L'utilizzo delle forze armate di uno Stato che stazionano sul territorio di un altro con l'accordo dello Stato che le accoglie, contrariamente alle condizioni previste nell'accordo o ogni prolungamento della loro presenza sul territorio in questione oltre il termine dell'accordo;

(f) Il fatto per uno Stato di ammettere che il proprio territorio, che è stato messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da questo ultimo per perpetrare un atto di aggressione contro un Stato terzo;

(g) L'invio da parte di uno Stato o in suo nome di bande o gruppi armati, di forze irregolari o di mercenari che si dedichino ad atti di forza armata contro un altro Stato di una gravità tale che equivalgano agli atti sopra elencati, o il fatto d'impegnarsi in maniera sostanziale in una tale azione.

descrive come crimine internazionale ogni atto internazionalmente illecito che nasca dalla violazione commessa da uno Stato di un obbligo internazionale considerato tanto essenziale, dalla comunità internazionale nel suo insieme, per i suoi interessi fondamentali³⁶.

Il punto terzo dell'articolo citato evidenzia, al suo primo comma, come “una violazione grave di un obbligo internazionale di importanza essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, quale quello che vieta l'aggressione”, di cui all'art. 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite, debba essere a tutti gli effetti considerata un crimine internazionale, secondo le norme di diritto internazionale in vigore.

La Carta ha inoltre una particolare forza nei confronti delle altre fonti di diritto internazionale. Infatti, l'articolo 103 prevede che qualsiasi accordo internazionale precedente o successivo allo Statuto delle Nazioni Unite che risulti in contrasto con esso non avrà valore, essendo prevalenti le disposizioni contenute nel patto costitutivo dell'ONU³⁷. Tale principio, inderogabile, trova un'ulteriore punto di forza grazie alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa nella capitale austriaca il 23 maggio 1969, la quale, malgrado al suo articolo 30 affermi come debbano essere considerati validi entrambi i trattati che si trovino in una situazione d'incompatibilità tra loro, di modo tale da far rilevare la responsabilità internazionale dello Stato, allo stesso art. 30 dispone

³⁶ Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati della Commissione di diritto internazionale, luglio 1996, articolo 19: “(a) Un atto di uno Stato che costituisce una violazione di un obbligo internazionale è un atto internazionalmente illecito quale che sia l'oggetto dell'obbligo violato;

(b) Un atto internazionalmente illecito, che risulta dalla violazione da parte di uno Stato di un obbligo internazionale tanto essenziale per la protezione di interessi fondamentali della comunità internazionale che la sua violazione è riconosciuta come un crimine da tale comunità nel suo insieme, costituisce un crimine internazionale”.

³⁷ Carta delle Nazioni Unite, articolo 103: “In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto”.

una importante deroga a favore della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui gli obblighi verso l'ONU prevalgono sempre su qualsiasi altro impegno assunto in base ad altri trattati, sia esso precedente o successivo³⁸. Proprio l'art. 103 costituisce il fondamento del principio secondo cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite sarebbe gerarchicamente superiore ad ogni altra organizzazione internazionale, abbia essa carattere regionale o universale³⁹. Seguendo i dettami di questo articolo, dunque, nessun accordo bilaterale o multilaterale, nessun Trattato internazionale, né alcun soggetto di diritto internazionale, possono avere o applicare norme che vadano in contrasto con i principi delle Nazioni Unite, siano essi obblighi o divieti per gli Stati membri.

Il principio del divieto per gli Stati all'uso o alla semplice minaccia dell'uso della forza nelle loro relazioni internazionali, nonché il suo carattere fondamentale nelle relazioni internazionali non in conformità con la Carta delle NU è stato consacrato nella sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 27 giugno 1986 sul caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (Nicaragua/Stati Uniti d'America): la Corte ha affermato, con tutta l'autorevolezza del supremo organo giurisdizionale internazionale, che il principio di cui all'art. 2 par. 4 rappresenta anche un principio di diritto internazionale consuetudinario generale⁴⁰. Secondo tale fatto, l'obbligo per gli Stati di esimersi dall'uso della forza armata nelle loro relazioni internazionali risulta valevole pertanto per tutti gli Stati e non solo per gli Stati membri dell'ONU⁴¹. La Dichiarazione del 1986 ha riconosciuto al divieto carattere di

³⁸ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969.

³⁹ Carta delle Nazioni Unite, cfr. artt. 52-54 e 56-57.

⁴⁰ B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli, pag. 187 e 375.

⁴¹ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua: tra gli altri, punto 23: "*As a matter of law, Nicaragua claims, inter alia, that the United*

norma «universale». Il divieto viene qualificato così come principio fondamentale o essenziale del diritto internazionale generale e indicato come l'esempio maggiore di norma di *jus cogens*. A questo proposito è la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 a dare una definizione astratta e indeterminata dello *jus cogens* in relazione alla invalidità degli accordi internazionali. Secondo il relativo art. 53, infatti, solo allorquando una norma universalmente accettata, riconosciuta ed applicata non può essere in alcun modo derogata, ed in ogni caso può essere modificata unicamente tramite una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere, questa risulta essere una norma imperativa del diritto internazionale generale⁴². Nella sua sentenza sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, la Corte ha affermato che non può considerarsi una minaccia dell'uso della forza armata un "notevole livello di armamento", cioè un aumento esponenziale dell'apparato militare di uno Stato, benché possa essere diversamente interpretato da un'altra Nazione.

Va altresì considerato che il divieto imposto dalla Carta all'art. 2 par. 4 colpisce la minaccia o l'uso della forza armata quando esso sia diretto "contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato" nonché quello attuato "in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite". Viene pertanto eliminata in modo definitivo ogni interpretazione alternativa che preveda un uso diverso della forza armata: a questo proposito vanno intesi come illeciti interventi comprendenti un'azione militare compiuti da uno Stato sul

States has acted in violation of Article 2, paragraph 4, of the United Nations Charter, and of a customary international law obligation to refrain from the threat or use of force".

⁴² Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, articolo 53: "[è] una norma imperativa del diritto internazionale generale una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da una nuova norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere".

territorio di uno Stato terzo, anche se questi vengono effettuati per la salvaguardia o la protezione di propri cittadini in pericolo di vita all'interno dei confini di un altro Stato. Alla stessa maniera devono essere considerati illeciti interventi umanitari su territorio straniero qualora essi siano intrapresi senza previa richiesta dello Stato bisognoso, o in modo unilaterale ed ingiustificato, nonché la cosiddetta legittima difesa preventiva. La volontà dei legislatori della Carta delle Nazioni Unite sembra infatti dover essere interpretata come un'assoluta messa al bando dell'uso della forza da parte degli Stati e la stessa incompatibilità con i fini delle Nazioni Unite manifesta l'intento di dare completezza al divieto⁴³. Tale divieto assume pertanto carattere assoluto.

Essendo tale imposizione al comportamento degli Stati rivolta unicamente all'ambito che concerne le relazioni internazionali, essa rimane estranea all'uso interno della forza armata: sussiste pertanto per gli Stati terzi l'impossibilità di ingerenza negli affari interni di un altro Paese qualora esso sia afflitto da una guerra civile. È l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella sua "Dichiarazione sulla inammissibilità dell'intervento negli affari interni dello Stato"⁴⁴, ad imporre questo obbligo. La stessa Assemblea Generale nella

⁴³ Uso della Forza, Dispense di diritto internazionale, www.studiamo.it.

⁴⁴ Dichiarazione sull'inammissibilità dell'intervento negli affari interni dello Stato e nella protezione della loro indipendenza e sovranità, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 2131 (XX), 21 dicembre 1965: *"1. No State has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are condemned.*

2. No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State.

3. The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

4. The strict observance of these obligations is an essential condition to ensure that nations live together in peace with one another, since the practice of any form of intervention not only violates the spirit and letter of the Charter of the United Nations but also leads to the creation of situations which threaten international peace and security.

Risoluzione 2625, firmata il 24 ottobre 1970 durante la sua XXV sessione ha approvato la “Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati” in cui specifica ulteriormente come, ribadendo l’obbligo gravante sugli Stati di esimersi dall’usare la forza nelle loro relazioni internazionali, ogni Stato debba astenersi dall’organizzare e dall’incoraggiare atti di guerra civile o atti di terrorismo sul territorio di un altro Stato, dall’appoggiare simili atti o dal partecipare ad essi, o dal tollerare sul proprio territorio attività organizzate allo scopo di perpetrare gli atti medesimi, quando i menzionati comportamenti implicano minaccia o uso della forza⁴⁵. Tale principio cessa di avere valore nel momento in cui il conflitto interno ad uno Stato evolva nel senso di portare un reale pericolo alla pace ed alla sicurezza internazionale, di cui all’art. 2 par. 4 della Carta, situazione in cui il conflitto intestino non ha più semplice valore interno, ma assume portata internazionale, divenendo una minaccia alla pace che implica la possibilità d’intervento del Consiglio di Sicurezza delle N.U.

1.5.2 - Il diritto naturale di legittima difesa:

5. *Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.*

6. *All States shall respect the right of self-determination and independence of peoples and nations, to be freely exercised without any foreign pressure, and with absolute respect for human rights and fundamental freedoms. Consequently, all States shall contribute to the complete elimination of racial discrimination and colonialism in all its forms and manifestations*”. Reperibile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite www.un.org.

Il divieto di ricorrere alla forza armata nelle relazioni internazionali tra gli Stati conosce un limite alla sua applicazione, essendo presente nella Carta stessa un'importante eccezione a tale interdizione: l'articolo 51 recita infatti che "nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle nazioni Unite [...]"⁴⁶.

Viene pertanto sottolineato l'imprescindibile diritto di ogni Membro a difendersi in caso di attacco subito da un altro Stato; l'autotutela, unico limite al divieto dell'uso della forza armata, risulta dunque una norma di carattere eccezionale, creata dal sistema del monopolio collettivo dell'uso della forza. Il valore naturale che il presente articolo riconosce a tale disposizione del Trattato implica l'identificazione di un diritto di natura consuetudinaria, formatosi e consolidatosi pertanto in tempi precedenti alla stipulazione Carta, e quindi forte dell'impossibilità da parte di questa ultima di modificarlo o limitarlo. In tal senso, peraltro, si è espressa anche la Corte Internazionale di Giustizia, che, nel caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, ha confermato come sia particolarmente difficile giudicare il principio di legittima difesa come non rientrante nelle norme aventi natura consuetudinaria; ciò, peraltro, malgrado l'esistenza della Carta delle Nazioni Unite, la quale, benché ne influenzi parzialmente il contenuto ed il significato, non sostituisce il diritto internazionale consuetudinario, ma vi si affianca senza per questo renderlo subordinato⁴⁷. La contemporaneità del principio di autotutela nella Carta delle

⁴⁵ Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 2625 (XXV), 24 ottobre 1970. www.un.org.

⁴⁶ Carta delle Nazioni Unite, Capitolo VII, art. 51.

⁴⁷ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza sul caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, 27 giugno 1986: "è difficile sostenere che tale diritto (di autotutela n.d.a.) non

Nazioni Unite e nel diritto consuetudinario, crea una sorta di interdipendenza tra le condizioni imposte dallo Statuto e quelle preesistenti inerenti il suo esercizio secondo la norma consuetudinaria. Tale parallelismo impone un'analisi dell'evoluzione del principio nei due diversi ambiti, l'uno scritto e di conseguenza immodificabile dalla sola prassi, l'altro mutevole a seconda della convinzione degli Stati (carattere soggettivo) e dell'abitudine di comportamento (carattere oggettivo), per poterne valutare compiutamente il valore e la definizione⁴⁸.

Secondo le disposizioni di tale principio, dunque, è lecito l'utilizzo della forza, anche armata, da parte di uno Stato vittima di un attacco armato, che possa mettere a repentaglio la sua indipendenza o la sua stessa esistenza. Il ricorso alla forza da parte del Paese leso è legale solo allorché vi sia stata un'aggressione ai suoi danni da parte di un'altra Nazione, ed in questo ambito è chiara la posizione dei legislatori della Carta nel precisare come sia necessario che l'attacco sia già avvenuto, e come non sia di conseguenza sufficiente la sola minaccia di un'eventuale offensiva successiva per attivare la liceità del diritto di legittima difesa.

Come infatti stabilito dalla già citata Risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale del Dicembre del 1974 sulla definizione di aggressione, l'attacco in questione non può consistere in una semplice violazione della pace, ma deve essere un vero e proprio atto di guerra contro il territorio di un altro Stato. Pertanto va in tal senso negata la possibilità per gli Stati d'intervenire

sia di natura consuetudinaria, per quanto il suo attuale contenuto sia stato avvalorato ed influenzato dalla Carta [...] il diritto internazionale consuetudinario continua ad esistere accanto al diritto pattizio”.

⁴⁸ S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condinanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in Istituzioni di diritto internazionale, Edizioni Giappichelli, Torino, cap. VII, par. 5.1, pag. 431.

precedentemente all'aggressione altrui, ed è quindi plausibile ritenere che non possa essere accettato il principio di legittima difesa preventiva, basato cioè sulla risposta ad una minaccia di atto violento verso lo Stato. L'anticipazione della soglia temporale non è infatti prevista dell'art. 51, che nell'affermare che l'autotutela è possibile "nel caso che abbia luogo un attacco armato", lascia supporre che quest'ultimo debba già essere stato sferrato⁴⁹.

Tale eccezione alla nozione di forza vietata conosce delle importanti condizioni per essere lecitamente riconosciuta ed utilizzabile.

Oltre alla definizione di aggressione armata fornita dall'Assemblea generale, al cui interno deve rientrare l'identificazione dell'attacco effettivamente subito dallo Stato, l'art. 51 fornisce ulteriori requisiti all'applicabilità del principio di autotutela. La soglia temporale della risposta, una volta che l'attacco esterno sia stato sferrato, assume in tale circostanza valore fondamentale: il diritto dello Stato vittima dell'aggressione alla legittima difesa deve essere immediato, o comunque esercitato in tempi rapidi, in modo tale da far sì che l'intervento sia giustificato dalla necessità di proteggere il territorio, i cittadini, l'indipendenza e la sopravvivenza dello Stato stesso. Questa norma ha valore non soltanto per ciò che concerne la necessaria immediatezza della risposta all'attacco armato, ma anche per quanto riguarda la conclusione di questa risposta: infatti proprio l'art. 51 permette il diritto di autotutela "fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". E' comune⁵⁰ l'interpretazione che il diritto alla legittima difesa

⁴⁹ S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in *Istituzioni di diritto internazionale*, Edizioni Giappichelli Torino cap. VII, par. 5.1, pag. 434-435.

⁵⁰ Tale principio, codificato dalla Carta delle Nazioni Unite nel suo articolo 51, viene sostenuto da più parti, tra cui si ricordano: S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in *Istituzioni di diritto*

da parte degli Stati Membri decada nel momento in cui le misure adottate dal Consiglio siano idonee a far cessare l'aggressione, interrompendo di conseguenza l'illecito internazionale e ripristinando così lo status quo ante. Questa parte dell'articolo in questione ha altresì il compito essenziale di ribadire come il completo monopolio (potenziale) dell'uso della forza all'interno del sistema di sicurezza collettiva creato dalla Carta sia gestito dal solo Consiglio di Sicurezza⁵¹, al quale gli Stati devono riferirsi in caso di minaccia o violazione della pace e della sicurezza internazionale. Nonostante il silenzio dell'art. 51 circa le modalità della reazione all'aggressione subita, la Corte internazionale di giustizia, ancora nella già citata sentenza sulle attività militari e paramilitari [...] in Nicaragua, ha affermato che il diritto internazionale consuetudinario impone alla risposta i requisiti della necessità e della proporzionalità, in quanto né l'articolo 51 né alcuna altra norma della Carta delle Nazioni Unite contiene disposizioni che impongano agli Stati azioni che, nell'esercizio del diritto naturale di legittima difesa, siano limitate nella portata e nel tempo dal principio di proporzionalità, in quanto esso è disciplina consolidata di diritto internazionale consuetudinario⁵². Tale limite implicito contenuto nella norma configurante il diritto alla legittima difesa per i Membri trovatisi vittime di un'aggressione armata da parte di un altro Stato non sussiste invece per l'Organizzazione, che, in quanto detentrica unica (in particolare tramite il

internazionale, Edizioni Giappichelli Torino; R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self-defense*, in *The American Journal of International Law*; M. E. O'Connell, *International Law and the Use of Force*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003; Williams e Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003; B. Conforti, in *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli.

⁵¹ P. Picone, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, *Rivista di diritto internazionale*, 2003, fascicolo 2, pag. 335.

⁵² Corte Internazionale di Giustizia, sentenza sul caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, 27 giugno 1986: "l'art. 51 non contiene alcuna specifica regola che consenta

Consiglio di Sicurezza) del diritto di ricorrere alla forza armata per il conseguimento delle finalità di pace e di sicurezza internazionale, ha il potere di decidere liberamente le caratteristiche e le modalità dell'azione da intraprendere, che avrà l'obiettivo minimo della cessazione dell'aggressione e del ristabilimento della situazione precedente all'attacco, ma potrà anche estendersi temporalmente e militarmente se ciò venisse giudicato indispensabile per il ripristino della pace.

L'art. 51 della Carta riconosce il diritto all'autotutela non solamente allo Stato che subisca direttamente l'attacco armato, ma anche a qualsiasi altro Stato della Comunità internazionale, malgrado l'aggressione non sia diretta contro di essi. In questo caso, infatti, la loro reazione all'attacco sferrato viene ritenuta legittima, venendo in tal senso definita come "legittima difesa collettiva". La presente norma è circoscritta da alcuni limiti che ne condizionano l'applicabilità, in quanto gli Stati terzi che intervengano in soccorso del Paese attaccato, sempre nell'obbligo di fornire tale assistenza nei limiti della necessità e della proporzionalità, possono farlo unicamente a seguito di una esplicita richiesta proveniente dalla Nazione direttamente attaccata, alla quale è rimesso in ultima analisi il compito di appurare di essere effettivamente sotto attacco⁵³. La Corte internazionale di giustizia⁵⁴ ha ritenuto che il diritto all'autotutela collettiva sia di natura consuetudinaria, e che pertanto la norma contenuta nell'art. 51 ad esso riferita si rifaccia al diritto internazionale consuetudinario. Conseguentemente, si tratterebbe di una norma generalmente applicabile nei confronti di tutti gli Stati, e non unicamente per i Membri delle Nazioni Unite. Il "requisito della richiesta da parte dello Stato oggetto dell'attacco", così come la necessità che essa sia

nell'esercizio della legittima difesa solo misure che siano proporzionali all'attacco armato e necessarie per rispondere ad esso, secondo una disciplina consolidata in diritto internazionale consuetudinario".

⁵³ B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli, pag. 385-386.

“ulteriore rispetto alla dichiarazione di quest’ultimo di essere stato attaccato” è stato accertato dalla Corte nella già citata sentenza del 1986 sulle attività militari e paramilitari [...].

Il meccanismo dell'art. 51 prevede che l'azione di legittima difesa individuale e collettiva sia immediatamente comunicata al Consiglio di Sicurezza, precisando come essa “non pregiudichi in alcun modo il potere ed il compito [ad esso] spettanti secondo il presente Statuto” e che quindi cessi al momento in cui il Consiglio di Sicurezza sia in grado di adottare le misure necessarie per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

1.5.3 - Il sistema di sicurezza collettiva: il ruolo del Consiglio di Sicurezza:

Mentre ai singoli Stati è preclusa la possibilità di utilizzo della forza armata se non nei casi eccezionali visti precedentemente⁵⁴, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l’organo cioè avente in base allo Statuto costitutivo “la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale” (art. 24 par. 1), che agisce in loro nome, ha il potere

⁵⁴ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, 27 Giugno 1986.

⁵⁵ I casi eccezionali in cui agli Stati è concesso il ricorso all’uso della forza armata sono il diritto naturale dei legittima difesa individuale e collettiva e un’autorizzazione specifica concessa dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per mezzo di una sua Risoluzione. Si vedrà successivamente come anche il principio cosiddetto d’ ”intervento umanitario” possa essere

d'intervenire anche con la forza in caso di minaccia o violazione della pace o di aggressione subita da un Membro delle Nazioni Unite.

La scelta tra l'adozione di misure non comportanti l'utilizzo della forza armata - di cui all'articolo 41 della Carta - e azioni in cui venga impiegata tale forza - di cui all'articolo 42 - è sottomessa unicamente al giudizio del Consiglio. Malgrado nessuna disposizione contenuta nella Carta specifichi come la successione cronologica delle misure adottate per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale debba seguire l'ordine normativo dello Statuto dell'O.N.U. (il quale pone come ultima risorsa il ricorso alla forza armata da parte dell'Organizzazione), la prassi finora maggiormente messa in pratica è stata quella di far sì che l'intervento militare contro lo Stato colpevole di un illecito internazionale venga utilizzato solo in ultima istanza, qualora i provvedimenti economici, commerciali, finanziari, diplomatici o di altro genere presi a seguito dell'accertamento "dell'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione" (art. 39) si siano rivelati insufficienti a mantenere o ristabilire la pace⁵⁶.

Il citato articolo 39 della Carta, il primo del capitolo VII, istituisce in pratica il sistema di sicurezza collettiva: tale sistema, nell'idea dei redattori dell'Atto costitutivo, doveva realizzare il fulcro dell'azione delle Nazioni Unite, in quanto cardine unico volto a garantire la pace e la sicurezza internazionale. Tanto secondo quanto espresso nel capitolo VI, quanto nell'ambito del capitolo VII, l'organo a cui è affidato il compito del mantenimento della pace è il Consiglio di

ricompreso tra queste eccezioni, dovendo in tal caso valutare se e come il Consiglio di Sicurezza debba avere un ruolo nella sua gestione. Per questa questione si rimanda tuttavia ai Capitoli 2 e 3.

⁵⁶ Carta delle Nazioni Unite, articolo 39: "Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

Sicurezza, che però nel secondo caso opera in via esclusiva, essendo il solo detentore del monopolio dell'adozione di misure implicanti il ricorso alla forza armata, se necessarie per il raggiungimento dei suoi obiettivi⁵⁷.

Il capitolo VI contiene infatti quelle disposizioni conciliative di cui il Consiglio di Sicurezza deve farsi portatore nel caso in cui l'esistenza di una controversia tra Stati sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁵⁸: tra queste vengono menzionati negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali. L'elenco precedente va considerato come esemplificativo dei mezzi di risoluzione pacifica delle controversie ai quali gli Stati devono ricorrere secondo quanto posto dall'articolo 2, paragrafi 3 e 4 della Carta, e il Consiglio può, allorquando lo ritenga necessario, invitare le parti in disaccordo a regolare la loro controversia mediante tali mezzi (art. 33, par. 2).

Per quanto concerne le disposizioni presenti nel capitolo VII, in caso pertanto di minaccia, violazione della pace o aggressione armata, sono tre le fasi attraverso cui il Consiglio di sicurezza può agire per assicurare la sicurezza e ristabilire *lo status quo ante*:

- misure provvisorie;
- misure non implicanti l'uso della forza;
- misure implicanti l'uso della forza.

⁵⁷ S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condinanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in Istituzioni di diritto internazionale, Edizioni Giappichelli Torino, cap. VII, par. 6.1, pag. 447.

⁵⁸ Carta delle Nazioni Unite, articolo 33: "1. Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione,

Le misure provvisorie, di cui all'art. 40⁵⁹, hanno forza di raccomandazione, e non sono quindi obbligatorie per gli Stati verso cui sono dirette. Esse non hanno lo scopo di risolvere in modo definitivo la controversia, ma solo quello di scongiurare l'aggravarsi della situazione. L'esempio principe di tali azioni è la richiesta del cessate il fuoco, ma queste possono assumere anche differenti forme, a seconda del tipo d'illecito compiuto, quali il ritiro delle forze armate dal territorio occupato, la richiesta agli Stati terzi di non appoggiare nessuna delle due parti in lotta o l'invito ad intavolare negoziati tra le parti in causa. Unico limite imposto dalla norma è quello che tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate e di conseguenza non possono comportare nessuna condanna.

Esempi concreti di come tali misure siano state applicate possono essere ritrovati in moltissime risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in cui si richiedeva la cessazione immediata delle ostilità, il rispetto di accordi regionali precedenti o il ritiro immediato delle forze armate dal territorio straniero (Risoluzione 479 (1980), Iraq – Iran; Risoluzione 463 (1980), Rhodesia del Sud; Risoluzione 502 (1982), isole Falkland)⁶⁰.

L'articolo 41 della Carta, in presenza della constatazione di una minaccia alla pace, di una sua violazione o di un'aggressione nei confronti di uno Stato, autorizza il Consiglio di Sicurezza ad adottare quelle misure non implicanti l'uso

arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta".

⁵⁹ Carta delle Nazioni Unite, articolo 40: "Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie".

⁶⁰ Documentazione interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, www.un.org.

della forza armata che esso ritenga idonee a permettere di far rientrare l'illecito⁶¹. Le possibili applicazioni di tale norma (ex art. 41) sono di natura piuttosto ampia, e possono assumere forme assai varie, purché aventi l'obiettivo di costringere, senza il ricorso alle armi, lo Stato resosi responsabile dell'illecito a rispettare le decisioni e gli obblighi imposti dal Consiglio ponendo fine alla minaccia o alla violazione della pace. Il Consiglio ha il potere di vincolare gli Stati membri a prendere tutta una serie di misure perché le decisioni prese vengano messe in atto e possano mettere fine alla minaccia o alla violazione della pace e della sicurezza internazionale, quali interruzioni di relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, o ancora la rottura delle relazioni diplomatiche. Questo elenco va considerato a titolo unicamente esemplificativo: il Consiglio può intraprendere qualsiasi azione non implicante l'uso della forza esso ritenga utile alla messa in pratica delle sue decisioni; tuttavia la prassi evidenzia come la sanzione maggiormente utilizzata in questo ambito sia l'embargo, vale a dire il blocco totale o parziale delle relazioni economiche (com'è avvenuto in diversi ambiti ed occasioni per Rhodesia del Sud - 1966, Iraq - 1990, Libia - 1992, Haiti - 1993 ed altri)⁶². Tale sistema si è infatti rivelato più volte efficace, permettendo di ottenere il ritorno alla situazione precedente l'aggressione senza ricorrere all'uso della forza di cui all'art. 42⁶³.

⁶¹ Carta delle Nazioni Unite, articolo 41: "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche".

⁶² B. Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli, pag. 151.

⁶³ Carta delle Nazioni Unite, articolo 42: "Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite".

Contrariamente alle misure preventive ex art. 40, le quali possono assumere solo valore di raccomandazione per gli Stati che ne sono destinatari, le misure non implicanti l'uso della forza possono essere sia di natura non obbligatoria che vincolanti per gli Stati, secondo quanto affermato nello stesso art. 41, il quale stabilisce come il Consiglio possa decidere quali misure debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni.

Il Consiglio ha infine il potere (e nella sua applicazione ne detiene il monopolio), nel caso in cui ritenga che le misure previste dall'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, di intraprendere ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Come precedentemente sottolineato, l'ordine delle norme non è vincolante, il che consente al Consiglio di intraprendere immediatamente un'azione armata qualora ne ritenesse necessario il ricorso, o qualora considerasse arbitrariamente inadeguate le misure di carattere non militare. Per permettere al Consiglio il ricorso alla forza armata, la Carta ha predisposto un sistema strutturato tramite l'impiego di forze militari messe a disposizione dell'organizzazione dai singoli Stati membri, e sottoposte all'autorità di un Comitato di Stato Maggiore composto dai Capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (artt. 43 – 47).

Lo scopo degli artt. 42 e seguenti è quello di concentrare (escludendo il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva) nelle mani del Consiglio di Sicurezza sia il potere decisionale riguardante l'uso della forza, sia la direzione ed il controllo delle iniziative militari utilizzate a tal fine. In questo modo viene garantita l'imparzialità delle operazioni nonché la garanzia del perseguimento di

un obiettivo preciso, e vengono negate le possibilità d'iniziativa individuale agli Stati⁶⁴.

Durante gli anni della Guerra Fredda, in cui la dura contrapposizione tra il blocco sovietico e il blocco occidentale aveva più volte reso il Consiglio di Sicurezza inabile ad agire a causa dei continui disaccordi tra le due maggiori potenze, aventi entrambe potere di veto in sede di Consiglio e pertanto in grado di ostacolarne l'operato, si è venuta a creare più volte l'impossibilità per esso d'intervenire tempestivamente nelle crisi verificatesi. Questa situazione, ha dato vita ad una prassi ormai accettata dall'intera Comunità internazionale, implicante l'opportunità per il Consiglio di delegare il suo potere (esclusivo, secondo la Carta) di ricorso alla forza armata tramite un'autorizzazione agli Stati membri ad usare la forza per raggiungere il fine preposto dal Consiglio di Sicurezza stesso, e che oggigiorno può considerarsi a tutti gli effetti una consuetudine modificativa della Carta. Tale misura pone in secondo piano le condizioni descritte negli artt. 43 e ss. sulla messa a disposizione da parte dei Membri di forze armate nazionali poste sotto l'autorità dell'Organizzazione, che pertanto non detiene più il controllo dell'operato dell'azione militare in atto, la quale invece passa direttamente agli Stati che mettono a disposizione le proprie truppe. Saranno di conseguenza i diretti destinatari dell'autorizzazione concessa dal Consiglio a decidere autonomamente obiettivi, durata, modalità e mezzi del conflitto, con l'unico limite di dover perseguire l'obiettivo posto dal Consiglio di Sicurezza⁶⁵.

⁶⁴ Iovane, La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace, CI, 1998.

⁶⁵ Paolo Picone, La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo, Rivista di diritto internazionale, 2003, fascicolo 2, pagg. 338 e ss.

Questa prassi è andata consolidandosi soprattutto a partire dal 1990, dopo essere stata adoperata in larga misura nell'azione contro l'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait decisa da Saddam Hussein; ma già in precedenza il Consiglio aveva delegato agli Stati membri l'uso della forza contro un determinato paese: nel 1950, a seguito dell'invasione della Corea del Sud da parte della Corea del Nord (aggressione che diede il via alla guerra di Corea) il Consiglio approvava le Risoluzioni 83 e 84 del 27 Giugno, in cui chiedeva agli Stati membri d'intervenire in aiuto della Corea del Sud, e accettava il controllo statunitense della forza multinazionale così formata.⁶⁶ Con la Risoluzione 83, infatti, il Consiglio, dopo aver fatto richiesta della immediata cessazione delle ostilità (Risoluzione 82), "raccomanda ai Membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di fornire alla Repubblica di Corea tutto il supporto necessario per respingere gli assalitori e ristabilire nella regione la pace e la sicurezza internazionale", pur facendo richiesta agli Stati Uniti (Risoluzione 84), che avevano ricevuto l'autorizzazione a nominare un Comandante in Capo delle forze armate della coalizione, di "fornire al Consiglio di Sicurezza rapporti d'importanza e frequenza appropriati concernenti lo svolgimento dell'azione intrapresa sotto l'autorità del comando unificato".

In altre circostanze più recenti la medesima prassi veniva messa in atto con maggiore frequenza: nel 1992 per l'intervento militare in Somalia, nel 1993 con le Risoluzioni 826, 836 e 844 con l'autorizzazione agli Stati ad usare la forza contro la Bosnia, nel 1994 per il ristabilimento della pace in Ruanda, nel 1999 a Timor a seguito del referendum sull'indipendenza⁶⁷.

⁶⁶ Commento breve allo Statuto dell'ONU, La Carta delle Nazioni Unite, Edizioni Simone, 2000

⁶⁷ Risoluzioni 794 (1992); 826, 836 e 844 (1993); 929 (1994); 1264 (1999), Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, www.un.org.

La delega dell'uso della forza agli Stati che partecipino alla forza multinazionale incaricata di mettere fine alla minaccia o alla violazione della pace, pur con le richieste del Consiglio di fornire frequenti rapporti sull'andamento della situazione e sullo svolgimento delle operazioni militari in corso, mette a rischio l'effettiva compatibilità delle azioni belliche intraprese dai Membri con le finalità imposte dall'Organizzazione, la quale non ha modo concreto di controllare l'operato delle forze armate in campo né di intervenire sulle strategie utilizzate dai Comandanti in Capo, legittimi titolari di un uso della forza altrimenti vietato dall'art. 1 par. 1 e dall'art. 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite. E' pur vero, però, che se, com'è accaduto fino a questo momento, le disposizioni ex artt. 43-47 continuano a non venire messe in pratica, non fornendo di conseguenza in maniera continuativa una forza militare utilizzabile nelle diverse situazioni in cui il Consiglio di Sicurezza si trovi ad operare, sotto il comando ed il controllo di un Comitato di Stato Maggiore direttamente collegato e responsabile di fronte ad esso, non esistono alternative efficaci ed immediate che consentano di ottenere la sicurezza del raggiungimento dell'obiettivo rimanendo sotto l'autorità diretta dell'Organizzazione.

CAPITOLO 2

L'uso della Forza, il caso Iraq: le giustificazioni dell'attacco

2.1 - Premessa⁶⁸:

In questa parte del lavoro, proprio al fine di comprendere le difficoltà che nel corso degli anni hanno caratterizzato l'attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'esercizio del potere di uso della forza, è utile analizzare le

⁶⁸ In riferimento bibliografico al presente capitolo, si vedano i seguenti autori:

R. Wedgwood, *Legal authority exists for a strike on Iraq*, in *Financial Times*, 14 Marzo, 2003; *Has the War in Iraq made Preemption less likely?*, A conversation with Professor Michael Glennon, anonymous Fletcher University Student; E. C. Luck, *Stayin' Alive: The rumors of the UN's death have been exaggerated*, in *Foreign Affairs*, Luglio/Agosto 2003; R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and preemptive self-defence*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003; W. H. Taft IV e T. F. Buchwald, *Preemption, Iraq and international law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003; J. Yoo, *International Law and the War in Iraq*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003; B. Midgley, D. Perkins e H. Stabb, *Special Feature – Advice on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003; B. Campbell e C. Moraitis, *Memorandum of Advice to the Commonwealth Government on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003; M. Sapiro, *Iraq: the Shifting sands of preemptive self-defence*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003; L. Feinstein e A-M. Slaughter, *A duty to Prevent*, in *Foreign Affairs*, January/February 2004; T. Graham Jr, *National Self-Defence, International Law and Weapons of Mass Destruction*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 2003; W. J. Stover, *Preemptive War: Implications of the Bush and Rumsfeld Doctrines*, in *International Journal on World Peace*, New York, Vol. 21, Iss. 1, Mar 2004; N. Chomsky, *Rogue States*, Pluto Press, London, 2000; *International Court of Justice, Legality of the threat or use of nuclear weapons*, in *International Legal*

recenti vicende relative al caso iracheno, ed in particolare ai contrasti che sono sorti in seno al Consiglio tra Stati (principalmente Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia) favorevoli all'uso della forza, e Stati (si ricordino tra tutti Cina, Francia, Germania e Russia) dimostratisi contrari all'attacco. Particolare attenzione sarà in oltre dedicata al problema della legittimità dell'attacco sferrato il 19 Marzo 2003 e portato avanti ufficialmente fino al 1 Maggio dello stesso anno (sebbene di fatto scontri armati tra le parti avverse in territorio iracheno siano tuttora in corso nel Paese) allorché il Presidente degli Stati Uniti George W. Bush, dal ponte principale della portaerei Lincoln, di stanza nell'Oceano Pacifico, annunciò la conclusione delle ostilità⁶⁹.

Gli Stati precedentemente citati, cioè coloro i quali decisero di costituire quella che venne diffusamente definita "*Coalition of the Willing*"⁷⁰, avanzarono una serie di giustificazioni basate sul diritto internazionale e sul diritto pattizio in vigore per motivare, di fronte alle Nazioni meno favorevoli all'invasione, la loro decisione di utilizzare la forza armata nei confronti dell'Iraq e del suo Capo di Stato Saddam Hussein.

In particolar modo gli alleati ritennero che l'autorizzazione all'uso della forza⁷¹, necessaria per poter iniziare un attacco armato nei confronti di una Nazione

Material, 1996; P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; G. Carella, *La responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, Napoli, 1985.

⁶⁹ Il riferimento è all'episodio che vede protagonista Bush, il quale, atterrato sulla portaerei viaggiando nel posto da copilota di un caccia S-3B *Viking*, ha parlato dal ponte della nave. Il presidente degli Stati Uniti George W. Bush, a bordo della portaerei 'Abraham Lincoln', ha tenuto un discorso alla Nazione nel quale ha proclamato la fine della guerra in Iraq: i maggiori combattimenti in Iraq sono finiti, ha detto, e la coalizione ha vinto. La sconfitta di Saddam Hussein è "una vittoria nella guerra contro il terrorismo", che è iniziata l'11 settembre "e va avanti".

⁷⁰ Tale locuzione viene ancora oggi correntemente utilizzato da tutte le principali testate italiane e straniere e citata dalla maggioranza delle televisioni.

⁷¹ Tale risulta la posizione di alcuni esponenti e giuristi intervenuti in favore dell'attacco contro l'Iraq anche in assenza di una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Si veda, ad esempio, B. Campbell e C. Moraitis, *Feature – Iraq Advice*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol 4, 2003, pagg. 178 – 182; M. N. Schmitt, *Preemptive Strategy in International Law*, *Michigan Journal of International Law*, Vol 24, Winter 2003; J. Yoo, *International Law and the war in Iraq*,

sulla base delle regole imposte dalla Carta dell'O.N.U., potesse derivare, in maniera diretta o indiretta, da:

1. precedenti Risoluzioni riguardanti la situazione tra Iraq e Kuwait riferite agli anni '90 (Risoluzioni 678 -del 1990- e 687 -del 1991-);
2. dalla recente Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1441 del 2002;
3. dal diritto automatico di legittima difesa contenuto nell'art. 51 della Carta;
4. da una possibile eccezione alla prassi attuale del Consiglio di Sicurezza concernente il cosiddetto "Intervento Umanitario".

2.2 - Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite:

Nel corso degli ultimi quindici anni, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha avuto modo di intervenire spesso nella vicenda irachena, attraverso l'emanazione di diverse Risoluzioni, il cui contenuto (spesso non chiaro) ha dato adito a contrastanti posizioni circa la possibilità di intraprendere azioni militari all'interno del territorio iracheno.

Può essere in tal senso utile effettuare un'analisi del contenuto delle singole risoluzioni che in modo maggiore hanno condizionato la questione legata all'Iraq, per verificare la correttezza o meno di alcune posizioni assunte dagli Stati.

2.2.1 - La Risoluzione 678 (1990):

La Risoluzione 678 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, approvata il 29 Novembre 1990, risulta essere, a tutt'oggi, uno dei principali motivi di discordia per quanto concerne l'analisi delle questioni legali che hanno portato l'alleanza guidata dagli Stati Uniti ad invadere l'Iraq.

Con tale Risoluzione, infatti, il Consiglio di Sicurezza, organo adibito alla gestione e all'utilizzo dell'uso della forza nelle questioni rilevanti la sicurezza e la pace internazionale, autorizzava gli Stati ad utilizzare "*all necessary means*" per porre fine all'attacco portato dall'esercito iracheno allo Stato del Kuwait, situato sul Golfo Persico. Tale autorizzazione veniva fornita a tutti gli Stati membri "cooperanti con il Governo del Kuwait"⁷². L'obiettivo dichiarato della Risoluzione era quello di "dare applicazione alla Risoluzione 660 (1990) e a tutte le inerenti risoluzioni precedenti e restaurare la pace e la sicurezza internazionale nella regione".

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza della Risoluzione in questione, l'attacco armato veniva iniziato da parte degli alleati già il giorno immediatamente seguente, cioè il 30 novembre del 1990, e portato a termine in breve tempo ponendo fine all'invasione irachena del Kuwait e ristabilendo la pace e la sicurezza internazionale nell'area delle ostilità.

sands of pre-emptive self defense, *The American Journal of International Law*, Vol 97, Iss. 3, Jul 2003.

⁷² Risoluzione 678 (1990), reperibile sul sito ufficiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, www.un.org.

Il punto di vista esposto da coloro che ritenevano conforme alla Carta delle Nazioni Unite ed al diritto internazionale consuetudinario l'intervento anglo-americano (con la partecipazione di alcuni altri Paesi, tra cui principalmente Australia e Spagna), si articola in più questioni, principalmente riguardo alla durata della validità che può essere conferita ad una risoluzione, e a questa in maniera specifica, ed al valore che l'autorizzazione in essa contenuta abbia riguardo alla sua applicazione, volendo indicare con ciò se e come l'uso della forza legittimato al suo interno possa essere ampliato ed utilizzato in ambiti differenti, seppur collegati, a quello per cui era stata adottata.

Per quanto concerne il primo punto, la Risoluzione 678 è infatti datata 1990, vale a dire che si è iscritta nell'ambito creatosi a seguito dell'attacco iracheno al Kuwait. Malgrado ciò, a più di dieci anni dalla sua approvazione, gli Stati Uniti, coadiuvati dai loro alleati principali, ritengono che una situazione che evidenzi l'esistenza di una violazione materiale da parte dell'Iraq degli obblighi cui era tenuto a sottostare (o ancor di più l'appurare il fatto che il regime di Saddam Hussein possa ancora oggi rappresentare una minaccia per gli Stati vicini come per altre Nazioni non direttamente implicate nelle questioni politico-militari della regione, tramite il possesso illegale o lo sviluppo, anch'esso illecito, di armi di distruzione di massa, di armi chimiche o batteriologiche, e di missili aventi portata superiore ai centocinquanta chilometri; infine la possibile compartecipazione ad azioni di terrorismo internazionale, l'eventuale asilo e protezione forniti ad esponenti e militanti di alcuni gruppi di terroristi, nonché la fornitura, sebbene unicamente ipotizzata, di siti, materiali e strutture utilizzati per l'addestramento di individui e l'organizzazione teorica e logistica di veri e propri attentati contro bersagli considerati nemici, principalmente Stati Uniti,

Europa ed Israele) renda immediatamente ed automaticamente attiva l'autorizzazione all'uso della forza in essa contenuta.

A tale proposito, nessuna disposizione contenuta nella Carta delle Nazioni Unite, né alcuna prassi stabilitasi nel corso di questi anni, porta a far ritenere che vi sia una durata massima di validità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, ancor più in quanto una tesi volta a considerare tale eventualità ridurrebbe di molto l'importanza, il valore e la portata del documento, considerando sempre gli effetti vincolanti che questa Risoluzione, come molte altre, contengono nei confronti degli Stati che ne sono l'obiettivo. Inoltre, andrebbe giudicata l'effettiva durata limite imposta dalla Carta per una risoluzione delle Nazioni Unite, sia essa emanazione di una votazione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale: poiché esistono, e il percorso evolutivo dell'organizzazione lo ha dimostrato, ampie varietà di ambiti e soggetti all'interno dei quali possono andare ad inserirsi lo scopo ed il contesto di una risoluzione, sarebbe, in una prospettiva di tal genere, particolarmente complesso giungere ad una soluzione che limiti in modo univoco, all'interno di un preciso lasso di tempo, il valore di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, e di conseguenza all'interno del quale debba essere fatta rientrare la validità della risoluzione. Nella specifica situazione creatasi con l'aggressione alleata all'Iraq, dunque, non può giudicarsi la Risoluzione 678 (1990) come non avente più effetto o valenza sul piano giuridico internazionale, in quanto non sussiste una norma scritta né alcuna regola consolidata, che possa far ritenere che una risoluzione delle Nazioni Unite abbia una durata massima oltre la quale subisca la perdita della sua efficacia o della sua obbligatorietà nei confronti dei destinatari.

Passando all'analisi della seconda questione indicata, vale a dire il valore che una risoluzione assume rispetto al contesto storico, geopolitico e militare in cui viene iscritta, resta da valutare se tale documento, approvato e adottato in una situazione ben precisa, possa essere ancora considerato efficace anche in un diverso contesto esterno.

Peraltro, come si vedrà nel prosieguo, la Risoluzione 678 presenta forti analogie con la Risoluzione 1441 (2002), emanata ad ultimo dal Consiglio di Sicurezza relativamente alla questione irachena: usando la stessa terminologia che è stata successivamente adottata nella Risoluzione 1441, più di 12 anni dopo, il Consiglio, nella 678, decise, infatti, di concedere all'Iraq una ultima opportunità per uniformarsi agli obblighi che il Consiglio stesso aveva stabilito nelle risoluzioni che l'avevano preceduta. Inoltre, il Consiglio autorizzò gli Stati membri a ricorrere all'uso della forza armata (ex art. 42 della Carta di San Francisco) a meno che l'Iraq, entro e non oltre il 15 Gennaio 1991, non si conformasse a tali precedenti risoluzioni⁷³. Era chiaro allora come i Membri della coalizione non avessero il dovere di ritornare in sede di Consiglio di Sicurezza per ulteriori decisioni nel caso in cui l'Iraq avesse (come in effetti accadde) rifiutato di adeguarsi agli obblighi ad esso indirizzati; né, di conseguenza, lo fecero prima di iniziare le operazioni militari.

Operazioni militari che furono intraprese a più riprese, nel corso degli anni successivi, proprio a causa del fatto che il Governo iracheno persisteva nella sistematica violazione dei vincoli previsti dalla Risoluzione che formalizzò il cessate il fuoco nel 1991: nel 1993 una coalizione costituita da Stati Uniti, Gran

⁷³ Risoluzione 678 (1990), Reperibile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org; Punto 1: “[The Security Council] demands that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so”.

Bretagna e Francia effettuò una limitata campagna militare basata sulle sole forze aeree nell'intento di riguadagnare l'accesso per gli ispettori ai siti aeronautici dell'esercito iracheno; nel Marzo 1998 la minaccia delle forze alleate giunse a lambire i cosiddetti palazzi presidenziali iracheni: in quella circostanza, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan non fece alcun riferimento alla necessità di un'ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza per procedere con l'uso della forza armata come disposto dall'art. 42. Egli si limitò ad affermare che perché la legittimità dell'attacco fosse assicurata, per i Paesi che portarono avanti l'azione militare sarebbe stato sufficiente l'avviare consultazioni con gli altri Membri⁷⁴. Anche a fronte di tali affermazioni, nel Dicembre dello stesso anno, Stati Uniti e Gran Bretagna risposero alla di fatto espulsione dal territorio iracheno degli ispettori delle Nazioni Unite con il lancio dell'operazione *Desert Fox*, una campagna di attacchi aerei contro siti strategici iracheni, nella protezione delle *No Fly Zones*, senza una risoluzione del Consiglio di Sicurezza che ne autorizzasse l'azione ai sensi del capitolo VII della Carta e senza l'avvio di adeguate consultazioni.

Alla luce di tali esempi appare evidente come, seppure in una situazione differente da quella per cui la RCS 678 (1990) era stata adottata, il suo valore e la sua efficacia siano rimasti inalterati nel tempo⁷⁵. Come conseguenza, di fronte ad una perdurante violazione materiale delle disposizioni contenute nella Risoluzione 678 (1990) da parte irachena (appurata dal Consiglio di Sicurezza in più di una occasione, ultima –in ordine di tempo- tra queste la Risoluzione 1441 del 2002), gli Stati Uniti ed i loro alleati sarebbero stati legittimati a poter portare

⁷⁴ R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self defense*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

⁷⁵ M. E. O'Connell, *International Law and the Use of Force*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003.

avanti un attacco diretto nei confronti dell'Iraq anche in assenza di una previa ulteriore Risoluzione che autorizzasse il ricorso alla forza armata per far fronte alla minaccia costituita da tali infrazioni.

2.2.2 - La Risoluzione 687 (1991):

Approvata il 3 aprile 1991, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza numero 687 pose in pratica fine alla questione della Guerra del Golfo Persico, sorta a seguito dell'invasione irachena al Kuwait dell'anno precedente. Essa, infatti, conteneva il cessate il fuoco ufficiale imposto dall'O.N.U. a Saddam Hussein⁷⁶.

Tale documento portava però con sé, alla luce dei recenti sviluppi della questione irachena, un nuovo carattere, molto importante, in virtù soprattutto delle ulteriori disposizioni obbligatorie in essa contenute⁷⁷: subordinata

⁷⁶ Risoluzione 687 (1991), Paragrafo I, punto 33: "Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990)".

⁷⁷ Risoluzione 687 (1991), Paragrafo C, punto 8: "Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of: a) All chemical and biological weapons and all stock of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities related thereto; b) All ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and relates major parts and repair and production facilities"; Paragrafo C, punto 9: "Decides also, for the implementation of paragraph 8, the following: a) Iraq shall submit to the Secretary-General, within fifteen days of the adoption of the present resolution, a declaration on the locations, amounts and types of all items specified in paragraph 8 and agree to urgent, on-site inspection as specified below; b) The Secretary-General, in consultation with the appropriate Governments and, where appropriate, with the Director-General of the World Health Organization, within forty-five days of the adoption of the present resolution shall develop and submit to the Council for approval a plan calling for the completion of the following acts within forty-five days of such approval: (i) The forming of a special commission which shall carry out immediate on-site inspection of Iraq's biological, chemical and missile capabilities, based on Iraq's declarations and the designation of any additional locations by the special commission itself; (ii) The yielding by Iraq of possession to the Special Commission for destruction, removal or rendering harmless, taking into account the requirements of public safety, of all items specified under paragraph 8 (a), including items at the additional locations designated by the Special Commission under paragraph (i) and the destruction by Iraq, under the supervision of the Special Commission, of all its missile capabilities, including launchers, as specified under paragraph 8 (b); (iii) The provision by the Special Commission to the Director-General of the International Atomic Energy Agency of the assistance and cooperation required in paragraphs 12 and 13" [...]

all'accettazione della parte irachena, infatti, la Risoluzione 687 implicava una lunga serie di imposizioni nei confronti dello Stato asiatico, in particolare concernenti: il disarmo; il divieto di proliferazione di armamenti chimici, biologici e nucleari; l'obbligo di consentire ispezioni continue ed approfondite effettuabili da parte di personale scelto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite in zone o siti iracheni ritenuti a rischio, per prevenire violazioni di tali disposizioni e verificarne l'effettivo rispetto. In tal senso veniva infatti disposta la creazione di una Commissione *ad-hoc* incaricata di effettuare immediate ispezioni in territorio iracheno, previa consegna da parte del Governo di Saddam Hussein di una completa documentazione concernente l'attuale "posizione, quantità e genere degli effettivi indicati nel paragrafo 8 del documento"⁷⁸.

La citata Commissione creata con la Risoluzione 687 dell'aprile 1991 (che prenderà il nome di UN.S.COM., presieduta da Richard Butler e con William Scott Ritter a capo degli ispettori) incontrerà, nel corso degli anni successivi, sempre maggiori ostacoli e difficoltà, di fronte alla mancanza di collaborazione esercitata dal Governo iracheno. In pratica l'Iraq, dopo aver accettato le condizioni avanzate del Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 687 (1991), ne violava concretamente la quasi totalità già nel periodo immediatamente susseguente.

Nel corso degli anni successivi, il sistema creato dalla Risoluzione 687 (1991) non veniva messo correttamente in pratica, tanto è vero che già nel Gennaio 1993 truppe irachene oltrepassavano i confini con lo Stato del Kuwait in

⁷⁸ Risoluzione 687 (1991), Paragrafo C, punto 8: "*Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of: a) All chemical and biological weapons and all stock of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities related thereto; b) All ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and relates major parts and repair and production facilities*".

violazione delle disposizioni indicate nella Risoluzione 687 ed, in ogni caso, contravvenendo all'obbligo di diritto internazionale che impone il rispetto della sovranità di uno Stato, e quindi del suo territorio, nonché al principio che vieta in maniera assoluta il ricorso alla forza nelle relazioni tra gli Stati⁷⁹. Inoltre, il regime continuò ad interferire in diversi modi con il lavoro degli ispettori; ciascuna di queste iniziative fu classificata dal presidente del Consiglio di Sicurezza quale una violazione delle norme contenute nella Risoluzione, minacciando, in caso di prosecuzione di tale comportamento, la possibilità di farne derivare alcune "serie conseguenze"⁸⁰.

Di fronte all'effettivo fallimento della prima Commissione incaricata di effettuare le ispezioni in Iraq, le Nazioni Unite ne formalizzavano lo scioglimento nel 1998. La questione delle ispezioni su territorio iracheno veniva allora gestita dalla UN.MO.V.I.C. (*UN Monitoring, Verification and Inspection Commission*), presieduta da Hans Blix. I tentativi di ottenere dal regime di Saddam Hussein un bilancio credibile delle armi di distruzione di massa detenute furono continui e frequenti, spesso intervenendo direttamente nei confronti del Governo iracheno con l'avviso che una prosecuzione della mancata cooperazione in tal senso avrebbe inevitabilmente condotto ad un intervento più incisivo ed, in ultima analisi, anche ad un attacco armato. Sanzioni economiche furono attivate nei confronti dell'Iraq, in una situazione di avversità umanitaria creata dal regime, che solo in parte veniva mitigata con il programma umanitario "Oil for Food", basato sullo scambio di petrolio iracheno con sussidi a favore della popolazione consistenti principalmente in cibo e medicinali, nel tentativo di

⁷⁹ Artt. 2.7 e 2.4 della Carta delle Nazioni Unite.

⁸⁰ M. Weisburd, *The War in Iraq and the dilemma of Controlling the International Use of Force*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 39, Iss. 4, Summer 2004.

costringere lo Stato ad adeguarsi alle disposizioni impostegli dalla RCS 687 (1991), e conformarsi all'obbligo di disarmo⁸¹.

In più occasioni, il Consiglio di Sicurezza dichiarò che l'Iraq si trovava in sostanziale infrazione (*material breach*) o flagrante violazione (*flagrant violation*) delle condizioni imposte dalla RCS 687 (1991), e mise in guardia l'Iraq dalle serie conseguenze (*serious consequences*) a cui sarebbe potuto andare incontro⁸². Le Nazioni Unite non hanno dunque mai interrotto i loro tentativi di giungere ad un pieno e completo rispetto delle disposizioni contenute nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 687 (1991), né gli sforzi compiuti con le precedenti azioni (militari o di ispezione compiute dalle Commissioni Speciali O.N.U.) possono essere diversamente considerati rispetto alla situazione che si è venuta a creare con l'invasione alleata del Marzo 2003. Ciò dimostrerebbe come la Risoluzione 687 (1991) non sia caduta in desuetudine, ed anzi renderebbe palese come la ripetuta violazione dei suoi principi ne abbia rafforzato il vigore e confermato la validità⁸³.

Proprio questo risulta in effetti essere il punto su cui hanno fatto forza i rappresentanti degli Stati che si sono schierati a favore della legalità di un intervento armato, poi effettivamente portato a compimento nel 2003. Infatti, se è pur vero che la Risoluzione 687 (1991), adottata dal Consiglio di Sicurezza ed approvata dall'Iraq, conteneva un formale "cessate il fuoco", la violazione delle disposizioni obbligatorie contenute al suo interno rendeva in concreto invalida la

⁸¹ R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self defense*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

⁸² Si vedano, tra le altre, Risoluzione 1134 (1997); Risoluzione 1115 (1997); Risoluzione 707 (1991); Statement by the Secretary-General Pursuant to paragraph 9(b) (i) of Resolution 687 (1991), UN Doc. S/1997/774, paragraphs 47, 48, 62, 74, visitabile su www.un.org/Depts/unscom/sres97-774.htm.

⁸³ Vedi nota 76.

cessazione delle ostilità e ristabiliva l'autorizzazione all'uso della forza contenuta nella già discussa Risoluzione 678 (1990).

In tal senso Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia consideravano violata la Risoluzione, in particolare per ciò che riguarda le norme rivolte alle ispezioni, al disarmo ed alla non proliferazione di armi chimiche e nucleari⁸⁴; questo di fronte alla palese mancanza da parte del governo iracheno nell'ottemperare alle predette disposizioni. La questione fondamentale, a questo proposito, concerne l'effettiva possibilità che una violazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza crei un automatismo diretto a riportare in vita, riattivandone il valore, la precedente Risoluzione 678 (1990), rendendo nuovamente valide le condizioni che ne erano conseguenti, vale a dire la possibilità da parte degli Stati membri di utilizzare "ogni mezzo necessario a ristabilire la pace e la sicurezza nella regione"⁸⁵. Ciò dovrebbe, in questo caso, avvenire malgrado la presenza di un'evidente differenza nel contesto geopolitico tra le due situazioni in esame, nonché un lasso di tempo cospicuo tra la data di approvazione della risoluzione e la data del nuovo attacco sferrato dalle Nazioni alleate. Infatti, se quando la Risoluzione 687 è stata approvata dal Consiglio di Sicurezza (vale a dire nell'anno 1991, al termine delle ostilità tra le forze alleate e l'esercito iracheno colpevole di aver invaso lo Stato del Kuwait) l'ambito in cui essa s'inscriveva era quello di un'aggressione diretta contro un altro Paese alla quale le Nazioni Unite si sono trovate a dover far fronte, secondo quanto stabilito nella sua Carta costitutiva, a più di dieci anni di distanza la situazione in cui verrebbe automaticamente riattivato il valore della Risoluzione 678 (1990) a seguito della trasgressione alle norme disposte dal "cessate il fuoco" risulta essere

⁸⁴ B. Campbell e C. Moraitis, *Feature – Iraq Advice*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol 4, 2003, pagg. 178 – 182.

sensibilmente differente. Attualmente, l'Iraq non ha compiuto alcuna azione bellica diretta, né manifestato una minaccia esplicita nei confronti dei Paesi circostanti o degli Stati Uniti e dei suoi alleati militari in questa campagna.

La Risoluzione 687 (1991), afferma, nel suo paragrafo 1, come l'Iraq avesse l'obbligo di *“accettare senza condizioni la distruzione, la rimozione o la disattivazione, sotto supervisione internazionale di a) ogni arma chimica e batteriologica e ogni stock di materiale [...] e b) ogni missile balistico avente portata superiore ai centocinquanta chilometri.”*

La stessa Risoluzione richiedeva inoltre all'Iraq di cedere le armi a carattere biologico e chimico ad una Speciale Commissione nonché distruggere i missili dichiarati illegali dalle disposizioni interne della Risoluzione, cioè quelli aventi portata di tiro superiore ai centocinquanta chilometri, sotto la supervisione della stessa Commissione.

I paragrafi 33 e 34 della Risoluzione 687 dichiaravano che, subordinato alla notifica irachena della ufficiale accettazione della Risoluzione 687 (1991) emanata dal Consiglio di Sicurezza, un formale cessate il fuoco sarebbe stato deciso tra le due Nazioni belligeranti, Iraq e Kuwait, a seguito della sua invasione. Tuttavia, anche successivamente ad una notifica del Governo iracheno in tal senso, al Consiglio premeva di sottolineare come rimanesse investito della questione, riservandosi l'esclusivo diritto di prendere eventuali ulteriori misure nel caso in cui la situazione ne avesse richiesto l'intervento⁸⁶.

⁸⁵ Risoluzione 678 (1990), www.un.org.

⁸⁶ Risoluzione 687 (1991), Paragrafi 33 - 34: “A seguito della notifica formale da parte irachena verso il Segretario Generale e verso il Consiglio di Sicurezza dell'accettazione delle disposizioni di cui sopra, un formale cessate il fuoco risulta effettivo tra Iraq e Kuwait e gli Stati membri cooperanti con il Kuwait secondo quanto disposto dalla risoluzione 678 (1990)”; “[Il Consiglio di Sicurezza] decide di rimanere investito della questione, e di prendere decisioni successive se dovesse risultare necessario per la messa in opera della presente risoluzione e per assicurare la pace e la sicurezza nella regione”; www.un.org.

Nel tempo intercorso tra l'adozione della RCS 687 e i nostri giorni, il Consiglio di Sicurezza ha riscontrato in più occasioni le violazioni dell'Iraq agli obblighi imposti dalla Risoluzione 687 (1991)⁸⁷.

Da ultimo, la sistematica violazione degli obblighi imposti dalla Risoluzione 687 (1991) ed il continuo manifesto disinteresse per le successive risoluzioni che riaffermavano l'importanza del rispetto delle disposizioni in essa contenute, hanno condotto il Consiglio di Sicurezza ad adottare la Risoluzione 1441 (2002)⁸⁸. Quest'ultima, nel suo preambolo, richiamava il fatto che la RCS 678 autorizzava gli Stati membri ad usare ogni mezzo necessario a far rispettare la Risoluzione 660 (1990) e tutte le risoluzioni successive ad essa, nonché a ripristinare la pace e la sicurezza nella regione. Inoltre, venivano richiamati gli obblighi imposti all'Iraq con la Risoluzione 687, ed altresì il fatto che essi costituissero un passo necessario per il raggiungimento degli obiettivi in essa contenuti, tra cui il ristabilimento della pace e della sicurezza nell'area in questione. A tal proposito, lo stesso preambolo dichiarava che *“nella Risoluzione 687 (1991) il Consiglio di Sicurezza dichiarava come il cessate il fuoco fosse subordinato all'accettazione da parte dell'Iraq delle condizioni imposte da quella Risoluzione, ivi compresi gli obblighi in essa contenuti”*⁸⁹.

⁸⁷ Ad esempio, Risoluzione 1115 (1997) *“condemns the repeated refusal of the Iraqi authorities to allow access to sites designated by the Special Commission, which constitutes a clear and flagrant violation of the provisions of Security Council resolution 687 (1991)”*; Risoluzione 1137 (1997) *“condemns the continued violations by Iraq of its obligations under the relevant resolutions to cooperate fully and unconditionally with the Special Commission”*; Risoluzione 1194 (1998) *“condemns the decision by Iraq of 5 August 1998 to suspend cooperation with the Special Commission and the IAEA, which constitutes a totally unacceptable contravention of its obligations under resolution 687 (1991)”*; Risoluzione 1205 (1998) *“condemns the decision by Iraq of 31 October 1998 to cease cooperation with the Special Commission as a flagrant violation of resolution 687 (1991) and other relevant resolutions”*.

⁸⁸ Risoluzione 1441 (2002), reperibile presso il sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

⁸⁹ Preambolo Risoluzione 1441 (2002). La risoluzione 1441, nel suo preambolo, richiama esplicitamente la RCS 678 in termini direttamente riferiti ad essa come avente ancora forza.

A questo punto risulta facilmente comprensibile quale sia la posizione assunta dalle tre Nazioni che hanno portato avanti la teoria secondo cui la violazione irachena di alcune delle disposizioni contenute nelle precedenti risoluzioni giustificasse di per sé un attacco armato anche in assenza di una ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza contenente un'autorizzazione all'uso della forza ex art. 42 della Carta delle Nazioni Unite. A tal proposito, veniva ritenuto che la passata e continua violazione della Risoluzione 687 (1991) da parte dell'Iraq abbia negato le basi su cui era stato formalizzato il "cessate il fuoco" da parte del Consiglio di Sicurezza. Da questo punto di vista, infatti, l'Iraq avrebbe dimostrato di non avere, in concreto, accettato i termini della Risoluzione 687. Di conseguenza, il cessate il fuoco risultante dall'adozione del documento risulta invalido, in quanto una parte fondamentale della Risoluzione in questione non è stata rispettata, annullandone l'effettiva ragion d'essere. Da tale affermazione deriva un'automatica "reviviscenza" dell'autorizzazione all'uso della forza che era stata fornita dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 678 (1990), e partendo dal presupposto che l'autorizzazione del 1990 consentisse effettivamente il ricorso all'uso della forza armata, non sussisterebbe la necessità di adottare una nuova risoluzione contenente l'autorizzazione ad intervenire militarmente. Se è pur vero che può essere posto in essere il problema della desuetudine di una risoluzione antiquata e rimasta non applicata per molti anni, è innegabile che la situazione che si è andata costituendo durante gli anni intercorsi tra la sua approvazione e la data di inizio delle ostilità ha mostrato come tutti gli sforzi compiuti dalle Nazioni Unite con lo scopo di vederla rispettata non sono andati a buon fine. Sarebbe pertanto inaccettabile la tesi secondo cui un'azione bellica nei confronti dell'Iraq portata avanti in assenza di

un'ulteriore autorizzazione del Consiglio di Sicurezza sia da considerarsi come un'azione unilaterale priva di fondamento giuridico basato sul diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

A questo proposito è parimenti da considerarsi inaccettabile l'ipotesi avanzata da alcuni⁹⁰ secondo cui parte del paragrafo 34 della Risoluzione 687 (1991) (in particolare laddove viene evidenziato il ruolo futuro del Consiglio di Sicurezza nel mantenere la responsabilità nella decisione se intraprendere o meno ulteriori azioni nei confronti dell'Iraq⁹¹) precluderebbe nei fatti la possibilità ai singoli Stati d'intraprendere essi stessi ogni tipo di azione unilaterale nei confronti dello Stato di Saddam Hussein in assenza di una previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'attacco armato sferrato da Stati Uniti ed alleati nel Marzo 2003 troverebbe un'ulteriore giustificazione direttamente ricollegabile alla precedentemente citata Risoluzione 687 (1991): la Risoluzione 687, infatti, secondo alcuni non avrebbe contenuti analoghi a quelli di un Trattato di pace così come si è soliti conoscerlo. Essa risulterebbe, piuttosto, un armistizio, vale a dire un documento congiunto che non ponga effettivamente termine alle operazioni militari, ma ne sospenda la messa in atto grazie ad un accordo bilaterale tra le parti belligeranti⁹². Posta tale premessa, ne conseguirebbe che, di fronte alla palese violazione irachena delle disposizioni inserite nella Risoluzione 687 (1991), la cessazione temporanea delle ostilità attivata dal cessate il fuoco, possa riattivare l'autorizzazione contenuta nella Risoluzione 678 (1990), e quindi consentire agli Stati di

⁹⁰ Si veda, fra tutti A. Martyn, *Disarming Iraq under International Law, Information, Analysis and Advice for the Parliament, Information and Research Services*, No 9, 2002-2003.

⁹¹ Risoluzione 687 (1991): "Take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region".

⁹² Convenzione dell'Aia, 1907: "[A] suspend[ed] military operations by mutual agreement between the belligerent parties." "any serious violation of the armistice by one of the parties gives the other

intraprendere una nuova azione militare nei confronti dell'Iraq per far rispettare gli obblighi disonorati. Saddam Hussein rifiutò di conformarsi ai vincoli a lui imposti dalla comunità internazionale per tramite delle Nazioni Unite, vincoli quali la completa distruzione delle sue armi di distruzione di massa e dei sistemi di lancio e utilizzo delle stesse: questa è una chiara e flagrante violazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U. che la stessa Risoluzione 1441 ha confermato al suo interno⁹³.

2.2.3 - La Risoluzione 1441 (2002):

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato la Risoluzione 1441 (2002) nella sua 4644esima sessione in data 8 Novembre 2002.

Il documento in questione è stato senza dubbio uno dei punti cardine per quanto concerne l'invasione alleata all'Iraq, nonché uno degli ultimi capitoli di una lunga discussione in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La Risoluzione in esame è stata l'ultimo passaggio effettuato presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, prima che la decisione definitiva di sferrare l'attacco all'Iraq (iniziato il 19 Marzo del 2003) venisse presa dagli Stati Uniti e dalle Nazioni loro alleate, e l'invasione militare fosse iniziata.

Il testo della Risoluzione 1441 (2002) merita di essere in tal senso analizzato con grande attenzione, contenendo alcune parti che hanno suscitato diverse

party the right of denouncing it, and even, in cases of urgency, of recommending hostilities immediately".

⁹³ Risoluzione 1441 (2002): "[Il Consiglio di Sicurezza] agendo in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite: 1. Decide che l'Iraq è stato e rimane in violazione sostanziale dei suoi obblighi in base alle risoluzioni pertinenti, compresa la risoluzione 687 (1991), in particolare attraverso la sua non cooperazione con gli ispettori delle Nazioni Unite e l'IAEA, e il non completamento delle azioni richieste in base ai paragrafi da 8 a 13 della risoluzione 687 (1991)".

perplexità sul concreto significato da riconoscergli⁹⁴. Per mezzo della Risoluzione in questione è stata infatti offerta allo Stato iracheno un'ultima occasione per rispettare le disposizioni contenute nella Risoluzione 687 (1991) e consentire agli ispettori dell'A.I.E.A. e dell'UN.MO.V.I.C. di effettuare sul suo territorio le ispezioni che

l'Iraq aveva volutamente ostacolato ed impedito nel corso dei dodici anni precedenti⁹⁵.

⁹⁴ In particolar modo sono da sottolineare i punti 2 e 13: “2. Decide, riconoscendo il paragrafo 1 di cui sopra, di offrire all'Iraq, mediante questa risoluzione, un'ultima opportunità di adempiere ai suoi obblighi sul disarmo sulla base delle risoluzioni pertinenti del Consiglio; e di conseguenza decide di istituire un regime potenziato di ispezioni allo scopo di portare a compimento completo e verificato il processo di disarmo istituito dalla risoluzione 687 (1991) e dalle successive risoluzioni del Consiglio”; “13. Ricorda, in questo contesto, che il Consiglio ha avvertito ripetutamente l'Iraq che esso affronterà gravi conseguenze per effetto delle sue continue violazioni dei suoi obblighi”.

⁹⁵ Al punto 7, infatti, la risoluzione 1441 impone le seguenti condizioni: “[Il Consiglio di Sicurezza] decide inoltre che, in considerazione della prolungata interruzione della presenza dell'UNMOVIC e dell'IAEA da parte dell'Iraq, e affinché esse portino a termine i compiti esposti in questa risoluzione e in tutte le precedenti risoluzioni pertinenti, e nonostante intese precedenti, il Consiglio con la presente stabilisce le seguenti autorizzazioni rivedute o supplementari, che saranno vincolanti per l'Iraq, per facilitare il loro lavoro in Iraq:

- L'UNMOVIC e l'IAEA determineranno la composizione delle loro squadre di ispettori e garantiranno che queste squadre siano composte dagli esperti più qualificati e competenti disponibili;
- Tutto il personale dell'UNMOVIC e dell'IAEA godrà dei privilegi e delle immunità corrispondenti a quelle degli esperti in missione, previste nella Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e nell'Accordo sui privilegi e le immunità dell'IAEA;
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno diritti di ingresso senza restrizioni dentro e fuori l'Iraq, il diritto di muoversi liberamente, senza restrizioni e immediatamente verso e dai siti oggetto di ispezioni, e il diritto di ispezionare qualsiasi sito ed edificio, compreso l'accesso immediato, senza ostacoli, senza condizioni e senza restrizioni ai siti presidenziali pari a quello a tutti gli altri siti, nonostante le disposizioni della risoluzione 1154 (1998);
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno il diritto di ricevere dall'Iraq i nominativi di tutto il personale attualmente e precedentemente collegato ai programmi chimici, biologici, nucleari e balistici dell'Iraq e agli impianti per la ricerca, sviluppo e produzione collegati;
- La sicurezza delle strutture dell' UNMOVIC e dell'IAEA sarà garantita da un numero sufficiente di guardie delle Nazioni Unite;
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno il diritto di dichiarare, allo scopo di "congelare" un sito da ispezionare, zone di esclusione, comprese le aree circostanti e i corridoi di transito, nelle quali l'Iraq sospenderà i movimenti aerei e terrestri in modo che niente venga modificato all'interno o portato fuori da un sito in corso di ispezione;
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno l'utilizzo e l'atterraggio libero e senza restrizioni di velivoli fissi e a rotazione, compresi veicoli da ricognizione con e senza pilota;
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno il diritto, a loro sola discrezione, in modo verificabile di rimuovere, distruggere, o rendere innocue tutte le armi, i subsistemi, i componenti, i documenti, i materiali e altri articoli relativi proibiti, e il diritto di sequestrare o chiudere qualunque impianto o attrezzatura per la loro produzione;
- L'UNMOVIC e l'IAEA avranno il diritto di importare e utilizzare liberamente attrezzature o materiali per ispezioni e di confiscare ed esportare qualsiasi attrezzatura, materiale o documento preso durante le ispezioni, senza perquisizioni del personale dell'UNMOVIC o dell'IAEA o del bagaglio ufficiale o personale”.

L'eventualità che il regime di Saddam Hussein non si dimostrasse pienamente ligio alle condizioni impostegli dal Consiglio di Sicurezza era tuttavia stata presa in considerazione all'interno del paragrafo 4 della Risoluzione 687, in cui veniva chiaramente evidenziato come un mancato rispetto degli impegni presi con l'approvazione della Risoluzione in questione, o una verificata omissione di alcune sue parti circa la richiesta di dichiarazioni in materia di arsenale bellico e missilistico detenuto dal regime, sarebbero stati considerati come un'ulteriore contravvenzione agli obblighi istituiti nei confronti dell'Iraq, e di conseguenza avrebbero necessariamente portato all'annullamento del cessate il fuoco indetto nel 1991⁹⁶.

Dal momento in cui tale Risoluzione fu adottata, il Dr. Blix, nominato "*Executive Chairman*" dell'UN.MO.V.I.C., ha fatto pervenire, come da accordi, numerosi resoconti al Consiglio di Sicurezza, contenenti i risultati e i valori ottenuti sul campo durante lo svolgimento delle ispezioni. Nel suo *briefing* del 7 Marzo 2003, Blix espresse rilevazioni positive concernenti la collaborazione di parte irachena, pur tuttavia notando come tale cooperazione non poteva dirsi immediata, né considerarsi completa, in quanto alcuni settori delle disposizioni imposte dalla Risoluzione 1441 (2002) non erano ancora stati sviluppati⁹⁷. Pertanto, al momento dell'attacco alleato, l'effettiva e dichiarata eliminazione di tutte le armi di distruzione di massa in possesso delle autorità irachene rimaneva incerta ed in assenza di verifica. In tal senso, secondo il parere degli alleati, non vi sarebbero stati dubbi che l'Iraq restasse in violazione materiale degli obblighi imposti dalla

⁹⁶ Risoluzione 1441 (2002): "4. [Il Consiglio di Sicurezza] decide che dichiarazioni false o omissioni nelle dichiarazioni presentate dall'Iraq ai sensi di questa risoluzione e l'inadempienza nei suoi confronti in qualunque momento da parte dell'Iraq nonché la sua non piena cooperazione nella sua attuazione costituiscono una ulteriore violazione sostanziale degli obblighi e saranno riferite al Consiglio per una valutazione conformemente ai paragrafi 11 e o 12 di cui sotto".

Risoluzione 1441 (2003), che fa riferimento diretto, nel suo preambolo, alla già appurata violazione delle disposizioni di cui alla Risoluzione 687 (1991), nonché di altre rilevanti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Risulta evidente, pertanto, da parte alleata, come l'Iraq abbia fallito nel rispettare appieno ed immediatamente tutte le condizioni ad esso indirizzate dalla 1441.

Il passaggio diretto alla fase militare operativa a seguito del giudizio negativo sulla cooperazione irachena durante i primissimi mesi dall'adozione del documento, è stato considerato automatico da parte di Stati Uniti e Gran Bretagna, la cui presentazione congiunta⁹⁸ di un'ulteriore bozza di risoluzione autorizzante l'uso della forza veniva avanzata solo per le pressanti richieste del Governo britannico, che fino all'ultimo ha cercato di legittimare l'attacco (già organizzato e pronto) e di riportarlo nell'alveo della Carta delle Nazioni Unite, oltre che, in vista del tentativo di ottenere i nove voti su quindici in seno al Consiglio necessari per l'approvazione del testo⁹⁹. Malgrado ciò, la rigida posizione assunta dal Governo francese per voce del suo Rappresentante permanente rendeva vana tale eventualità, e faceva sì che anche il Governo di Putin si allineasse alla posizione di Parigi.

La situazione di palese violazione dei contenuti a carattere vincolante delle precedenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza nei confronti dell'Iraq

⁹⁷ *Verification and Inspection Commission*, Consiglio di Sicurezza, 7 Marzo 2003: “[Cooperation] cannot be said to constitute immediate co-operation. Nor do they [initiatives] necessarily cover all areas of relevance”.

⁹⁸ Stati Uniti e Gran Bretagna hanno presentato, insieme con la Spagna di Aznar, una prima bozza di risoluzione presso il Consiglio di Sicurezza il 24 Febbraio del 2003, mentre, successivamente, una nuova risoluzione veniva proposta da Stati Uniti e Gran Bretagna il 7 Marzo 2003, ricevendo la promessa di utilizzo del diritto di veto negativo da parte della Francia, e, a seguire, anche di Russia e Cina.

⁹⁹ La Federazione Russa, che successivamente si sarebbe schierata nel campo degli Stati contrari all'intervento armato, aveva fatto inizialmente palesare l'ipotesi di poter far pesare il suo voto favorevole all'attacco, a seguito di incontri esterni al rito delle discussioni preparative, in cui si era avvicinata alla posizione degli Stati Uniti in virtù di possibili punti d'incontro costituiti da accordi economici.

accertata dalla Risoluzione 1441 (2002) avrebbe di fatto automatizzato il diritto degli Stati Uniti e dei suoi alleati di porre fine al “cessate il fuoco” creato dalla Risoluzione 687 (1991), riesumando pertanto direttamente la validità dell'autorizzazione all'uso di ogni mezzo necessario per porre fine alla minaccia e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione che era stata concessa con la Risoluzione 678 (1990)¹⁰⁰.

Nel contesto multilaterale, infatti, è chiaro come una palese e materiale violazione di un Trattato internazionale da parte di uno degli Stati vincolati dal Patto, consenta agli altri Stati (ed in modo specifico a coloro i quali siano particolarmente colpiti dalla violazione) di sospendere l'operatività del Trattato in parte o nella sua interezza nei riguardi dello Stato trasgressore. Allorquando l'inadempienza delle regole cambi radicalmente la situazione creata dall'accordo, sussiste anche per Stati non specificamente penalizzati dal mancato rispetto degli accordi la possibilità di procedere ad una totale o parziale sospensione degli obblighi nei suoi confronti¹⁰¹.

Nessuna disposizione contenuta nella Risoluzione 1441 (2002), infatti, sembra, nell'opinione dei Governi alleati, portare verso l'idea che fosse necessaria una ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza, nel caso in cui venisse appurato, successivamente alla sua approvazione, che l'Iraq avesse violato uno qualsiasi

¹⁰⁰ J. Yoo, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

¹⁰¹ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 23 Maggio 1969, art 60(2) (b) e (c): “Una violazione sostanziale di un trattato multilaterale ad opera di una delle parti legittima: a) le altre parti, operanti di comune accordo, a sospendere totalmente o parzialmente l'applicazione del trattato o a considerarlo estinto: i) sia nei rapporti fra esse stesse e lo Stato autore della violazione, ii) sia nei loro rapporti reciproci; b) una parte colpita in modo particolare dalla violazione ad invocare quest'ultima come motivo di sospensione totale o parziale dell'applicazione del trattato nei suoi rapporti con lo Stato autore della violazione; c) qualsiasi altra parte diversa dallo Stato autore della violazione a invocare quest'ultima come motivo di sospensione totale o parziale dell'applicazione del trattato per quanto la riguarda se tale trattato è di tale natura che una violazione sostanziale delle sue disposizioni ad opera di una delle parti modifica radicalmente la situazione di ciascuna delle parti per ciò che riguarda l'adempimento dei suoi obblighi ai sensi del trattato”.

degli obblighi in essa contenuti. In tal senso, dunque, il punto 13 della RCS 1441 (2002)¹⁰² andrebbe interpretato come un paragrafo che possa, in modo diretto, provocare, di fronte ad una relazione negativa dei commissari incaricati delle ispezioni e/o di fronte a rilevanti omissioni da parte irachena su quantità, posizione e natura di materiali ritenuti vietati dalle precedenti RCS in materia di disarmo, non proliferazione ed ispezioni, un ricorso all'uso della forza armata ex artt. 42 e/o 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Nessuna argomentazione concreta è stata avanzata nel corso dei mesi successivi all'adozione della Risoluzione 1441 (2002) concernente il fatto che le dichiarazioni fornite dal Governo iracheno al Consiglio di Sicurezza e agli ispettori delle nazioni Unite presenti sul territorio fossero realmente "accurate, intere e complete" a proposito della situazione del possesso delle sue armi di distruzione di massa. Tantomeno è stato dimostrato che l'Iraq abbia pienamente cooperato alla messa in pratica della Risoluzione¹⁰³. Sottostando, dunque, ai principi della Risoluzione 1441, il Consiglio aveva già decretato che qualsiasi fallimento nella cooperazione del regime di Saddam Hussein ne avrebbe costituito un'ulteriore violazione.

Malgrado ciò, gli Stati Uniti decisero di presentarsi nuovamente di fronte al Consiglio di Sicurezza per esporre ulteriori considerazioni: tale azione risulta in ogni caso essere concorde con quanto indicato dalla stessa Risoluzione 1441 (2002), la quale comprendeva alcuni passaggi riguardanti il rapporto sulle eventuali violazioni e le relative considerazioni del Consiglio stesso. Seguendo le

¹⁰² Risoluzione 1441 (2002): "13. Ricorda, in questo contesto, che il Consiglio ha avvertito ripetutamente l'Iraq che esso affronterà gravi conseguenze per effetto delle sue continue violazioni dei suoi obblighi"; "14. Decide di rimanere investito della questione".

¹⁰³ W. H. Taft IV e T. F. Buchwald, *Preemption, Iraq, and International Law*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

predette indicazioni, gli Stati Uniti si sono impegnati a garantire il ritorno in sede di Consiglio per le discussioni del caso¹⁰⁴.

Nello specifico, infatti, sottostando al paragrafo 4, ogni trasgressione compiuta dall'Iraq che costituisse un'ulteriore violazione sostanziale degli obblighi ad esso indirizzati, doveva essere riferita al Consiglio per poter essere valutata conformemente ai paragrafi 11 e 12. Secondo quanto indicato dal paragrafo 11, l'UNMOVIC e l'AIEA avevano il compito di riferire immediatamente al Consiglio di Sicurezza qualsiasi interferenza compiuta dall'Iraq nell'attività degli ispettori, nonché qualsiasi inadempienza verso i suoi obblighi sul disarmo. Secondo quanto previsto al paragrafo 12, inoltre, il Consiglio decideva di riunirsi immediatamente all'arrivo di un rapporto in conformità con i paragrafi 4 o 11 “*al fine di prendere in considerazione la situazione e la necessità di una piena adempienza verso tutte le risoluzioni pertinenti del Consiglio al fine di garantire la pace e la sicurezza internazionale*”. In nessuno dei paragrafi sopra citati viene enunciata alcuna limitazione sulla provenienza di tali rapporti, includendo implicitamente, ad opinione degli alleati, anche gli Stati membri nel processo di verifica e denuncia. Non risulta, infatti, nelle disposizioni della Risoluzione 1441 (2002), alcuna clausola che impedisca ad uno Stato membro di riferire un resoconto concernente violazioni o mancata cooperazione che possa portare il Consiglio a riunirsi secondo quanto disposto dal paragrafo 12¹⁰⁵.

¹⁰⁴ UN Doc. S/PV.4644, 3 (2002), *Remarks of ambassador Negroponte*; inoltre, *Remarks on the Passage of a United Nations Security Council Resolution on Iraq*, 38 WEEKLY COMP. PRES. DOC. 2009 – 2010 (11 Novembre 2002): “*The United States has agreed to discuss any material breach with the Security Council, but without jeopardizing our freedom of action [...]*”.

¹⁰⁵ La possibilità d'intervento diretto nell'invio di un rapporto al Consiglio di Sicurezza è evidente negli stessi propositi della Carta, che, all'art. 35, dispone che “Ogni Membro delle Nazioni Unite può sottoporre qualsiasi controversia o situazione della natura indicata nell'art. 34 (che fa riferimento a qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale [...]”.

Parimenti, durante le discussioni tra i rappresentanti permanenti degli Stati che compongono il Consiglio di Sicurezza che hanno preceduto la votazione della Risoluzione 1441 (2002), il rappresentante francese disse che il documento in questione non conteneva alcun sistema di “automazione” per la possibilità di uso della forza armata¹⁰⁶. In risposta, però, il rappresentante permanente degli Stati Uniti spiegò chiaramente come esso non contenesse nemmeno una clausola che impedisse ad uno Stato membro di agire per difendere sé stesso dalla minaccia posta in essere dall'Iraq o per far rispettare le precedenti risoluzioni inerenti il caso Iraq e proteggere la pace e la sicurezza internazionale¹⁰⁷.

Ogni diverso genere di ulteriori modalità d'azione nei confronti dell'Iraq fu reso impossibile dall'annuncio del Ministro degli Esteri francese nel Marzo 2003 che il suo Paese avrebbe posto il veto a qualunque ulteriore risoluzione che avesse compreso la possibilità di utilizzo dell'uso della forza. Baghdad ha concesso il rientro degli ispettori dell'O.N.U. nel Dicembre 2002 solo dopo che novantamila truppe alleate si furono posizionate sul Golfo Persico, mentre le prime concessioni verso gli stessi ispettori furono offerte solo al raggiungimento delle duecentomila unità poste ai suoi confini¹⁰⁸. Un atteggiamento considerato conciliante e remissivo assunto dalle autorità irachene solo di fronte all'inevitabilità dell'attacco, allorché fino a quel momento il loro comportamento verso gli ispettori aveva rispecchiato quello adottato nei dodici anni precedenti.

¹⁰⁶ UN Doc. S/PV.4644, 2002, *Statement of Ambassador Levitte*: “France welcomes the fact that [...] all elements of automaticity have disappeared from the resolution”.

¹⁰⁷ *Statement of Ambassador Negroponte*: “[The resolution doesn't] constrain any Member State from acting to defend itself against the threat posed by Iraq or to enforce relevant United Nations resolutions and protect world peace and security”.

2.3 - Il principio di legittima difesa, ex articolo 51 della Carta delle Nazioni

Unite:

Già precedentemente all'adozione della Risoluzione 1441 (2002) e a maggior ragione di fronte al palese rifiuto da parte della maggioranza dei Membri componenti il Consiglio di Sicurezza, dei maggiori esponenti delle istituzioni O.N.U. e della comunità internazionale nel suo complesso di avallare un'azione comportante l'uso della forza armata nei confronti dell'Iraq in assenza di una previa nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza, gli Stati componenti la cosiddetta "coalition of the willing" avanzarono ulteriori tesi in favore della legalità di un attacco armato verso il Governo di Saddam Hussein.

Anche mettendo da parte le questioni e le analisi delle realtà create dalle risoluzioni delle Nazioni Unite, in particolare le tre Risoluzioni su cui si è maggiormente concentrata la discussione concernente la legalità (secondo il diritto internazionale) dell'invasione alleata del 19 marzo 2003, è parere degli studiosi che sostengono la tesi anglo-americana che la guerra sarebbe stata in ogni caso giustificata in base all'esercizio dell'autotutela (o legittima difesa) preventiva. Secondo il diritto internazionale consuetudinario comunemente riconosciuto ed accettato, dunque, di fronte ad una simile visione della situazione irachena, gli Stati Uniti ed i loro alleati avrebbero potuto attaccare l'Iraq (come hanno fatto) anche senza una nuova autorizzazione del Consiglio di

¹⁰⁸ R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self defense*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

Sicurezza; tale attacco sarebbe stato in ogni caso giustificato dalla situazione di pericolo e minaccia internazionale creata dal regime di Saddam Hussein¹⁰⁹.

Già a partire dalla crisi missilistica di Cuba del 1962, l'”Office of Legal Council” del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti esponeva, in un memorandum interno, come ogni Stato avesse pieno diritto di proteggersi prevenendo una condizione nella quale potesse essere troppo tardi per farlo¹¹⁰. Sempre nel 1962, il Presidente degli Stati Uniti John F. Kennedy riconosceva che la situazione mondiale che si era venuta a creare non consentiva più un atteggiamento di attesa del primo attacco per rispondere ad una minaccia¹¹¹.

Nel 1967, Israele lanciava un attacco diretto e mirato verso le truppe Egiziane presenti massicciamente lungo il confine tra i due Paesi: questo caso viene più volte citato quale il più classico dei moderni esempi di legittima difesa preventiva: Israele, tuttavia, giustificò tale azione bellica teorizzando che la palese preparazione all'attacco che il Governo egiziano stava portando avanti con il proprio esercito a minaccia delle frontiere israeliane era da considerarsi un attacco armato¹¹².

Ancora, nel 1981, Israele legittimò il suo attacco al reattore nucleare iracheno di Osirak, in procinto di essere ultimato, sulla base dell'autotutela preventiva, argomentando tale tesi con la convinzione che l'azione armata, in quel caso, fosse vitale per la propria sicurezza nazionale e per la stessa sopravvivenza dello Stato di Israele. In tale occasione, gli Stati Uniti, rappresentati dall'ambasciatore

¹⁰⁹ J. Yoo, *International Law and the War in Iraq*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003, pag. 563.

¹¹⁰ *Memorandum for the Attorney General*, from N. A. Schlei, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, Re: *Legality under International Law of Remedial Action Against Use of Cuba as a Missile Base by the Soviet Union* (Aug. 30, 1962).

¹¹¹ Discorso alla Nazione sulla costruzione di missili sovietici a Cuba, 22 ottobre 1962: “[W]e no longer live in a world where only the actual firing of weapons represent a sufficient challenge to a nation's security to constitute maximum peril”.

Jeane Patrick, non presero posizione sull'esistenza effettiva di un tale diritto (di legittima difesa preventiva), ma condannarono l'azione del governo israeliano in quanto esso mise a repentaglio la pace e la sicurezza della regione, senza previo ricorso a misure pacifiche che non prevedessero l'uso della forza armata¹¹³.

La formula classica di legittima difesa preventiva, così come tutt'ora viene considerata e conosciuta, nasce con l'incidente della *Caroline*, nel Dicembre del 1837: a seguito del fallimento di una sommossa anti-britannica nei pressi di Toronto, William Lyon Mackenzie, il leader dei ribelli, fuggì attraverso il confine e ottenne il supporto di alcuni cittadini americani che si convinsero a partecipare alla sua causa, vista in modo parallelo alla questione delle tredici colonie americane. Convocò i nuovi militanti presso il fiume Niagara ed occupò un'isola canadese inabitata con l'aiuto di una ventina di uomini al suo seguito. Nel giro di pochi mesi il numero di individui, in prevalenza americani, aumentò fino a raggiungere il migliaio di elementi. La risposta del Governo britannico si concretizzò nell'appostamento di duemila uomini della milizia e nella richiesta agli Stati Uniti di interrompere il flusso di persone e materiali verso l'isola. All'aumentare della tensione, la marina britannica ricevette l'ordine di colpire e catturare il piroscafo *Caroline*, da cui prende il nome la vicenda, che trasportava, inviati dagli Stati Uniti, aiuti sotto forma di armamenti e personale in soccorso degli insorti canadesi contro la Gran Bretagna. Una forza britannica proveniente da territorio canadese si rese conto che il battello si trovava in territorio americano, ma decise di portare a compimento l'ordine ricevuto in ogni caso; penetrò sul suolo statunitense e incendiò il piroscafo, facendolo successivamente precipitare dal dislivello naturale costituito dalle cascate del Niagara, le quali si

¹¹² M. Sapiro, *Iraq: The shifting sands of preemptive self-defense*, in *The american journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003.

trovano al confine tra i due Paesi. Nell'operazione persero la vita due cittadini americani¹¹⁴. In conseguenza di tali avvenimenti la Gran Bretagna si giustificò sostenendo di aver agito per legittima difesa; l'allora Segretario di Stato americano Daniel Webster pretese di conseguenza che i britannici dimostrassero come la necessità di agire secondo tale principio fosse subordinata ad una reale situazione in cui la minaccia fosse concretamente immediata, opprimente, tale da non lasciare alcuna possibilità di scelta o tempo di riflessione. Aggiunse inoltre che la Nazione attaccante aveva la responsabilità di limitare il suo agire in legittima difesa e non effettuare misure eccessive e non necessarie. In tal senso, infatti, deve essere circoscritto il diritto ad agire in legittima difesa per poter essere giuridicamente accettabile¹¹⁵. L'anno successivo, Lord Ashburton, inviato dalla Gran Bretagna in qualità di speciale ministro incaricato di risolvere la questione *Caroline* ed altri problemi ad essa collegati, accettò implicitamente la tesi Webster adducendo motivazioni rientranti nelle condizioni precedentemente poste da quest'ultimo¹¹⁶. La formula di Webster, comprendente le condizioni perché un'azione possa essere ricompresa nell'ambito della legittima difesa, venne successivamente ripresa, al termine della Seconda Guerra Mondiale, dal Tribunale Militare di Norimberga, in cui venne giudicata illegale l'invasione nazista della Norvegia perché considerata non necessaria a prevenire un imminente attacco alleato¹¹⁷.

¹¹³ Risoluzione 487 (1981), 18 Giugno 1981.

¹¹⁴ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq*, in *Feature – Legality of the Use of Force against Iraq*, *Melbourne Journal of International Law*, 2003.

¹¹⁵ Lettera da Daniel Webster, Segretario di Stato degli Stati Uniti, a Henry Fox, Ambasciatore britannico a Washington, 24 aprile 1841, *BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS 1840-1841*.

¹¹⁶ Lettera da Lord Ashburton a Daniel Webster, 18 luglio 1842, *BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS*; anche consultabile presso www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britain/br-1842d.htm.

¹¹⁷ Tribunale Militare Internazionale (Norimberga)–Giudizi e Sentenze: “*preventive action in foreign territory is justified only in case of an instant and overwhelming necessity for self-defence, leaving no choice of means, and no moment for deliberation*”.

Negli ultimi due decenni, gli Stati Uniti hanno utilizzato la forza armata in circostanze di legittima difesa preventiva in diverse occasioni, in particolare contro Libia (in questo caso l'attacco venne giustificato in base alla necessaria prevenzione futura ed immediata di possibili attacchi terroristici¹¹⁸), Panama, Iraq, Afghanistan e Sudan.

Risulta dunque che l'uso della forza secondo il principio di legittima difesa preventiva debba necessariamente rispettare i principi di necessità e proporzionalità nei confronti della minaccia.

Nell'ambito delle Nazioni ritenenti legale l'attacco all'Iraq, e consideranti il caso specifico come rientrante nel contesto dell'autotutela anticipata, è stato ritenuto che il giudizio sull'imminenza della minaccia sia più difficile da valutare, trovandosi in presenza di nuovi tipi di pericoli imminenti non riconducibili a Stati, o comunque di maggiormente complessa analisi e determinazione: è il caso delle armi di distruzione di massa di cui il regime di Saddam Hussein era accusato di essere detentore illegale; del nuovo terrorismo internazionale, che si è dimostrato in grado di colpire in un modo e con una portata mai raggiunta precedentemente, grazie a risorse, finanziamenti ed equipaggiamenti in personale ed attrezzature senza precedenti nella storia; ed infine di quelli che gli Stati Uniti d'America hanno definito "*rogue states*", stati canaglia: Paesi, cioè, aventi un atteggiamento di opposizione ed inimicizia verso gli U.S.A. e l'occidente in generale, e per tale ragione considerati un pericolo imminente. E' pertanto opinione di alcuni internazionalisti - ad esempio il professor John Yoo, docente di legge presso la *University of California at Berkeley (Boalt Hall) School of Law* - che attualmente vi siano nuovi fattori da considerare, quali la probabilità

¹¹⁸ Lettera allo Speaker della Camera dei Rappresentanti e al Presidente pro tempore del Senato sugli Attacchi Aerei Statunitensi contro la Libia, *PAPERS OF RONALD REAGAN*, 1986.

dell'attacco; l'eventualità che tale probabilità possa aumentare; la necessità di ottenere un vantaggio rispetto ad un ristretto ventaglio di opportunità; l'effettiva efficacia delle alternative diplomatiche; ed infine la portata che tale minaccia potrebbe effettivamente avere. Se invece uno Stato dovesse attendere fino a che la minaccia si concretizzi appieno, il rischio diverrebbe quello di ridurre talmente le proprie opportunità di prevenire, o rispondere alla minaccia, da mettere a repentaglio la possibilità di farvi fronte in maniera efficace.

Nel caso specifico costituito dalla situazione irachena, il problema delle armi di distruzione di massa (WMD) detenute ed utilizzabili dal regime di Saddam Hussein, direttamente o attraverso il suo supporto ed interconnessione con apparati terroristici internazionali esplicitamente creati per (e con lo scopo di) attaccare i Paesi occidentali ed in particolar modo gli Stati Uniti, era da considerarsi sufficiente per valutare imminente la minaccia da esso posta in essere, rendendo pertanto legittimo il ricorso all'uso della forza per legittima difesa, anche preventiva.

Il 12 Settembre 2001, nonché il 28 Settembre dello stesso anno, giorno precedente l'inizio dell'attacco americano all'Afghanistan, il Consiglio di Sicurezza, in prospettiva dell'intenzione espressa dagli Stati Uniti di agire contro Al Qaeda ovunque si trovi ed operi, affermò il diritto di azione in legittima difesa individuale e collettiva¹¹⁹.

Le affermazioni di principio utilizzate nella Risoluzione 1373 (2001), che al suo paragrafo 2(b) utilizza una terminologia che può far pensare ad una concessione

¹¹⁹ Risoluzione 1368 (2001), Preambolo: “[r]ecognizing the inherent right of individual and collective self-defence in accordance with the Charter”; Risoluzione 1373 (2001), Preambolo: “[r]eaffirming the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368”

quasi illimitata di autorizzazione all'uso della forza¹²⁰, nonché la tendenza riscontrata in altre Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza in cui venga riportato un testo che sembri poter avere un più ampio effetto o margine di interpretazione, sembrano aver ricompreso nei limiti di legalità dell'uso della forza in legittima difesa preventiva altre "regole" generali precedentemente non evidenziate:

1. Attacchi terroristici – almeno nei casi in cui la loro portata sia tale da poter essere considerata un attacco armato in piena regola, secondo le disposizioni dell'art. 51 della Carta, seppur non realizzati da uno Stato, ma da attori non legati ad una Governo nazionale;
2. L'assistenza e l'asilo concessi da un Paese a gruppi illegali legati al terrorismo internazionale, o la successiva rivendicazione da parte di uno Stato di atti violenti compiuti da individui presenti sul proprio territorio, o anche la sola negligenza dimostrata nel controllare e bloccare le azioni di tali individui prima che siano in grado di colpire;
3. Il diritto di risposta comprendente il ricorso alla forza militare nei confronti di terroristi colpevoli di azioni violente o di Stati che ne proteggano l'operato non deve comunque mai oltrepassare i limiti imposti dalla proporzionalità, malgrado l'imprevedibilità o la clandestinità di tali attori e delle loro azioni¹²¹.

¹²⁰ M. Byers, *Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September*, in *International & Comparative Law Q.*, 2002. Egli ritiene che la frase in cui si dice che "[all States shall] take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts" possa essere interpretata in senso di mandato senza limiti all'utilizzo della forza armata per legittima difesa, in questo caso preventiva.

¹²¹ J. E. Alvarez, *Hegemonic International Law Revisited*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003.

La presente situazione chiaramente mostra come, finché il Consiglio di Sicurezza, o comunque le Nazioni Unite, non avranno dato una univoca ed indiscutibile definizione di terrorismo in chiave moderna, la natura delle tre regole sopra esposte non potrà che rimanere eccezionalmente indeterminata, lasciando di conseguenza agli Stati membri una larghissima libertà di giudizio nel determinare quali situazioni possano rientrare nella categoria di “*nonstate actors*” descritta nella regola numero uno, e quindi agire all’interno dei suoi confini per reprimerne la minaccia.

Parimenti poco definito risulta essere il livello di evidenza necessario perché venga provata l’imminenza di un’azione terroristica in preparazione, data la non chiara definizione di tali atti violenti e la complessità insita nella ricerca e nell’anticipazione di un attacco¹²².

2.4 - Il principio concernente l’uso della forza per Intervento umanitario:

Ricompresa tra le varie giustificazioni che sono state portate avanti dalle Nazioni alleate (Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia in primis), è stata avanzata anche l’ipotesi dell’esistenza di un principio di intervento basato sul diritto umanitario, teso, cioè, alla salvaguarda di popolazioni civili in pericolo di sopravvivenza, per cause epidemiche, belliche o di altra natura.

Tale ipotesi, mirata dunque alla protezione ed alla salvaguardia degli individui vittime di situazioni contro cui la Comunità internazionale non sia stata in grado

¹²² Ibidem.

di operare in maniera efficace tramite i suoi sistemi principali, quali le Nazioni Unite o altre organizzazioni specializzate, ha recentemente preso forza all'interno di alcuni Stati, in particolar modo di fronte alle situazioni che si sono venute a creare in alcune zone del pianeta (un esempio per tutti siano le atrocità che ebbero luogo in Ruanda nel 1994, le quali portarono, tra l'altro, alla creazione di un Tribunale Penale Internazionale ad hoc con lo scopo di condannare i responsabili del crimine di genocidio¹²³).

Data la sua stessa natura, il diritto internazionale necessita di trovarsi in uno stadio di continuo sviluppo, dovendosi adattare alle nuove situazioni di crisi che si vengono a creare nelle varie regioni del mondo, quali nuove potenzialità belliche, nuovi tipi di armamenti, nuovi attori presenti sulla scena internazionale e nuove minacce, recentemente soprattutto nascoste, o quantomeno di maggiormente difficoltosa esternazione.

Il principio di intervento umanitario, così come viene definito, trova la sua ragion d'essere a partire dal conflitto che si è tenuto nella ex-Yugoslavia nel 1999, allorquando il Consiglio di Sicurezza si trovò paralizzato dalla minaccia di veto da parte di Russia e Cina, e il principio di legittima difesa individuale o collettiva non poteva chiaramente essere applicabile¹²⁴. La gravissima pulizia etnica perpetrata dalle forze Serbo-Bosniache nei confronti delle minoranze kosovare albanesi, mise la Comunità internazionale di fronte alla sua impossibilità di azione, mentre il genocidio trovava continuo sviluppo in un bilancio di giorno in giorno più pesante.

¹²³ Risoluzione 955 (1994) - 8 Novembre 1994, reperibile presso il sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

¹²⁴ Williams e Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Feature*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

In quella circostanza, le forze della N.A.T.O. lanciarono attacchi militari in assenza di un'autorizzazione esplicita del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale azione, in virtù dell'assenza di uno specifico mandato del Consiglio di Sicurezza, face prendere corpo alla teoria dell'esistenza di una possibilità d'intervento immediato da parte degli Stati o di una organizzazione internazionale diversa dall'O.N.U. se di fronte ad una grave situazione di pericolo per le popolazioni civili.

La questione rimane inevitabilmente se le presenti circostanze inerenti l'Iraq possano giustificare un ulteriore sviluppo, ed un'ulteriore applicazione pratica di tale principio secondo il diritto internazionale.

Di fronte alla violazione dei diritti umani perpetrata dal regime iracheno, gli Stati alleati, per voce dello stesso Presidente degli Stati Uniti George W. Bush, hanno argomentato che l'azione nell'interesse e nella salvaguardia della popolazione irachena era e rimane un dovere morale imperativo.

Il principio secondo cui la Carta delle Nazioni Unite imponga l'astensione dall'uso della forza armata nelle relazioni tra gli Stati, anche e soprattutto in presenza di dissidi nei rapporti bilaterali e multilaterali, considerato in modo così rigido e vincolante nel caso iracheno dalla maggioranza degli Stati europei, era apparso molto meno inderogabile proprio nel caso del Kosovo, allorché diciannove Nazioni europee erano intervenute militarmente in assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza che ne autorizzasse il ricorso. Stupisce, in tal caso, come in una situazione considerata molto simile dagli Stati Uniti e dai suoi alleati il principio di cui all'art. 2 paragrafo 4 della Carta risulti imprescindibile¹²⁵.

¹²⁵ *Has the War in Iraq Made Preemption Less Likely?*, in *A conversation with Professor M. Glennon*, Fletcher University, 2004.

L'eventualità di utilizzare l'uso della forza a titolo di intervento umanitario rimane, in ogni caso, un'eccezione al divieto di ricorrere a tale uso in ambito internazionale. Il principio contenuto nell'art. 2 paragrafo 4 non può in tal senso venire delegittimato, ma risulta in evoluzione la possibilità che un "regola" di questo genere possa prendere corpo di fronte a situazioni particolarmente gravi e complesse. E' infatti evidente come un'azione effettuata seguendo questa ipotesi non solo vada a ledere la rigidità del fondamento della Carta delle Nazioni Unite, vale a dire l'interdizione all'utilizzo della forza armata nelle relazioni, o nei dissidi, tra gli Stati, ma violi un altro principio cardine sul quale si poggia l'intero assetto del sistema di sicurezza collettiva dell'O.N.U., cioè quello risultante dall'art. 2 paragrafo 7, il quale impone il non intervento e la non interferenza negli affari interni di un altro Stato ad opera dell'organizzazione e, di conseguenza, di uno Stato terzo. L'eccezione portata dall'intervento umanitario ne viola l'inflessibilità di fronte a situazioni di particolare preoccupazione, e dovrebbe inquadrarsi all'interno della disposizione conclusiva dell'articolo che specifica come non possa essere in alcun modo pregiudicata l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII. L'intervento in Kosovo risulterebbe dunque il primo atto di una nuova prassi che permetta l'intervento militare per ragioni di imprescindibile dovere umanitario, da inserirsi nella competenza delle Nazioni Unite, che nel corso degli anni intercorsi dalla sua fondazione è venuta sempre più ampliandosi a seconda delle necessità.

CAPITOLO 3

Il caso Iraq: l'uso della forza come illecito internazionale

3.1 - Premessa¹²⁶:

¹²⁶ In riferimento bibliografico al presente capitolo, si vedano i seguenti autori:

J. Lobe, *Iraq: key evidence of Hussein's abuses has disappeared*, in *Global Information Network*, New York, Nov 2004; D. F. Vagts, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 1, Jan 2004; D. Porch, *Europe, America and the "War on Terror"*, in *Hampton Roads International Security Quarterly*, Portsmouth, 2004; S. D. Murphy, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003; J. E. Alvarez, *Hegemonic International Law Revisited*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003; G. Niemann, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003; G. Williams e D. Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003; A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Feature – Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol.4, 2003; G. Arangio-Ruiz, *Iraq: Lettera ai firmatari dell'appello del Maggio 2004 "Per una svolta ONU coraggiosa e credibile"*, Roma, Novembre 2004; A. M. Weisburd, *The War in Iraq and the Dilemma of Controlling the International Use of Force*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 39, Iss. 4, Summer 2004; N. Chomsky, *Hegemonu or Survival, America's quest for Global Dominance*, The American Empire Project, Metropolitan Books, New York, 2003; G. Gaja, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, 1990; N. Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Milano, 1998.

Dopo aver analizzato, nel capitolo precedente, le giustificazioni addotte dagli Stati Uniti per “legittimare” l’attacco armato sferrato in Iraq, si vuole affrontare la posizione contrapposta, riscontrata in ambito internazionale, ossia la posizione secondo cui l’attacco armato e la dottrina della guerra preventiva non trovano fondamento nel diritto internazionale.

Infatti, il comportamento tenuto dagli Stati Uniti sia in sede di Consiglio di Sicurezza che in altri ambiti, ha fatto riscontrare più di una voce discorde. A tal proposito verranno analizzate le posizioni assunte dagli Stati che hanno manifestato il proprio disaccordo, e saranno individuati i motivi giuridici sulla cui base si sono fondate le suddette posizioni.

Per rendere più chiaro lo sviluppo e il canone di giudizio rispetto alle questioni anglo-americane, gli stessi punti su cui si era focalizzata l’attenzione dei giuristi favorevoli all’attacco saranno sviscerati secondo il punto di vista di coloro i quali abbiano ritenuto l’invasione irachena del Marzo 2003 un illecito internazionale a tutti gli effetti.

Pertanto, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 678 (1990), 687 (1991) e 1441 (2002), sulla base di quanto enunciato, verranno valutate in maniera opposta, partendo da principi differenti che porteranno a conclusioni diametralmente distanti dalle precedenti.

I principi di legittima difesa individuale e collettiva, sia essa preventiva o meno, e di intervento umanitario, saranno misurati secondo opinioni e punti di riferimento diversi, secondo quanto affermato e giustificato dagli oppositori all’attacco.

Da questa analisi emergerà come le medesime fonti normative, ossia le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e i principi di legittima

difesa e di intervento umanitario, siano state, in questa vicenda, oggetto di interpretazioni (e forse anche di strumentazioni) così difformi da risultare addirittura opposte.

3.2 - Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite:

3.2.1 - La Risoluzione 678 (1990):

La Carta delle Nazioni Unite vieta in maniera categorica il ricorso alla forza armata in ogni circostanza che esuli dalle eccezioni da essa concesse. L'art. 2 paragrafo 4 della Carta, infatti, proibisce la possibilità di ricorrere all'uso della forza nelle relazioni internazionali tra gli Stati.

Secondo il principio universale *pacta sunt servanda*, che impone come i Trattati, e quindi i principi che si trovano al loro interno, debbano essere rigidamente rispettati, tutti gli Stati membri dell'O.N.U. sono rigorosamente tenuti a sottostare a tale vincolo, senza contare che anche qualora uno Stato non fosse Membro delle Nazioni Unite, tale obbligo risulterebbe in ogni caso cogente, in quanto il divieto di uso della forza costituisce un principio consuetudinario, ed anzi, secondo quanto affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua del 1986, ha raggiunto il rango di principio di *jus cogens*¹²⁷.

¹²⁷ Vedi nota 47.

Le eccezioni al divieto di uso della forza precedentemente citate fanno riferimento a due principi all'interno dei quali sono rigidamente circoscritte, e al di fuori dei quali l'uso della forza da parte di uno Stato nei confronti di un'altra Nazione costituisce pertanto immancabilmente una violazione della Carta e del diritto internazionale consuetudinario.

Tali principi sono da un lato il fatto che, secondo quanto pensato dalla Corte, il Consiglio di Sicurezza detiene il "monopolio" dell'uso della forza, secondo i dettami del Capitolo VII della Carta; e dall'altro lato il principio di legittima difesa previsto all'articolo 51 della Carta.

Malgrado la Carta risulti essere in ogni caso un documento creato con l'obiettivo di controllare le regole riguardanti l'uso della forza, è comunemente riconosciuto come il diritto internazionale debba essere in grado di adattarsi alle nuove minacce nonché rimanere sufficientemente flessibile da sapervi rispondere in maniera efficace.

La prassi creata dal Consiglio di Sicurezza e dalle sue Risoluzioni mostra come le autorizzazioni all'uso della forza siano sempre state chiare e soprattutto scritte in maniera diretta, con termini espliciti riferiti alla possibilità concessa di utilizzare "ogni mezzo necessario" a far rientrare la minaccia e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale, infatti, è stato il linguaggio utilizzato dal Consiglio di Sicurezza nelle Risoluzioni che hanno autorizzato il ricorso all'uso della forza in Somalia, Haiti, Ruanda, Bosnia e da ultimo nel caso dell'invasione irachena al Kuwait, tramite la Risoluzione 678 (1990)¹²⁸. Parallelamente la Risoluzione 1368 (2001)¹²⁹, relativa alla questione sussistente a causa dalle minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale portate da atti terroristici,

¹²⁸ Risoluzione 794 (1992); Risoluzione 940 (1994); Risoluzione 929 (1994); Risoluzione 816 (1993); Risoluzione 678 (1990).

adoperava un altrettanto esplicito, seppur lievemente differente, tipo di espressione, concedendo agli Stati l'autorità per ricorrere ad "ogni passo necessario"¹³⁰ nei confronti dell'Afghanistan.

La Risoluzione 678 (1990) autorizzava il ricorso alla forza armata contro l'Iraq a seguito della sua invasione del Kuwait. La dicitura del documento autorizzava infatti "gli Stati membri cooperanti con il Governo del Kuwait [...] ad usare ogni mezzo necessario per sostenere e far rispettare la Risoluzione 660 (1990) ed ogni altra inerente Risoluzione successiva, e per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione"¹³¹.

Ne risulta, di conseguenza, come il contesto della Risoluzione, nonché lo specifico linguaggio in essa adoperato per autorizzare l'uso della forza, vincoli tale autorizzazione alla liberazione del Kuwait.

E' pertanto chiaro come la Risoluzione 678 non autorizzi il ricorso alla forza contro lo Stato iracheno per rispondere alla minaccia eventualmente sussistente a causa del possesso da parte di Saddam Hussein di armi di distruzione di massa ritenute illegali dal Consiglio di Sicurezza e dalle sue successive Risoluzioni¹³².

Inoltre, l'interpretare tale linguaggio come un'implicita autorizzazione all'uso delle armi nelle attuali circostanze, creerebbe un pericoloso precedente nella prassi futura del Consiglio.

Ne deriverebbe, infatti, una sorta di concessione in bianco agli Stati e l'uso della forza diverrebbe inevitabilmente arbitrario ed incontrollato, se effettivamente ci

¹²⁹ Risoluzione 1368 (2001), reperibile presso il sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

¹³⁰ La Risoluzione 1368 autorizza gli Stati ad effettuare "all necessary steps" per porre fine alla minaccia terroristica provocata dall'asilo e supporto offerti dallo Stato afgano al gruppo terroristia denominato Al Qaeda.

¹³¹ Risoluzione 678 (1990): "[...] Member States co-operating with the Government of Kuwait [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area".

¹³² Williams e Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

si trovasse di fronte alla proclamata legalità di tale intervento militare anche a distanza di più di un decennio dall'approvazione del documento ed in assenza di ulteriori azioni del Consiglio di Sicurezza. L'ipotesi di lasciare "carta bianca" agli Stati o ad un ristretto gruppo di essi, con riferimento alla scelta di ricorso alle azioni militari, è infatti in netto contrasto con il sistema di sicurezza collettiva creato e mantenuto dalla Carta delle Nazioni Unite.

Si è già visto come gli Stati Uniti ed i loro alleati ritengano che la Risoluzione 678 (1990) autorizzi ancora oggi l'uso della forza contro l'Iraq sulla base di quanto contenuto nell'articolo 42 della Carta. Ciò, partendo da quanto predisposto dalla successiva Risoluzione 687 (1991), che avrebbe costituito il fondamento sul quale si poggiava il cessate il fuoco, tramite l'elencazione degli obblighi che l'Iraq era tenuto a rispettare. Si è parimenti potuto notare come gli Stati alleati ritengano che tali disposizioni fossero il presupposto che ne avrebbe dovuto condizionare la perpetua esistenza, o la cessazione (in caso di violazione irachena). Il problema fondamentale di tale ragionamento è il fatto che con esso si ignora il contesto all'interno del quale la risoluzione contenente l'autorizzazione al ricorso alle armi era inserita. Gli Stati erano chiamati a far rientrare la minaccia posta in essere dall'invasione irachena del Kuwait, nell'ambito della prima Guerra del Golfo. La situazione attualmente esistente tra l'Iraq e la coalizione guidata dagli Stati Uniti non sembra in nessun modo poter essere paragonabile a quella dei primi anni '90, in cui si era di fronte ad un'aggressione, per giunta accompagnata dall'annessione dello Stato del Kuwait al territorio iracheno, proclamata dal regime di Baghdad durante il corso delle ostilità. La Risoluzione 660 (1990), su cui si basava la successiva 678 a pochi mesi di distanza, condannava l'invasione del Kuwait e richiedeva l'immediato

ed incondizionato ritiro dell'esercito di Saddam Hussein¹³³. L'adozione della Risoluzione 678 era resa necessaria dal rifiuto iracheno di attenersi agli obblighi disposti dalla precedente risoluzione, nella convinzione che, dopo aver espunto invano le misure di risoluzione pacifica delle controversie tra Stati, rispettando la cronologia di azioni disposte dalla Carta (che prevede il ricorso ai mezzi pacifici prima di attuare misure comprendenti l'uso della forza¹³⁴, secondo una prassi normalmente rispettata), l'uso della forza fosse il solo mezzo utile a far rientrare la minaccia e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione.

Nulla di quanto contenuto nella Risoluzione 678 (1990) lascia presupporre che essa possa riconoscere il diritto all'uso delle armi anche in una situazione diametralmente opposta da quella sussistente al momento della sua approvazione¹³⁵, né che tale risoluzione possa mantenere inalterata, a distanza di anni, la propria efficacia in assenza di un'esplicita affermazione in tal senso da parte del Consiglio di Sicurezza¹³⁶.

Al termine delle operazioni militari portate avanti dagli Stati Membri in soccorso del Kuwait, vi furono opinioni negative¹³⁷ a proposito della non prosecuzione

¹³³ Risoluzione 660 (1990), reperibile press oil sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org, 2 Agosto 1990.

¹³⁴ S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condinanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in *Istituzioni di diritto internazionale*, Edizioni Giappichelli, Torino: sebbene la Carta delle Nazioni Unite non contenga alcuna disposizione che imponga il ricorso ai mezzi pacifici prima di poter adoperare l'uso della forza per far rientrare la minaccia, la prassi cui normalmente si fa riferimento richiede l'esaurimento inefficace delle misure di cui agli artt. 40 e 41 della Carta prima di intraprendere azioni con forze aeree navali o terrestri di cui all'art. 42 della Carta..

¹³⁵ G. Nieman, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

¹³⁶ Di fronte ad una tale lasso di tempo sembra in ogni caso potersi affermare che un'ulteriore presa di posizione del Consiglio di Sicurezza, anche di fronte al ripresentarsi di una situazione di aggressione diretta dell'Iraq al Kuwait che possa ritenersi simile a quella avvenuta nel 1990, e quindi riattivante l'autorizzazione all'uso della forza della 678, sia auspicabile.

¹³⁷ Alcuni Stati, in particolar modo taluni situati in prossimità dei confini con l'Iraq (Kuwait, Iran) di fronte all'esito delle azioni militari approvate dal Consiglio di Sicurezza con la sua Risoluzione 678 (1990), ritenevano che potesse essere utile, proseguire le operazioni oltre lo scopo inizialmente prefissato, vale a dire il ritiro delle truppe irachene dal territorio del Kuwait e il rientro della minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. In tal senso veniva auspicata la rimozione di Saddam Hussein dal suo Governo per favorire un avvicendamento alla carica.

dell'intervento bellico in direzione di Baghdad, allo scopo di detronizzare Saddam Hussein ed impedirne il ritorno al potere, facilitando in questo modo la democratizzazione del Governo iracheno. In tale circostanza, Stati Uniti ed Australia, risposero che un'azione di questo tipo non era stata autorizzata dalla Risoluzione 678, e sarebbe pertanto risultata illegale sul piano giuridico internazionale¹³⁸. Di fronte all'evolversi della situazione, la posizione assunta in sede di Consiglio di Sicurezza dagli Stati Uniti sembrava andare in contrasto con quanto ritenuto ed appurato nelle passate occasioni, ponendosi contro il principio di inquadramento geopolitico delle singole risoluzioni O.N.U.

Nel 2003, nei giorni precedenti l'inizio dell'attacco, Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia puntarono direttamente sulla Risoluzione 678 (1990) nel giustificare il loro ricorso alle armi.

Il diretto riferimento all'operazione *Desert Fox* del 1998, tuttavia, non pone un ragionamento molto efficace per almeno due ordini di ragioni: anzitutto il fatto che non esistano precedenti di Stati che fossero in grado di ricreare un legame giuridico tra la 678 (1990), una successiva risoluzione non implicante l'uso della forza ed un'azione bellica analoga a quella sferrata contro l'Iraq¹³⁹ (l'operazione *Desert Fox*, infatti, non veniva considerata dal Consiglio di Sicurezza come rientrante nella legalità basata sull'autorizzazione concessa dalla Risoluzione 678 (1990), e comunque era solo ed esclusivamente il Consiglio a poter giudicare se e come intervenire, con misure di qualsiasi tipo, per far osservare gli obblighi diretti all'Iraq). In secondo luogo sussistono comunque valide ragioni che fanno ritenere come l'adozione della Risoluzione 687 (1991), con il suo "cessate il

¹³⁸ Il Presidente degli Stati Uniti George Bush non avallò il prosieguo delle operazioni e ne ordinò la cessazione nel momento in cui l'obiettivo prefissato era stato raggiunto con successo.

¹³⁹ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

fuoco”, avesse il potere di soprassedere la precedente, ossia la Risoluzione 678 (1990), instaurando un nuovo status internazionale e disabilitando in pratica in modo perenne l’autorizzazione all’utilizzo di ogni mezzo necessario adottata nel 1990. Un ragionamento di questo genere è portato dal fatto che, malgrado la 687 (1991) contenesse alcune disposizioni obbligatorie che condizionavano il futuro comportamento dell’Iraq, il cessate il fuoco rappresenta l’ordine a deporre le armi in maniera definitiva, e dunque, allorquando si presentasse la necessità di ulteriori azioni militari, la precedente autorizzazione, annullata dall’interruzione delle operazioni belliche precedente, non potrebbe venire chiamata in causa. Tale posizione, infatti, è stata anche espressa dal Brasile in sede di Consiglio di Sicurezza nel 1998¹⁴⁰. All’interno della Risoluzione 687 vi sono alcune parti che sembrano legittimare un’interpretazione di questo tipo: in primo luogo il paragrafo 33, che, di fatto, impone l’attuazione di un “*formal ceasefire*”. La cessazione totale e definitiva delle ostilità, che il Brasile intese sottolineare nel commentare tale punto della Risoluzione, risulta di fondamentale importanza, ancor più alla luce del riconoscimento dato dal Rappresentante permanente britannico presso le Nazioni Unite, Sir David Hannay, il quale dichiarava come l’accettazione irachena fosse essenziale per permettere la definitiva cessazione delle ostilità¹⁴¹. La lettera inviata dall’Iraq al Consiglio di Sicurezza, contenente la conferma della volontà di adeguarsi al cessate il fuoco senza condizioni, formalizzò la cessazione definitiva delle operazioni belliche.

Inoltre, il Consiglio di Sicurezza affermava chiaramente la sua esclusiva competenza a decidere, sia in merito al fatto se il regime iracheno si fosse venuto a trovare in violazione degli obblighi ad esso indirizzati, che in merito alle

¹⁴⁰ UN SCOR, 53° sess, 3939° mtg, UN Doc S/PV.3939 (1998).

¹⁴¹ UN SCOR, 46° sess, 2978° mtg, UN Doc S/PV.2978 (1991).

misure da prendere in una tale circostanza. Questo evidenzia in modo esplicito come le misure che erano state adottate precedentemente, cioè l'uso della forza armata, non potessero più venir prese in considerazione, neppure di fronte ad una palese ulteriore trasgressione commessa dal Governo iracheno nei confronti degli obblighi ad esso indirizzati.

3.2.2 - La Risoluzione 687 (1991):

Con la Risoluzione 687, il Consiglio di Sicurezza ha posto fine all'utilizzo delle misure implicanti l'uso della forza contro l'Iraq attraverso la formalizzazione dell'ordine di cessare il fuoco.

E' stato argomentato che l'interruzione delle ostilità dichiarata dal documento in questione risultava in realtà condizionata dal rispetto nella sua interezza delle disposizioni obbligatorie in essa contenute, in particolare in materia di disarmo e non proliferazione di armi chimiche e batteriologiche.

Tale punto di vista, basato sulla presenza delle imposizioni riguardanti anche il divieto di acquisto e produzione di armi di tipo nucleare, si tratti di testate o di strumenti di supporto utili al loro lancio ed utilizzo, è stato il principale fattore della discussione portata avanti dagli alleati nel considerare legittima l'offensiva contro l'Iraq.

Tuttavia, i termini concreti della Risoluzione 687 (1991), non sembrano far sì che il cessate il fuoco in essa contenuto, che ha interrotto le ostilità della prima Guerra del Golfo, sia da considerare subordinato al rispetto da parte irachena delle coercizioni indirizzategli dalla stessa. La Risoluzione, piuttosto, indica

testualmente come l'interruzione delle ostilità debba prendere effetto dal momento in cui sia effettuata notifica ufficiale da parte del Governo di Saddam Hussein presso il Segretario Generale e il Consiglio di Sicurezza¹⁴². Pertanto, il ruolo effettivo della Risoluzione 687 risulta essere quello di trasformare una temporanea interruzione delle ostilità in un cessate il fuoco a lungo termine, basato sulla sola immediata accettazione irachena delle condizioni in essa contenute, e non sul loro perpetuo rispetto¹⁴³. Tale interpretazione risulta ancor più evidente alla luce delle parti conclusive del documento, in cui viene attribuito al Consiglio di Sicurezza, e ad esso solo, il compito di prendere eventuali ulteriori provvedimenti nei confronti dell'Iraq per far rispettare i parametri ad esso indirizzati¹⁴⁴. Di conseguenza nessuno Stato singolarmente, né alcuna coalizione di Stati che agiscano al di fuori dei limiti individuati nelle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, possono esercitare il diritto di intraprendere misure comprendenti il ricorso alla forza armata nei confronti dell'Iraq, neppure per portare a compimento le disposizioni contenute nella Risoluzione 687 (1991). Ulteriore solidità assume tale interpretazione di fronte ai termini espressamente utilizzati nella Risoluzione riguardo allo scopo eventuale di utilizzo della forza secondo le norme contenute nel Capitolo VII: riferendosi all'uso della forza, la Risoluzione indica come il suo ricorso sia rigidamente limitato alla necessità di garantire l'inviolabilità dei confini tra Iraq e Kuwait. Il Consiglio di Sicurezza,

¹⁴² Risoluzione 687 (1991): “[*Will take effect*] upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above conditions].

¹⁴³ Il linguaggio utilizzato dalla Risoluzione 687 (1991) non fa alcun riferimento alla necessità che l'Iraq debba rispettare nel corso del tempo le indicazioni obbligatorie in materia di disarmo e non proliferazione contenute nel documento. La sola condizione imposta dalla Risoluzione, infatti, è quella relativa alla notifica che il Governo iracheno era tenuto a far avere alle principali autorità delle Nazioni Unite, dell'accettazione formale di quanto in essa indicato. Di conseguenza, non sembra che il rispetto degli obblighi, benché vincolante e dunque quantomeno auspicabile, sia collegabile alla messa in pratica del cessate il fuoco.

¹⁴⁴ Vedi nota 77. “[*The Security Council may take*] such further steps as may be required for the implementation of the present resolution”.

inoltre, specifica come un eventuale compito decisionale in tal senso sia di sua esclusiva competenza, escludendo gli Stati Membri da tale autorità¹⁴⁵.

Il Consiglio di Sicurezza, dunque, si è chiaramente riservato il diritto di valutare le circostanze in cui ricorrere ulteriormente alla forza, ossia nel caso in cui l'Iraq avesse violato i confini dello Stato del Kuwait (diritto in ogni caso esistente in esclusiva per esso). L'uso delle armi non risulta utilizzabile invece nell'eventualità che una violazione irachena avesse compreso le altre parti contenute nella risoluzione, quali il rifiuto a procedere, come richiesto, al disarmo.

Risulta complicato individuare un eventuale automatismo per il Consiglio di Sicurezza nel rispondere ad una violazione dei confini kuwaitiani, ma un simile principio diviene inconsistente nel caso in cui la contravvenzione irachena concerna altri paragrafi del documento. In nessuno di questi casi, tuttavia, la possibilità del ricorso alla forza è indirizzata agli Stati al di fuori di un'autorizzazione espressamente concessa dal Consiglio stesso¹⁴⁶.

L'argomentazione basata sul non rispetto degli obblighi riguardanti disarmo o non proliferazione, quali giustificazione del riattivarsi dell'autorizzazione all'uso della forza ex Risoluzione 678 (1990) non può dunque essere accettata: non può risultare avente valore, in questo caso, il fatto che successive risoluzioni abbiano mantenuto la validità dell'autorizzazione del Consiglio, in quanto l'autorità ad essa riferita sussiste solo ed esclusivamente nelle condizioni che ne avevano

¹⁴⁵ Risoluzione 687 (1991): “[Maintains the right to use force] to guarantee the inviolability of the [boundary between Iraq and Kuwait]”.

¹⁴⁶ J. Lobel e M. Ratner, *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspections Regime*, in *The American Journal of International Law*, 1999.

provocato l'approvazione, vale a dire il conflitto sorto tra Iraq e Kuwait nel 1990¹⁴⁷.

Coloro i quali supportino la tesi che gli Stati possano liberamente ed autonomamente decidere in quale momento e secondo quale modalità intervenire militarmente nei confronti dell'Iraq, partendo dal presupposto che, in un dato momento passato, il Consiglio di Sicurezza aveva concesso l'autorizzazione ad utilizzare ogni mezzo necessario per far fronte alla violazione della pace internazionale in quella regione, dimostrano in sostanza di non riconoscere il significato e la validità della scelta del Consiglio di decidere esclusivamente al suo interno ogni eventuale ulteriore passo per la messa in pratica della risoluzione. Tale linguaggio veniva chiaramente utilizzato sia nella Risoluzione 678 (1990) che nella 687 (1991), non lasciando spazio né ad interpretazioni né a comportamenti unilateralmente differenti¹⁴⁸.

Tuttavia, nel 1998 il Governo britannico giustificava l'operazione *Desert Fox* su territorio iracheno¹⁴⁹ proprio basando la propria linea sulla mancata conformazione del Governo dell'Iraq alle disposizioni contenute nella Risoluzione 687 (1991). In quella occasione, l'allora Segretario di Stato britannico agli affari esteri e del Commonwealth, Robin Cook, sottolineava come le successive risoluzioni del Consiglio di Sicurezza susseguitesisi nel tempo, stabilissero cosa Saddam Hussein fosse tenuto a fare, indicando inoltre il fatto che, di fronte alla negligenza dimostrata, l'autorità per intervenire fosse

¹⁴⁷ G. Nieman, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

¹⁴⁸ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

¹⁴⁹ Per quanto concerne i particolari giuridico-internazionali dell'operazione *Desert Fox* si veda, per tutti, C. Gray, *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*, in *European Journal of International Law*, 13/2002.

chiaramente esistente¹⁵⁰: in tal modo, egli si rifaceva al non rispetto delle norme di disarmo della Risoluzione 687 (1991) per valutare legittimo un intervento militare teso a farle adempiere. In tal caso, benché il Governo britannico considerasse maggiormente opportuna una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza, questa non veniva ritenuta essenziale alla legalità dell'intervento: l'Ambasciatore britannico presso le Nazioni Unite insisteva sul fatto che le Risoluzioni 1154 e 1205 risultavano ampiamente sufficienti a ristabilire l'efficacia dell'autorizzazione al ricorso alla forza della 678 (1990)¹⁵¹. La Risoluzione 1154 (1998), infatti, riaffermava l'intento di agire in accordo con le disposizioni contenute nella precedente Risoluzione 687 e metteva in guardia l'Iraq sulle gravi conseguenze che ne sarebbero decorse in caso di mancato rispetto delle stesse¹⁵²; la 1205 (1998), invece, condannava l'Iraq per aver violato la 687 (1991)¹⁵³.

L'argomentazione concernente la riattivazione dell'autorizzazione all'uso della forza, portato avanti dagli Stati Uniti e dai suoi alleati, non è in ogni caso, semplice da sostenere. Nel caso specifico dell'operazione *Desert Fox*, dopo che l'Ambasciatore britannico aveva definito possibile il riesumarsi dell'autorizzazione solo nel caso in cui il Consiglio avesse ritenuto sufficientemente seria la violazione commessa da parte irachena¹⁵⁴, il Consiglio di Sicurezza stesso, malgrado avesse rilevato la trasgressione commessa dall'Iraq, non concluse che tale mancato rispetto fosse sufficientemente serio da consentire un reiterato uso della forza nei suoi confronti. E' importante notare

¹⁵⁰ R. Cook: *"The history and the statute book of the Security Council is full of resolutions which clearly set out what Saddam Hussein has to do [...] he is clearly not doing it, so the authority is there"*, L. Silber, *UN Deeply Divided over the Use of Force*, in *Financial Times*, 6 Febbraio 1998.

¹⁵¹ UN SCOR, 53° sess, 3955° mtg, UN Doc S/PV.3955 (1998)

¹⁵² Risoluzione 1154 (1998): *"intention to act in accordance with the provisions of Resolution 687 [...] severest consequences"*

come, in questa circostanza, così simile per alcuni profili alla situazione creatasi alla fine del 2002, il rappresentante britannico avesse in effetti espressamente riconosciuto la competenza e il ruolo del Consiglio (e non dei singoli Stati membri) in merito all'entità delle infrazioni ed alle misure eventuali da prendere per farvi fronte in maniera efficace.

Le due Risoluzioni analizzate costituiscono il principale strumento utilizzato da Stati Uniti e Gran Bretagna per giustificare l'attacco compiuto contro l'Iraq. Tuttavia, la comunità internazionale non sembra, a maggioranza, averlo accettato; l'operazione *Desert Fox* rappresenta un fondamentale precedente per le due Nazioni per dimostrare l'efficacia e la legittimità della loro linea di azione, senza però essere riuscite, neppure in tale circostanza, a convincere la maggioranza degli Stati. Proprio riguardo alle azioni militari compiute nel 1998, infatti, Stati Uniti e Regno Unito si videro costretti a limitare la loro offensiva ad attacchi aerei di portata e durata ristretta, di fronte alla rigidità del Consiglio di Sicurezza e del resto degli Stati. Il fondamento giuridico su cui avevano tentato di costruire la loro offensiva, in concreto, non sussisteva.

Apparentemente memori di questo precedente e della debolezza delle argomentazioni portate avanti in quella occasione, nel 2002 essi decidevano di proporre una nuova risoluzione che portasse al suo interno l'autorità per riattivare la possibilità di usare la forza armata contro l'Iraq.

3.2.3 - La Risoluzione 1441 (2002):

¹⁵³ Risoluzione 1205 (1998), reperibile presso il sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

¹⁵⁴ Vedi nota 141.

Dopo numerose discussioni, nel Novembre del 2002, il Consiglio di Sicurezza ha approvato la Risoluzione 1441 (2002) con voto unanime.

Il documento consta di tre parti principali: anzitutto, prende atto della violazione irachena nel provvedere al completo, pieno ed accurato smantellamento delle sue armi di distruzione di massa nonché dei missili in suo possesso, e l'ostruzione provocata nei confronti degli ispettori dell'A.I.E.A e dell'UN.S.COM. secondo quanto preposto dalla Risoluzione 687 (1991).

Inoltre, il Consiglio sembrava concedere all'Iraq un'ultima opportunità per compiere in maniera completa e definitiva il suo dovere riguardo al disarmo: infatti la Risoluzione afferma che quella con essa concessa è l'ultima occasione per uniformarsi alle precedenti risoluzioni pertinenti.

Infine, la Risoluzione mette in guardia il regime iracheno di fronte alle serie conseguenze cui sarebbe andato incontro se non si fosse conformato agli obblighi imposti.

Alcune questioni interpretative si pongono di fronte a tali punti: vale a dire il giudizio su quali fatti potessero essere considerati una ulteriore violazione; chi avesse l'autorità per emettere un giudizio sulla colpevolezza o meno dell'Iraq in caso di trasgressioni effettivamente riscontrate; infine se fosse stata necessaria un'altra risoluzione autorizzante l'uso della forza per far fronte a tale negligenza. L'Iraq era tenuto, secondo il contenuto della Risoluzione 1441 (2002), a fornire al Consiglio di Sicurezza, entro 30 giorni dalla sua adozione, una dichiarazione completa ed accurata dei suoi programmi di sviluppo di armi di distruzione di massa e di missili balistici; il regime doveva inoltre fornire un immediato ed incondizionato accesso alle ispezioni effettuate dall'A.I.E.A. e

dall'UN.MO.V.I.C.¹⁵⁵ con pieno ed indisturbato accesso a personale, siti ed edifici. Qualunque tipo di omissione, falsa testimonianza o negligenza nelle dichiarazioni fornite alle Nazioni Unite avrebbe costituito una nuova violazione materiale delle disposizioni specificate.

Per ciò che concerne chi avesse l'autorità per dichiarare l'Iraq in contravvenzione con quanto prescritto, l'analisi risulta maggiormente problematica. Secondo quanto indicato dall'Ambasciatore americano, UN.MO.V.I.C., A.I.E.A. e Stati membri avevano paritario diritto di riferire al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ogni violazione evidenziata dall'Iraq¹⁵⁶. Le altre delegazioni, tuttavia, dissentirono da questa versione: il Rappresentante britannico Sir Jeremy Greenstock, sottolineò come un immediato meeting del Consiglio di Sicurezza dovesse essere convocato solo in caso di rapporto negativo fornito dagli ispettori sul territorio¹⁵⁷; Sergei Lavrov, Ambasciatore della Federazione Russa espresse opinioni anche più marcate, considerando che solo i vertici dell'UN.MO.V.I.C e dell'A.I.E.A. avessero la competenza per inviare resoconti al Consiglio di Sicurezza, il quale, in assoluta esclusività, poteva convocare una riunione immediata per discutere della questione¹⁵⁸.

¹⁵⁵ L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, creata nel 1957 per far fronte alle speranze ed ai timori per la recente scoperta dell'energia atomica e degli usi che potessero esserne fatti, è l'organo internazionale più importante per quanto concerne la cooperazione tra gli Stati nell'ambito della gestione dell'energia atomica. I suoi compiti principali, infatti, risultano essere quelli di promuovere una sicura e pacifica tecnologia nucleare, ed assicurare che essa non venga utilizzata per scopi poco nobili. Per ogni ulteriore informazione, si veda il sito ufficiale dell'Organizzazione, www.aiea.org; la *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, è la Commissione Speciale costituita dalle Nazioni Unite con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1284 (1999), con lo scopo specifico di compiere ispezioni rinforzate sul territorio iracheno per verificare l'andamento delle operazioni di disarmo e non proliferazione richieste con alcune Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, tra le quali si ricorda la Risoluzione 687 (1991); ogni ulteriore informazione sul suo operato può essere rinvenuta sul sito ufficiale della Commissione, www.unmovic.org.

¹⁵⁶ UN SCOR, 57° sess, 4644° mtg, UN Doc S/PV.4644 (2002).

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

La questione della competenza nel ritenere l'Iraq colpevole di non aver pienamente rispettato le direttive del Consiglio di Sicurezza è direttamente connessa con quella della legittimità o meno di un automatico ricorso all'uso della forza in caso di violazione irachena. Stati Uniti, Gran Bretagna ed Australia hanno successivamente detto che, a loro parere, la Risoluzione 1441 conteneva una concessione implicita a ricorrere alla forza contro l'Iraq, ritenendo le "serie conseguenze" come equivalenti ad una tacita autorizzazione¹⁵⁹.

In verità, essa, in concreto, non autorizza, in nessun caso, un'azione militare contro l'Iraq. Il documento, infatti, non contiene alcun passaggio automatico che fornisca ad uno Stato o ad un gruppo di essi il diritto di usare la forza contro il Paese di Saddam Hussein nel caso in cui esso si trovasse in flagrante violazione dei suoi obblighi di disarmo.

Il testo della Risoluzione è chiaro nel rivolgersi all'eventualità in cui l'Iraq si trovasse in "*material breach*" delle disposizioni obbligatorie ad esso indirizzate, facendone conseguire il dovere del Consiglio di Sicurezza di riunirsi immediatamente per considerare la situazione¹⁶⁰. La prassi relativa all'interpretazione di altre precedenti risoluzioni come la Risoluzione 687 (1991) mostrano chiaramente come i testi non siano univoci. Nel caso di specie, la

¹⁵⁹ Conferenza Stampa del Primo Ministro Australiano John Howard, Canberra, 25 Febbraio 2003; www.pm.gov.au/news/interviews/Interviews252.html.

¹⁶⁰ Risoluzione 1441 (2002), al punto 4: "Decide che dichiarazioni false o omissioni nelle dichiarazioni presentate dall'Iraq ai sensi di questa risoluzione e l'inadempienza nei suoi confronti in qualunque momento da parte dell'Iraq nonché la sua non piena cooperazione nella sua attuazione costituiscono una ulteriore violazione sostanziale degli obblighi e saranno riferite al Consiglio per una valutazione conformemente ai paragrafi 11 e o 12 di cui sotto"; al punto 11: "Dà istruzioni al Direttore Esecutivo dell'UNMOVIC e al Direttore Generale dell'IAEA di riferire immediatamente al Consiglio qualunque interferenza da parte dell'Iraq con le attività di ispezione, come pure qualunque inadempienza da parte dell'Iraq verso i suoi obblighi sul disarmo, compresi i suoi obblighi riguardo alle ispezioni in base a questa risoluzione"; al punto 12: "Decide di riunirsi immediatamente al ricevimento di un rapporto in conformità con i paragrafi 4 o 11 di cui sopra, al fine di prendere in considerazione la situazione e la necessità di una piena adempienza verso tutte le risoluzioni pertinenti del Consiglio al fine di garantire la pace e la sicurezza internazionale".

Risoluzione 1441 (2002), nella sua frase conclusiva, riferente alle serie conseguenze alle quali l'Iraq sarebbe andato incontro in caso di rifiuto a cooperare con le autorità O.N.U. e con gli ispettori UN.MO.V.I.C. e A.I.E.A, non può essere interpretata come la concessione di una *carta bianca* all'uso della forza armata nei confronti dell'Iraq¹⁶¹.

Appare evidente come Stati Uniti e Gran Bretagna abbiano tentato di proporre una risoluzione che autorizzasse l'uso della forza, contenendo un automatismo diretto in caso di non pieno rispetto dei vincoli imposti, e che desse agli Stati il diritto di intervenire in modo unilaterale ed immediato. Ciò nonostante, la Risoluzione 1441 non contiene alcuna delle sopra citate particolarità. Ad ulteriore supporto di una tale interpretazione sussistono le discussioni che hanno preceduto l'adozione della Risoluzione 1441 (2002), nelle quali i Rappresentanti permanenti dei Membri del Consiglio di Sicurezza, con i loro interventi, lasciano ben poco spazio ad interpretazioni di differente natura. Ciò partendo dal fatto che la prima bozza di risoluzione presentata congiuntamente da Stati Uniti e Gran Bretagna, che conteneva l'autorizzazione diretta all'uso di *ogni mezzo necessario a riportare la pace e la sicurezza internazionale nella regione*, è stata considerata inaccettabile dagli altri Membri del Consiglio, in particolar maniera da Francia, Russia e Cina, titolari del potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza: essi temevano infatti che un documento di questo tipo potesse essere utilizzato dagli Stati Uniti e dai suoi alleati per iniziare un'aggressione armata nei confronti dell'Iraq di fronte a superficiali constatazioni, solo unilateralmente accettate, di mancanze o fallimenti nelle risposte e nelle disponibilità fornite dal regime. E' stato unicamente di fronte alle garanzie fornite da Washington su un

¹⁶¹ Williams e Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Feature*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

ritorno in sede di Consiglio nell'eventualità in cui fossero fallite le ispezioni che i tre Paesi si sono dimostrati disponibili ad accettare il nuovo testo della Risoluzione.

Nelle dichiarazioni effettuate immediatamente dopo l'approvazione della Risoluzione, molti Membri (permanenti e non) del Consiglio che avevano partecipato alla votazione confermavano l'assenza di automatismi all'uso della forza nei confronti di Saddam Hussein. Il Rappresentante del Messico dichiarava infatti che il ricorso all'uso della forza andava considerato solo come *extrema ratio*, e comunque solo in presenza di una necessaria previa ed esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza¹⁶². Il Rappresentante irlandese sottolineava come fosse un esclusivo diritto del Consiglio il decidere qualsiasi tipo di azione successiva¹⁶³. La medesima posizione veniva assunta dalla Siria, che chiariva come la presente Risoluzione non dovesse essere interpretata, attraverso alcuni paragrafi, come un'autorizzazione per alcuno Stato di utilizzare la forza armata. Riaffermava inoltre il ruolo centrale del Consiglio di Sicurezza nella vicenda irachena e nei suoi successivi sviluppi¹⁶⁴. La Cina rivolgeva la sua attenzione al testo, dichiarando come al suo interno non vi fosse alcun passaggio diretto all'uso della forza armata¹⁶⁵. Il Rappresentante britannico si rivolgeva ai suoi colleghi confermando l'assenza di automazione nella Risoluzione; solo nel caso di ulteriori violazioni da parte irachena rispetto ai suoi obblighi di disarmo

¹⁶² Considerazioni finali del Rappresentante del Messico presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"The use of force is valid only as a last resort, with prior explicit authorisation required from the Security Council"*.

¹⁶³ Considerazioni finali del Rappresentante dell'Irlanda presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"It is for the Council to decide on any ensuing action"*.

¹⁶⁴ Considerazioni finali del Rappresentante della Siria presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"The Resolution should not be interpreted, through certain paragraphs, as authorizing any State to use force. It reaffirms the central role of the Security Council in addressing all phases of the Iraqi issue"*.

la questione sarebbe stata riportata all'attenzione del Consiglio di Sicurezza per discussioni aggiuntive come richiesto dal paragrafo 12: in quel caso la Gran Bretagna sottolineava la sua aspettativa che il Consiglio di Sicurezza si conformasse alle sue responsabilità¹⁶⁶.

Solo gli Stati Uniti effettuavano un intervento basato su un differente punto di vista, sottolineando invece come, nel caso in cui, di fronte ad evidenti violazioni irachene degli obblighi imposti nei suoi confronti, il Consiglio di Sicurezza non agisse in maniera decisa, la presente Risoluzione non contenesse alcun divieto per uno Stato membro di azione in difesa di sé stesso contro la minaccia posta in essere dall'Iraq, o nell'ottica di far rispettare appieno altre relative risoluzioni del Consiglio a protezione della pace e della sicurezza internazionale¹⁶⁷.

Francia, Russia e Cina ritenevano inoltre che ogni eventuale successiva risoluzione del Consiglio di Sicurezza dovesse essere costituita da due parti: la prima concernente la valutazione sulla violazione commessa dall'Iraq sulla base dei rapporti forniti dalle ispezioni della Commissione O.N.U. e dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica; la seconda per decidere quali successive misure intraprendere nei suoi confronti¹⁶⁸.

Il nodo cruciale su cui si è focalizzata la maggior parte dei commenti alla Risoluzione 1441 (2002) è dunque la conferma che tale documento non

¹⁶⁵ Considerazioni finali del Rappresentante della Repubblica Popolare Cinese presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"The text no longer includes automaticity for authorizing the use of force"*.

¹⁶⁶ Considerazioni finali del Rappresentante del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"There is no automaticity in this resolution. If there is a further Iraqi breach of its disarmament obligations, the matter will return to the Council for discussions as required in paragraph 12. We would expect the Security Council then to meet its responsibilities"*.

¹⁶⁷ Considerazioni finali del Rappresentante degli Stati Uniti presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *"If the Council fails to act decisively in the event of further Iraqi violations, this resolution does not constrain any Member State from acting to defend itself against the threat posed by Iraq or to enforce relevant United Nations resolutions and protect world peace and security"*.

¹⁶⁸ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

individui, secondo l'opinione di undici Membri su quindici, un collegamento diretto tra un mancato rispetto delle norme che l'Iraq era tenuto ad osservare e il ricorso all'uso della forza. Ogni azione militare compiuta nei confronti dell'Iraq, pertanto, non può venire giustificata sulla base di quanto testualmente previsto dalla 1441 (2002). Nell'interpretazione dei suoi paragrafi, seppure, come si è visto, in alcune parti possano esservi delle questioni meno esplicitamente univoche, non va dimenticato il ricorso al buon senso. Sebbene non possa essere fatto alcun collegamento tra una Risoluzione delle Nazioni Unite ed un trattato internazionale, in quanto i due documenti hanno valenza differente, è utile ricordare come la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati imponga la lettura e l'interpretazione dei testi con buona fede e seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini contenuti nel Trattato, quindi il loro contesto alla luce del loro oggetto e del loro scopo¹⁶⁹: in tal senso, risulta evidente come il linguaggio della Risoluzione 1441 (2002) non contenga, in nessuna sua parte, un'autorizzazione per un'azione unilaterale comprendente l'uso della forza armata nei confronti dell'Iraq.

Ciò detto è da sottolineare come gli Stati membri delle Nazioni Unite abbiano, nell'aderire all'Organizzazione firmandone la Carta costitutiva, espressamente accettato il fatto di conformarsi e portare a compimento ogni decisione del Consiglio di Sicurezza¹⁷⁰: parimenti ad una Nazione che non rispetti i contenuti di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, dunque, un Paese che non si attenga a quanto deciso in sede di Consiglio o che non si ponga nella posizione di metterne in pratica i dettami, si troverebbe in violazione delle disposizioni

¹⁶⁹ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 23 Maggio 1969, art. 31, paragrafo 1.

¹⁷⁰ Carta delle Nazioni Unite, art. 25.

contenute nella Carta, e di conseguenza agirebbe in contrasto con il Diritto Internazionale.

Il riconoscimento, da parte del Consiglio, delle effettive violazioni compiute dall'Iraq durante gli anni precedenti, per quanto concerne gli obblighi in materia di disarmo e non proliferazione, concedeva in ogni caso un'ultima possibilità allo Stato di Saddam Hussein di conformarsi alle disposizioni ad esso indirizzate, e poneva ad esso unicamente la prospettiva di possibili successive azioni in conformità con il Cap. VII della Carta se vi fossero state ulteriori mancanze nelle sue risposte. Il Consiglio di Sicurezza si sarebbe riunito per considerare nuovamente la situazione e rimanere comunque investito della questione. Di fronte a tali affermazioni, appare evidente come la 1441 (2002) sia una Risoluzione sorta sulla base dei principi indicati dall'articolo 41 della Carta, dunque implicante tutte quelle disposizioni non comprendenti l'uso della forza¹⁷¹. Inoltre, la frase conclusiva con cui il Consiglio decideva di mantenere l'autorità esclusiva nel controllo e nella gestione della questione irachena, dimostra che esso si riservava il diritto esclusivo di interagire con il regime di Saddam, e prendere eventuali ulteriori provvedimenti nei confronti del suo Paese.

Non vi è alcuna ragione di ritenere che le Risoluzioni 678 (1990) e 687 (1991) abbiano il potere di oltrepassare le decisioni prese nella 1441 (2002), né che possano essere riesumate, e quindi riprendere il loro valore e con esso la loro obbligatorietà, successivamente all'adozione del documento che concede a

¹⁷¹ Si potrebbe ritenere che la Risoluzione 1441 (2002) sia basata sull'art. 40 della Carta, ma ciò appare difficilmente compatibile con l'affermazione, effettuata dal Consiglio stesso, che essa sia stata approvata sulla base delle disposizioni contenute nel Cap. VII della Carta: nella sentenza "*Prosecutor vs. Tadic*", ICTY IT-94-1-AR72 (2 Ottobre 1995), la Camera d'Appello dubitava che una risoluzione basata sull'articolo 40 della Carta potesse ritenersi una misura fondata sul Capitolo VII. In ogni caso ciò non mette in discussione il fatto che non si trattasse di una disposizione riguardante l'art. 42.

chiare lettere un'ultima occasione all'Iraq; il Consiglio di Sicurezza mantiene, in caso di mancato rispetto delle nuove disposizioni, la piena ed unica autorità decisionale¹⁷².

3.3 - Il ritorno di fronte al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite:

Di fronte al fallimento nel dimostrare in maniera convincente che l'uso della forza contro l'Iraq era conforme ai contenuti delle Risoluzioni 678 (1990), 687 (1991) e 1441 (2002), Stati Uniti e Gran Bretagna decisero di tornare di fronte al Consiglio di Sicurezza immediatamente prima dell'invasione all'Iraq.

Nella volontà di far approvare una nuova Risoluzione al Consiglio di Sicurezza in cui venisse autorizzato l'uso della forza contro l'Iraq, i due Stati cercarono di dimostrare che il Governo di Saddam Hussein costituiva effettivamente una minaccia alla pace internazionale.

Meno di due mesi dopo l'adozione della Risoluzione 1441 (2002) Stati Uniti, Regno Unito e Bulgaria presentarono una proposta di risoluzione che dichiarasse l'Iraq in violazione degli obblighi disposti. Il testo non venne formalmente presentato alla votazione in quanto riscontrò poco sostegno dai membri del Consiglio.

In data 5 Febbraio 2003 Colin Powell, Segretario di Stato americano, chiese al Consiglio di dichiarare formalmente il mancato rispetto delle disposizioni imposte all'Iraq e di prendere le misure appropriate nei suoi confronti; Powell sottolineò come il regime di Saddam Hussein stesse deliberatamente

¹⁷² G. Nieman, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

nascondendo e continuando a produrre armi di distruzione di massa e strumentazioni missilistiche in violazione dei divieti del Consiglio; aggiunte che le informazioni in possesso dell'*intelligence* americana fornivano indicazioni dell'esistenza di collegamenti tra l'Iraq e il gruppo terroristico Al Qaeda presenti sin dal 1996, e che di fronte ad una tale realtà non vi erano alternative al ricorso all'uso della forza contro lo Stato iracheno¹⁷³.

Neppure di fronte a tali indicazioni, tuttavia, gli Stati membri furono persuasi della necessità imminente di un attacco contro il territorio iracheno. La Russia, in particolare, si espresse nella medesima riunione con l'auspicio che, di fronte ai fatti riportati dal Segretario di Stato, le ispezioni fossero portate avanti ed eventualmente incrementate. A questa posizione si associarono anche Francia, Cina, Messico e Pakistan.

Meno di dieci giorni dopo, inoltre, la posizione americana subiva un ulteriore indebolimento a causa del resoconto del 14 Febbraio 2003 di Hans Blix, Direttore Esecutivo dell'UN.MO.V.I.C. il quale identificò un elevato grado di cooperazione con gli ispettori, contraddicendo in sostanza quanto espresso precedentemente da Colin Powell¹⁷⁴.

La proposta congiunta di Francia e Germania consistente nell'incrementare e rafforzare il livello e la portata delle ispezioni sul territorio dell'Iraq veniva rifiutata dal Segretario di Stato, il quale riteneva che l'insistenza dei controlli non avrebbe condotto all'ottenimento del disarmo iracheno.

La legalità della proposta interventista anglo-americana si assottigliava di fronte ai rapporti sempre più positivi di Hans Blix ed era sottoposta ad un ultimo colpo con la convocazione del *meeting* da parte del Consiglio di Sicurezza che invitava

¹⁷³ UN SCOR, 58° sess, 4701° mtg, UN Doc S/PV.4701 (2003).

¹⁷⁴ UN SCOR, 58° sess, 4707° mtg, UN Doc S/PV.4707 (2003).

tutti i Membri dell'Assemblea Generale che avessero voluto esprimere un'opinione in merito a farlo tra il 18 e il 19 Febbraio. Su sessanta interventi effettuati, solo 8 risultarono favorevoli alla posizione fino ad allora assunta dagli Stati Uniti¹⁷⁵. La maggioranza si dimostrava invece favorevole ad un aumento della consistenza delle ispezioni O.N.U. spesso anche sottolineando un categorico rifiuto per una plausibile autorizzazione, presente o futura, ad utilizzare la forza contro l'Iraq.

3.4 - Il principio naturale di legittima difesa ex articolo 51 della Carta:

L'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite prevede la possibilità (o meglio non ne pregiudica l'eventualità) che uno Stato possa usare la forza armata nell'esercizio del suo *diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva* laddove si presenti contro di esso *un attacco armato, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.*

Il diritto naturale di legittima difesa, che sorge nel caso in cui ci si trovi ad essere vittima di un attacco armato, è stato, quasi dal principio, considerato applicabile alle ipotesi di minaccia di un'aggressione armata verso il territorio o i cittadini di uno Stato¹⁷⁶. Di conseguenza è stato appurato come un Paese non sia obbligato ad attendere che l'attacco armato abbia effettivamente luogo, ma può difendere sé stesso già di fronte alla semplice minaccia. Tuttavia, le regole esplicitamente indicate dall'allora Segretario di Stato americano Daniel Webster, individuano presupposti specifici che devono sussistere perché si possa far rientrare il singolo

¹⁷⁵ Gli Stati favorevoli ad un intervento che espressero il loro parere in tale circostanza sono stati

caso all'interno della legalità internazionale. L'intervento, come abbiamo visto, deve essere strettamente limitato all'interno dei parametri di necessità, immediatezza e proporzionalità, ma, nella particolare circostanza dell'anticipazione della risposta rispetto all'aggressione esterna, l'inesistenza di ulteriori possibilità non riguardanti il ricorso alle armi, il rischio che l'attesa dell'attacco altrui possa danneggiare lo Stato in modo da renderlo incapace di rispondere appieno, o il pericolo che la sua stessa sopravvivenza sia a repentaglio, sono valori da rispettare imprescindibilmente per rientrare nella legalità internazionale.

Nel periodo immediatamente successivo all'attacco terroristico dell'11 Settembre 2001, in cui persero la vita alcune migliaia di civili americani a causa dell'impatto di due aerei di linea sulle torri gemelle del *World Trade Center* di New York mentre un terzo velivolo colpiva il Pentagono, a Washington, D.C. ed un quarto precipitava nella campagna della Pennsylvania, gli Stati Uniti riuscirono efficacemente a giustificare, di fronte alla comunità internazionale, l'attacco compiuto contro il territorio ed il Governo dell'Afghanistan come un'azione svolta seguendo i dettami del principio di legittima difesa. In quella circostanza, infatti, il Consiglio di Sicurezza adottò due risoluzioni che riconoscevano esplicitamente il diritto naturale di autotutela in risposta all'aggressione¹⁷⁷. Seguendo la stessa linea, la N.A.T.O. confermava che gli attacchi terroristici davano luogo all'attivazione automatica del sistema di difesa collettiva del Trattato Nord-Atlantico, sulla base dell'articolo 5 dello Statuto¹⁷⁸.

Albania, Australia, Georgia, Giappone, Lettonia, Macedonia, Nicaragua e Uzbekistan.

¹⁷⁶ Incidente della *Caroline*: si veda in proposito il capitolo 2, pag. 61.

¹⁷⁷ Risoluzione 1368 (2001); Risoluzione 1373 (2001), consultabili sul sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

¹⁷⁸ Trattato del Nord Atlantico, articolo 5: "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza

L'efficacia dell'argomento basato sulla legittima difesa nel caso dell'Operazione *Enduring Freedom*, spinse le autorità americane a ritenere che un tale principio potesse essere utilizzato anche per legalizzare un'offensiva contro l'Iraq ed altri "stati canaglia"¹⁷⁹. Tuttavia esistono alcune fondamentali distinzioni, che non possono essere ignorate, tra il caso specifico della guerra all'Afghanistan e la situazione successivamente palesatasi in Iraq. Anzitutto gli Stati Uniti erano stati, nel 2001, vittima di un attacco armato; inoltre, Washington era stata in grado di dimostrare come l'attentato dell'11 Settembre non fosse che l'ultimo di una serie di attacchi perpetrati dal gruppo terroristico denominato Al Qaeda, tra cui si ricordano l'attentato del 1993 al *World Trade Center*, quello del 1998 alle Ambasciate di Nairobi e Dar es Salaam, ed infine l'attacco alla portaerei USS Cole in Yemen nel 2001¹⁸⁰; vi era, poi, chiara evidenza di come, attraverso le sue basi in Afghanistan, Al Qaeda stesse preparando ulteriori attacchi terroristici contro gli Stati Uniti; infine, gli Stati Uniti non utilizzarono il loro diritto di legittima difesa in modo tale da impedire l'autorità del Consiglio di Sicurezza, mantenendolo informato dei fatti.

Il tentativo di giustificare l'aggressione del 2003 all'Iraq sulla base del principio di legittima difesa risulta piuttosto complesso, in quanto l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite insiste sul fatto che tale diritto sussiste solo ed esclusivamente nel caso in cui lo Stato che vi ricorra sia già stato vittima di un attacco armato. Tale interpretazione è stata altresì confermata dalla sentenza

convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale".

¹⁷⁹ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

¹⁸⁰ M. E. O'Connell, *The Myth of Preemptive Self-Defense*, in *American Society of International Law Presidential Task Force on Terrorism Paper*, August 2002, www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf.

della Corte Internazionale di Giustizia nel caso Stati Uniti vs. Nicaragua del 1986¹⁸¹, ritenendo, inoltre, che tale particolarità fosse di origine consuetudinaria. Prima di iniziare le operazioni militari contro l'Iraq gli Stati Uniti non sono risultati vittima di un attacco armato compiuto da forze riconducibili al Governo iracheno né presenti illegalmente sul suo territorio.

In assenza di evidenze che potessero far riferimento al principio classico di legittima difesa, l'azione diplomatica americana rivolse la sua attenzione al concetto di legittima difesa *preventiva*. Appare una qualche evidenza che il principio di legittima difesa non voglia essere, di per sé stesso, limitato al solo caso di un attacco già avvenuto per poter fornire una risposta militare: sarebbe un errore considerare che nell'obiettivo specifico della Carta (la preservazione della pace e della sicurezza internazionale) possa trovare spazio un principio che impone agli Stati di subire il primo attacco prima di potersi difendere, rischiando di non potervi far fronte successivamente¹⁸².

L'incidente della *Caroline* appare ancora oggi come portatore dei principi insiti nel diritto di autotutela preventiva, malgrado alcuni abbiano ritenuto che la Carta delle Nazioni Unite ne abbia sostituito il valore e pertanto l'efficacia¹⁸³. La pratica degli Stati, dal 1837 ad oggi, sembra tuttavia aver mostrato come esistano alcuni punti imprescindibili secondo i quali, anche in apparente contraddizione con l'Articolo 2 paragrafo 4 della Carta, permettano il ricorso all'uso della forza sulla base della legittima difesa:

¹⁸¹ Vedi nota 54.

¹⁸² Sir Humphrey Waldock in Guy Roberts, *The Counterproliferation Self-Help Paradigm: A Legal Regime for Enforcing the Norm Prohibiting the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 1999: "It would be a travesty of the purposes of the Charter to compel a defending state to allow its assailant to deliver the first, and perhaps blow".

¹⁸³ Yoram Dinstein, *War, Aggression, and Self-Defence*, 3° ed., 2001.

1. Un attacco armato deve essere stato lanciato, o essere immediatamente minacciato, contro uno Stato, il suo territorio o le sue forze armate;
2. Vi deve essere un'urgente necessità di azione difensiva contro l'attacco;
3. Non deve esservi alternativa alcuna all'azione militare in autotutela, né può esservi un ente terzo (uno Stato o un'organizzazione internazionale) che si dimostri in grado d'intervenire e prendere i provvedimenti del caso;
4. L'azione intrapresa secondo tale principio deve risultare circoscritta dai limiti di proporzionalità rispetto all'aggressione subita¹⁸⁴.

Nel 2002, l'amministrazione americana ripose molta importanza nell'idea che l'articolo 51 della Carta fosse imperfetto e necessitasse di un'interpretazione maggiormente ampliata, in modo da permettere alle vittime potenziali di un attacco non ancora scatenato di colpire per primi. Proprio questa, infatti, era la base fondante della dottrina Bush della legittima difesa preventiva pubblicata nel Settembre 2002.

A tal proposito, in assenza dell'evidenza che lo Stato iracheno avesse piani d'attacco concreti ed evidenti, o di fronte alla mancata certezza di una sua assistenza a gruppi terroristici nell'attaccare una Nazione terza, non sussistono le condizioni minime necessarie a rendere giustificabile un'aggressione nei suoi confronti, né pertanto un attacco contro l'Iraq può considerarsi legittimo sulla base del Diritto Internazionale consuetudinario o pattizio.

¹⁸⁴ R. Jennings e A. Watts, *Oppenheim's International Law*.

3.5 - La possibile eccezione dell'intervento umanitario:

Come abbiamo visto, la questione riguardante l'intervento umanitario quale possibile eccezione al divieto di utilizzare la forza nei confronti di un altro Stato in una situazione di non intervento diretto delle Nazioni Unite, ha caratteristiche ancora poco evidenti, essendo un'ipotesi sorta solo recentemente in ambito internazionale e non essendo presente in maniera esplicita in alcun Trattato internazionale né risultante da una prassi consolidata che lo renda a tutti gli effetti una norma consuetudinaria.

In aggiunta all'obiettivo di eliminare la minaccia posta agli Stati Uniti e ai loro alleati dall'Iraq, i *leaders* della coalizione insistettero sul fatto che la guerra avrebbe anche migliorato la vita della popolazione civile irachena¹⁸⁵; argomentarono ciò con la prospettiva che sarebbe stato possibile fornire assistenza umanitaria e creare un ambiente in cui la popolazione irachena avrebbe potuto determinare il proprio avvenire in maniera pacifica e democratica¹⁸⁶. Attualmente, sono più di quindicimila le vittime stimate per quanto concerne i civili iracheni¹⁸⁷; è tuttavia probabile che il numero sia destinato ad aumentare a causa delle azioni degli eserciti della coalizione e degli attentati perpetrati dalla guerriglia.

La questione portante in questo ambito è la possibilità o meno che il caso iracheno del Marzo 2003 possa rientrare all'interno dei parametri che un tale

¹⁸⁵ Tony Blair e George W. Bush, *Joint Statement by President Bush, Prime Minister Blair on Iraq's Future*, www.usembassy.org.uk/potus03/potus03c.html.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Il sito www.iraqbodycount.org fornisce una stima compresa tra cifre minime e massime aggiornate quotidianamente, basata sulle informazioni pervenute dai media. Alla fine del Gennaio 2005 la stima è compresa tra le 15563 e le 17789 vittime civili irachene.

principio, sebbene ancora in fase evolutiva, prevede perché si possa far riferimento ad un intervento umanitario come giustificazione di un attacco.

Sussistenti all'interno del principio di intervento umanitario, infatti, esistono 5 principi fondamentali che devono essere rispettati in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, tali da permettere una temporanea sospensione per ragioni umanitarie dei principi di divieto dell'uso della forza (di cui all'art. 2 par. 4 della Carta) e di non ingerenza negli affari interni di uno Stato (di cui all'art. 2 par. 7), prima di poter giustificare il ricorso alla forza armata:

1. L'urgenza dell'azione – ovvero l'analisi della possibilità di utilizzare altri mezzi prima di ricorrere alla forza bellica;
2. L'inefficienza del Consiglio di Sicurezza – solo nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza si trovi concretamente impossibilitato a prendere decisioni immediate l'uso della forza può essere giustificabile;
3. La proporzionalità – la risposta alla situazione di pericolo per la sopravvivenza della popolazione non deve essere superiore alla minaccia che si intende interrompere;
4. Il grado di accettazione – la maggioranza della Comunità internazionale deve avallare tale operazione;
5. L'obiettivo – deve essere basato sul beneficio della Comunità internazionale e non sugli interessi individuali di una parte di essa¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Williams e Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

La situazione presente attualmente in Iraq, ad ogni modo, non crea i presupposti perché tali principi sussistano e possano legalizzare un'aggressione armata contro di esso.

In particolar modo, stando ai dati conosciuti, i punti 1, 2 e 4 risultano difficilmente soddisfatti: la minaccia, infatti, non è mai stata descritta come imminente; non ne risulta, pertanto, una situazione tale da rendere insufficienti altri tipi d'intervento non basati sul ricorso alle armi. Inoltre, contrariamente a quanto era avvenuto nell'ambito della questione balcanica alla fine degli anni '90, il Consiglio di Sicurezza non appare nell'impossibilità di agire liberamente e nel pieno delle sue possibilità, né può essere considerato in questo modo per la sola riluttanza dimostrata da alcuni Membri, permanenti e non, nell'approvare un provvedimento che autorizzi l'uso di ogni mezzo necessario contro l'Iraq; infatti va sottolineato come alcuni Stati (Francia, Cina e Russia su tutti) abbiano mostrato la volontà di agire sottostando all'autorità del Consiglio di Sicurezza, ma secondo canali e modalità diplomatici o comunque senza interventi militari nei suoi confronti. Infine, in maniera evidente una ampia maggioranza degli Stati appartenenti alla Comunità internazionale non sembrano accettare la legalità descritta dagli Stati Uniti e dai loro alleati. Prima di lanciare un attacco, infatti, gli Stati Uniti avevano identificato appena 29 Nazioni sulle 191 complessive decise a supportare la loro volontà di ricorrere all'uso della forza¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Gli Stati in questione, per voce delle autorità americane, sono: Afghanistan, Albania, Australia, Azerbaijan, Bulgaria, Colombia, Repubblica Ceca, Danimarca, El Salvador, Eritrea, Estonia, Etiopia, Georgia, Ungheria, Italia, Corea del Sud, Lettonia, Lituania, Macedonia, Olanda, Nicaragua,

CAPITOLO 4

Stati Uniti, O.N.U. e l'evoluzione del Diritto Internazionale nella gestione dell'Uso della Forza

4.1 - Premessa¹⁹⁰:

L'intervento armato in Iraq ha messo in evidenza le fragilità del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite¹⁹¹.

Filippine, Polonia, Romania, Slovacchia, Spagna, Turchia, Regno Unito e Uzbekistan. Il Giappone ha indicato la sola possibilità di intervenire solo in una fase di post-conflitto nella coalizione.

¹⁹⁰ In riferimento bibliografico al presente capitolo, si vedano i seguenti autori:

S. D. Murphy, *U.S. Abuse of Iraqi Detainees at Abu Ghraib Prison*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 2, Jul 2004; J. Morley, *Iraq's Civilian Casualties*, in *The Nation*, New York, Vol. 279, Iss. 16, Nov 15, 2004; C. Stahn, *Enforcement of the Collective will after Iraq*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003; D. J. Scheffer, *Beyond Occupation Law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003; M. J. Glennon, *Why the Security Council Failed*, in *Foreign Affairs*, May/June 2003; R. A. Falk, *What Future for the UN Charter system of war prevention?*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003; T. D. Grant, *The Security Council and Iraq: an incremental practice*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003; M. E. O'Connell, *International Law and the Use of Force*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003; M. N. Schmitt, *Preemptive Strategies in International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 24, 2002-2003; K. Watkin, *Controlling the Use of Force: a role for Human Rights norms in contemporary armed conflict*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 1, Jan 2004; E. Zemenides, *The Doctrine of Preemption: precedents and problems*, in *The Officer*, Washington, Vol. 80, Iss. 3, Apr 2004; T. Graham Jr, *National self-defence, international law and weapons of mass destruction*, in *Chicago Journal of International Law*, Chicago, Vol. 4, Iss. 1, Spring 2003; D. Porch, *Europe, America and the War on Terror*, in *Hampton Roads Security Quarterly*, Portsmouth, Oct 15, 2004; A. M. Weisburg, *The War in Iraq and the Dilemma of Controlling the International Use of Force*, in *Texas International Law Journal*, Austin, Vol. 39, Iss. 4, Summer 2004; P. Gargiulo, *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza*, in *CI*, 1996; Brown, *The role of the United Nations in peace-keeping and truce monitoring: what are the applicable norms*, in *Revue belge de droit international*, 1994; D. J. Halliday, *Sanzioni che uccidono*, in *Le Monde Diplomatique*, gennaio 1999; I. Berman, *Preempting Preemption*, in *The New York Sun*, 2 luglio 2003.

Per far fronte ai problemi manifestatisi soprattutto in sede di Consiglio di Sicurezza, nel Novembre 2003 è stato istituito un Panel, composto da sedici Membri, con il compito di svolgere un'attenta ricerca su alcuni punti fondamentali per le Nazioni Unite ed il loro ruolo sulla scena internazionale: tra questi, infatti, si trova uno studio sui nuovi tipi di minacce, siano esse interstatali, interne alle singole Nazioni o sussistenti a causa di entità non riconducibili a Paesi o organizzazioni internazionali; inoltre viene fatto riferimento alla questione delle legalità del principio di legittima difesa, al ruolo della prevenzione nelle crisi internazionali ed alle possibili evoluzioni delle sanzioni normalmente applicate agli Stati colpevoli di illeciti internazionali. Il Panel conclude il suo resoconto con una valutazione delle possibili modifiche strutturali ed istituzionali che vengono auspicate per restituire alle Nazioni Unite quel ruolo di primo piano nella gestione e risoluzione delle crisi internazionali, e nel mantenimento della pace e della sicurezza, sulla base del benessere e della prosperità delle popolazioni.

In data 2 Dicembre 2004, dunque, le Nazioni Unite pubblicavano il risultato, contenuto in un ampio dossier di 95 pagine, delle analisi compiute da tale *High Level Panel* chiamato ad occuparsi di minacce, sfide e cambiamenti nel nuovo corso che si pone oggi di fronte all'O.N.U.¹⁹².

Presieduto dal Primo Ministro della Thailandia Anand Panyarachun, dopo tredici mesi di lavoro, l'*High Level Panel* ha proposto una serie di conclusioni e proposte aventi ad oggetto l'esigenza di ripensare il ruolo dell'Organizzazione delle

¹⁹¹ La tendenza all'unilateralismo degli Stati Uniti ha fatto sì che i principi ex Capitolo VII della Carta, che descrivono il ruolo del Consiglio di Sicurezza in materia di gestione dell'uso della forza per il mantenimento della sicurezza internazionale venissero meno, o quantomeno che fossero temporaneamente messi da parte. Sono state sollevate valutazioni pessimistiche sul crollo del sistema delle relazioni internazionali consacrato nella Carta delle Nazioni Unite, e sulla credibilità ed efficacia dell'ordinamento giuridico internazionale.

Nazioni Unite nella mutata situazione internazionale, ed in particolare le possibili evoluzioni strutturali da far compiere agli assetti istitutivi delle Nazioni Unite in modo tale da renderle maggiormente efficaci ed in grado di rispondere appieno ed immediatamente alle nuove minacce che il terrorismo internazionale ha creato in seno alla comunità internazionale.

Il *Panel* è stato convocato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan: ciò non è casuale, basti riflettere sulle critiche che sono state sollevate con riferimento alla difficile posizione assunta dal Consiglio di Sicurezza nella vicenda irachena.

Di fronte alla nuova dottrina per la Sicurezza Nazionale, pubblicata dall'amministrazione Bush, che formalizzava l'intenzione statunitense di far fronte alle minacce internazionali tramite azioni preventive comprendenti, se necessario, anche l'uso della forza, le Nazioni Unite si sono trovate costrette a sottoporre a revisione critica il sistema di sicurezza collettivo, e ad affrontare questioni di possibile evoluzione del diritto internazionale.

Nella vicenda irachena, la capacità di adattamento del diritto internazionale è stata messa a dura prova, in quanto ha visto manifestarsi le tendenze a gestire le questioni relative all'uso della forza in modo unilaterale.

In questa quarta ed ultima parte del lavoro si intende in particolare analizzare i fattori che hanno condizionato questo nuovo corso, sorto con la questione della guerra alleata all'Iraq, confrontando i principi contenuti nella nuova Dottrina per la Sicurezza Nazionale americana con le norme previste nella Carta delle Nazioni Unite, anche attraverso i lavori realizzati dall'*High Level Panel*, per evidenziare quali capacità di adattamento siano presenti nel diritto

¹⁹² Il report cui si fa riferimento è intitolato: "A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change", 2 Dicembre 2004.

internazionale e per fornire una risposta al rapporto tra la lotta al terrorismo, la guerra preventiva e la legittima difesa anticipata rispetto all'attacco esterno.

4.2 - La nuova Strategia per la Sicurezza Nazionale dell'Amministrazione

Bush e la guerra al terrorismo:

A cavallo tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, in piena discussione circa il caso della guerra in Iraq e la sua legalità, gli Stati Uniti hanno messo in particolare evidenza il fatto che l'articolo 51 della Carta e i principi da esso indicati dovessero essere interpretati in modo tale da consentire ad uno Stato vittima di una minacciata aggressione, di attaccare prima che tale attacco si concretizzi.

Tale concetto, meglio noto, in pratica, come "dottrina della legittima difesa preventiva", è stato formalizzato dall'Amministrazione americana nel Settembre del 2002¹⁹³ quale risposta agli attacchi terroristici dell'11 Settembre 2001. Si tratta di un evidente cambio di rotta nell'atteggiamento politico internazionale americano, che, di fronte alle nuove minacce costituite da "Stati canaglia" e terrorismo internazionale, assumeva un nuovo ruolo sulla scena mondiale nel tentativo di sopraffare, spesso prima ancora che nascessero, possibili situazioni di pericolo o di crisi.

La suddetta strategia, infatti, insiste sul fatto che, di fronte agli obiettivi palesati da queste nuove forme di nemici, la situazione non permette oltre agli Stati Uniti di assumere quell'atteggiamento di attesa, e risposta successiva, sino ad allora

¹⁹³ *National Security Council (US), The National Security Strategy of the United States of America (2002)*, www.whitehouse.gov/ncs/nss.html.

maturato¹⁹⁴. Questa nuova forma di comportamento che gli U.S.A. decidevano di intraprendere proviene, infatti, dall'estrema difficoltà a reperire la possibile provenienza dell'aggressione, nonché dall'immediatezza e proporzione della minaccia causata dalle armi attualmente in mano a tali nuovi avversari.

E' da sottolineare con particolare attenzione il fatto che lo stesso documento¹⁹⁵, al suo interno, argomenti come esso sia conforme al diritto internazionale, in quanto, per secoli, è stato riconosciuto agli Stati il diritto di attaccare prima di dover far fronte ad una situazione in cui dovessero difendersi da terzi.

Secondo il testo della Strategia, dunque, gli Stati Uniti avrebbero avuto pieno potere di agire in autotutela preventiva contro gli Stati canaglia, semplicemente dimostrando come essi costituissero una minaccia imminente¹⁹⁶. Il collegamento tra la guerra al terrorismo proclamata da Gorge W. Bush e "l'asse del male" costituito da Nazioni quali Iraq, Iran e Corea del Nord veniva enunciato nella lettera del Presidente allo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti e al Presidente *pro tempore* del Senato datata 21 Marzo 2003, ed era altresì fondato sull'attuale impossibilità di paragonare le minacce convenzionalmente poste in essere dagli Stati (sulla cui base era stato costituito l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite) con le nuove situazioni sussistenti per via del terrorismo,

¹⁹⁴ *National Security Strategy*, parte III, *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*: "defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country".

¹⁹⁵ Vedi nota 188.

¹⁹⁶ *National Security Strategy*, parte V, *Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*: "We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis".

caratterizzato da incerte ubicazioni geografiche ed inattesi attacchi di portata sempre differente.

A tal proposito, già prima che la Strategia per la Sicurezza Nazionale venisse pubblicata, è stato evidenziato come talune nuove forme di avvisaglie¹⁹⁷ da poco apparse sulla scena internazionale abbiano conseguentemente ampliato il valore del principio di legittima difesa, rendendone effettivo anche il fattore di anticipazione dell'attacco¹⁹⁸.

Non può, tuttavia, non venire considerata la lacuna evidente nella Strategia americana, che in pratica omette di decifrare in modo chiaro ed efficace il tipo di minaccia (considerata nuova) che rappresentano i cosiddetti Stati canaglia per il mondo moderno. In realtà, un'argomentazione in tal senso risulta adeguata allorquando venga fatta con riferimento alle minacce poste in essere dalle nuove forme di terrorismo, meno riguardo agli Stati: infatti, per quanto riguarda il terrorismo, molti Stati chiamati a considerare e giudicare la legittimità dell'operazione *Enduring Freedom* portata avanti dagli Stati Uniti contro l'Afghanistan tra il 2001 e il 2002, ne hanno avallato il principio, mentre la medesima situazione non si è venuta a verificare nel caso della guerra all'Iraq.

Al contrario, gli Stati Uniti non si sono dimostrati in grado di far palesare in che modo tali Nazioni pongano in essere una minaccia differente o maggiore rispetto a quella finora conosciuta, e come possano essere visti come un pericolo più immediato per la comunità internazionale, e dunque tale da giustificare

¹⁹⁷ Il recente aumento degli attentati terroristici, compiuti da cellule indipendenti di molteplici derivazioni etniche e religiose, nonché l'inasprimento delle entità degli attacchi effettuati, in particolar modo quelli fatti risalire ad Al Qaeda, tra cui si ricordano l'attentato del 1993 al *World Trade Center*, quello del 1998 alle Ambasciate di Nairobi e Dar es Salaam, ed infine l'attacco alla portaerei USS Cole in Yemen nel 2001. Il ripetersi di atti di questo genere rendeva sempre più complessa la valutazione dell'imminenza dell'attacco, implicando la necessità ad un'attenzione maggiore alla prevenzione di azioni dirette sempre più contro popolazioni civili.

¹⁹⁸ M. Glennon, *The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2002.

l'adozione di un "nuovo approccio", ossia quello della guerra preventiva. I Paesi nei confronti dei quali gli Stati Uniti intendono agire in via preventiva, infatti, rimangono in ogni caso Stati a tutti gli effetti, con i diritti e gli oneri che su di essi fa valere il diritto internazionale; risulta poco chiaro, infatti, come i "*Rogue States*"¹⁹⁹ possano essere in una posizione diversa, sotto il profilo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rispetto ad altre Nazioni, che magari abbiano palesato minori tendenze offensive, ma in possesso riconosciuto di un arsenale militare comprendente armi atomiche, chimiche e batteriologiche²⁰⁰.

Pertanto la Strategia per la Sicurezza Nazionale manca nel chiarire in che modo la nuova minaccia che il mondo occidentale si trova a dover fronteggiare, sia posta in essere da queste Nazioni, senza al contempo riuscire a far emergere un legame fondato sussistente tra questi Paesi e le principali reti terroristiche internazionali.

Probabilmente anche per tali osservazioni, oltre che a causa del fondamento giuridico del principio di legittima difesa preventiva, snaturato nel suo significato da questo documento, la S.S.N. ha conosciuto forti critiche non solo a livello internazionale, ma anche allo stesso interno degli Stati Uniti d'America. Henry Kissinger, ad esempio, già prima che fosse iniziata l'offensiva contro l'Iraq del Marzo 2003, osservava come non possa esservi alcun interesse americano o

¹⁹⁹ Con tale locuzione gli Stati Uniti hanno inteso descrivere quegli Stati che non si siano dimostrati, o non si dimostrino, affidabili sul piano del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ossia che abbiano palesato in modo più o meno evidente intenzioni aggressive contro alter Nazioni o contro l'intera comunità internazionale, che abbiano fornito supporto o ospitalità a gruppi illegali legati al terrorismo internazionale, che abbiano violato alcune disposizioni di Risoluzioni delle Nazioni Unite o di Trattati internazionali riguardo, ad esempio alla non proliferazione di armi atomiche, chimiche o batteriologiche o al disarmo, o che si siano macchiati di gravi illeciti internazionali, quali aggressioni, attacchi o violenze verso la propria o le altrui popolazioni. All'interno di questo gruppo relativamente ristretto, si sono fatti rientrare, a seconda delle circostanze verificatesi, più Stati, tra i quali si ricordano Iraq, Iran, Corea del Nord, Filippine, Siria, ecc.

internazionale che consenta di sviluppare principi aventi il potere di fornire ad una qualsiasi Nazione il diritto di ricorrere all'autotutela preventiva contro la propria definizione di minaccia alla sicurezza nazionale²⁰¹.

Analizzando il contenuto della nuova dottrina Bush, tuttavia, si riscontra come il suo contenuto non porti in sé l'obiettivo di modificare o emendare l'esistente principio della legittima difesa, quantomeno non a livello generale o nei confronti dell'intera comunità degli Stati. In effetti vi sono tre profili fondamentali che il testo del 2002 considera attentamente, e che meritano di essere messi in luce: in primo luogo gli Stati Uniti si arrogano l'esclusivo (e non condivisibile) diritto di giudicare quando ed in che modo uno Stato o un'organizzazione terroristica siano in una posizione tale da porre una minaccia concreta e imminente alla pace internazionale. Si tratterebbe evidentemente di un giudizio unilaterale e quindi non necessariamente oggettivo.

Inoltre, la dottrina consente agli Stati Uniti il diritto di agire secondo il principio di legittima difesa senza che sia necessario il riconoscimento da parte della comunità internazionale che tale pericolo sia realmente presente. Ciò implica che gli Stati Uniti agiscano senza nemmeno tentare di persuadere gli altri Paesi della validità del proprio giudizio, con prove e resoconti specifici.

Infine, secondo la teoria espressa nella Strategia per la Sicurezza Nazionale, gli Stati Uniti si arrogano il diritto di usare la forza senza tuttavia riconoscere che questo comportamento integri un precedente che permetta ad altri Stati di comportarsi parimenti. Vengono anzi messi in guardia gli altri Paesi contro

²⁰⁰ A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Feature, Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003.

²⁰¹ J. Harding, *Albright Laments "Rush Exuberance" over Iraq*, in *Financial Times*, 27 Settembre 2002: "It cannot be either the American national interest or the world's interest to develop principles that grant every nation an unfettered right of pre-emption against its own definition of threats to its security".

l'eventualità di ricorrere a tale principio come pretesto per aggredire; gli U.S.A. mantengono altresì il ruolo di giudice ultimo nel considerare un attacco compiuto da uno Stato verso un'altra Nazione quale "legittima difesa" o "aggressione illegale"²⁰².

Tali concetti venivano espressi dalle stesse parole del Presidente Gorge W. Bush, il quale indicava chiaramente come non solamente gli Stati Uniti avrebbero imposto un uso della forza preventivo ed unilaterale nelle circostanze considerate necessarie, ma la Nazione avrebbe anche punito coloro i quali avessero agito tramite terrore o aggressione, lavorando per introdurre una giusta moralità al mondo intero differenziando chiaramente il bene dal male²⁰³.

I nuovi valori enunciati dalla dottrina contengono altresì alcuni punti di difficile valutazione e condivisione. In assenza di una nuova regola concernente il principio di anticipazione dell'uso della forza rispetto ad un attacco esterno, che dovrebbe ricevere l'approvazione dell'intera comunità degli Stati per entrare, nel corso del tempo, a far parte del diritto internazionale consuetudinario, non vi è ragione alcuna per ritenere che una simile modifica dei dettami della norma attuale possa avere luogo: infatti, l'intera comunità internazionale non ha dimostrato di ricorrere ad un tale principio come prassi consolidata (fattore oggettivo), né di avere la convinzione che un simile comportamento corrisponda a quanto previsto dalla norma (fattore soggettivo): entrambi questi caratteri devono sussistere perché una norma possa essere considerata parte del diritto internazionale consuetudinario, o perché un principio esistente possa mutare le

²⁰² *National Security Council (US), The National Security Strategy of the United States of America (2002)*, www.whitehouse.gov/ncs/nss.html.

²⁰³ M. Allen e K. DeYoung, *Bush: US Will Strike First at Enemies – In West Point Speech, President Lays Out Broader US Policy*, in *The Washington Post*, 2 Giugno 2002: "[...] Not only will the United States impose pre-emptive, unilateral military force when and where it chooses, but the nation will

proprie caratteristiche; caso, dunque, che non sembra essere venuto a determinarsi nella questione della guerra preventiva legata all'attacco alleato all'Iraq. Inoltre, di fronte all'impossibilità di dimostrare in maniera efficace ed inconfutabile che l'Iraq ed il suo Governo ponessero effettivamente una minaccia imminente per gli altri Paesi, non appare chiaro come una regola avente valore unicamente per uno Stato, e i cui principi non possano essere seguiti dagli altri, sia legittima in ambito internazionale, dove, su base giuridica, vige l'uguaglianza assoluta tra Nazioni.

A ben vedere, l'unica lettura che si può dare alla dottrina statunitense, è che essa fa chiaramente riferimento alla necessità di adattare le direttive indicate dal diritto internazionale in materia di valutazione della minaccia alle nuove realtà cui gli Stati Uniti si sono trovati di fronte a partire dal 2001, allorquando, per la prima volta, un attacco veniva portato all'interno dei loro confini continentali²⁰⁴.

Il principio secondo cui le nuove minacce rendano necessario un atteggiamento sensibilmente differente rispetto a quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite ed applicato sino ad oggi, si ritrova pienamente nell'idea americana di portare guerra al terrorismo internazionale, che ha fatto da contorno alle operazioni militari compiute prima in Afghanistan e successivamente in Iraq: se nel primo caso, infatti, era stata accertata la partecipazione ad attività illegali e di sostegno a gruppi criminali, confermata anche dalle stesse Nazioni Unite²⁰⁵, in

also punish those who engage in terror and aggression and will work to impose a universal moral clarity between good and evil".

²⁰⁴ Si ricordi, infatti, l'attacco subito dalle forze armate americane il 7 Dicembre 1941 nella base militare di Pearl Harbor, nell'arcipelago delle Hawaii, in cui era ancorata parte della flotta statunitense.

²⁰⁵ Risoluzione 1378 (2001), reperibile presso il sito delle Nazioni Unite: *"Supporting international efforts to root out terrorism, in keeping with the Charter of the United Nations, and reaffirming also its resolutions 1368 (2001) of 12 September 2001 and 1373 (2001) of 28 September 2001 [...] Condemning the Taliban for allowing Afghanistan to be used as a base for the export of terrorism by the Al-Qaida network and other terrorist groups and for providing safe haven to Usama Bin Laden,*

Iraq il tentativo americano di collegamento del Governo di Saddam Hussein con la rete terroristica denominata Al Qaeda non ha trovato riscontro nei fatti.

La Strategia per la Sicurezza Nazionale, infatti, trova origine anzitutto nella volontà di contrastare una minaccia non riconducibile ad un'ideologia o ad una religione, ma a ideologie di terrore e azioni contro innocenti²⁰⁶: lo scopo, dunque, di fronte alla presenza allargata di cellule terroriste in ogni parte del mondo, diventa quello di colpire le loro organizzazioni, i loro *leaders* e le loro fonti di finanziamento. I mezzi diplomatici, figuranti tra le ultime alternative prese in considerazione dal documento, sottolineano comunque come sia una buona capacità offensiva a rendere efficace un'azione di difesa contro un simile nemico.

Gli Stati Uniti si ergono, con questa dottrina, ad organizzatori e gestori delle situazioni post-conflitto, con il supporto all'instaurazione di sistemi di Governo di tipo occidentale e democratico, valutandolo come il principale sistema preventivo alle situazioni critiche future, descrivendo quelle presentatesi in precedenza come provocate da situazioni istituzionali che rendevano impossibile il progresso economico facilitando, se non in alcuni casi supportando, la formazioni di nuclei di contrasto e violenza contro l'occidente, spesso invidiato per il suo sviluppo economico e sociale²⁰⁷.

Al-Qaida and others associated with them, and in this context supporting the efforts of the Afghan people to replace the Taliban regime"; www.un.org.

²⁰⁶ National Security Strategy, Parte III, *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*: "The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents".

²⁰⁷ National Security Strategy, Parte VII, *Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy*: "Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform".

4.3 - La Dottrina della Guerra Preventiva:

Il principio di guerra preventiva implica un'azione militare compiuta da uno Stato di fronte al pericolo imminente di un attacco esterno commesso ai suoi danni da un'altra Nazione o forza armata.

Durante il “*West Point commencement*” del 2002, come si è visto, il Presidente americano George W. Bush esponeva tale nuovo principio e ne descriveva il modo libero ed arbitrario con cui gli Stati Uniti si sarebbero serviti di esso a seconda degli obiettivi da raggiungere. Simili conclusioni venivano espresse in altri due documenti ufficiali dell'Amministrazione americana: il Primo Rapporto annuale del Segretario alla Difesa indirizzato al Presidente ed al Congresso²⁰⁸, e la Strategia per la Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti²⁰⁹.

Come si è già avuto modo di dire, tuttavia, tale principio si trova in palese violazione di quanto espresso dalla Carta delle Nazioni Unite, secondo l'interpretazione prevalente²¹⁰. L'uso della forza non è infatti consentito in anticipo rispetto ad un'offensiva esterna, e dovrebbe essere necessario attendere, ad eccezione di situazioni estreme e di fronte a circostanze di palese preparazione militare altrui, di subire il primo attacco per poter essere legittimati a rispondere; ciò, come si è visto, a meno che il Consiglio di Sicurezza non autorizzi tramite specifica risoluzione, il ricorso all'uso della forza.

²⁰⁸ Il Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld esponeva come, grazie alla lezione appresa dalla guerra al terrorismo, “*Defending the United States requires prevention and sometimes preemption. It is not possible to defend against every threat, in every place, at every conceivable time. The only defense [...] is to take the war to the enemy. The best defense is a good offence*”; www.defenselink.mil/execsec/adr202/index.htm.

²⁰⁹ Vedi nota 197.

²¹⁰ Il numero di autori che abbiano espresso questa opinione è talmente grande da non richiedere una citazione in tal senso; si veda, in ogni caso la nota iniziale del Capitolo 3 per riferimenti ad alcuni di essi.

Ciò nonostante l'attuale amministrazione americana ha proclamato una dottrina di prevenzione militare unilaterale, inscrivendola quale punto fondamentale della Strategia pubblicata nel 2002. Uno dei limiti palesati da un tale atteggiamento sul piano internazionale è tuttavia quotidianamente dimostrato dal caso iracheno, laddove gli Stati Uniti, con i loro alleati, si sono trovati a dover fronteggiare le questioni della sicurezza, della ricostruzione e della riforma strutturale delle istituzioni governative in assenza del sostegno logistico e umanitario della comunità internazionale e delle Nazioni Unite.

Nel nome della protezione e del rispetto della sovranità interna degli Stati, la comunità internazionale, basandosi sul diritto consuetudinario, ha fino ad oggi proibito l'intervento diretto negli affari di un altro Stato, in particolar modo se ciò dovesse avvenire tramite il ricorso alla forza armata²¹¹. L'idea dalla quale partono i valori contenuti nella dottrina della guerra preventiva prende forma ben prima degli attentati terroristici dell'11 Settembre 2001: già sul finire del secolo scorso, nuove proposte di istituzioni internazionali, i primi interventi basati sul diritto umanitario e nuovi disegni di interesse specifico nazionale differenti da quanto visto in passato, sembravano affiorare dalle riunioni e dagli interventi politici in varie sedi internazionali²¹². Le vecchie regole non apparivano più in grado di affrontare in maniera ferma e definitiva le nuove minacce che affioravano contro l'Occidente.

Secondo la teoria espressa dalla Strategia per la Sicurezza Nazionale del 2001, il principio di uso della forza come mezzo di difesa preventivo è sempre stato parte del diritto internazionale, e si è dimostrato un'opzione che gli stessi Stati Uniti

²¹¹ Si veda la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia sulle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, in cui il principio che vieta il ricorso all'uso della forza, di cui all'art. 2 paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite viene giudicato quale norma di diritto internazionale consuetudinario.

hanno preso in considerazione, sebbene raramente, ed usato in maniera occasionale: nel caso del terrorismo internazionale, di fronte all'evoluzione che gli attacchi hanno recentemente conosciuto, l'attacco preventivo apparirebbe tuttora la miglior precauzione. Tale principio trova però delle concrete difficoltà nella sua messa in pratica di fronte alla difficoltà nel sostenerne la legalità, essendo spesso di complessa dimostrazione la sua necessità e proporzionalità alla possibile aggressione. Anche allorquando si sia agito in tal senso in passato, è stato difficile poter giungere a conclusioni certe sulla imprescindibilità dell'azione, spesso persino in fasi successive all'utilizzo di mezzi militari per procedere all'annullamento della minaccia²¹³.

La difficoltà nel trovare e colpire i centri considerati pericolosi perché ritenuti sede di produzioni illegali di strumentazioni militari o impianti per il lancio di missili contro altri Paesi, pone un insindacabile problema nelle azioni di legittima difesa preventiva. Il caso del bombardamento israeliano al reattore nucleare iracheno del 1981 ha fatto sì, nel corso del tempo, che gli Stati interessati alla produzione ed al commercio illecito di tali materiali abbiano sviluppato sistemi evoluti per rendere maggiormente difficile il reperimento delle infrastrutture adibite al loro utilizzo²¹⁴.

Gli Stati Uniti, tuttavia, hanno dimostrato in questi anni, trascorsi dall'attentato dell'11 Settembre, di avere l'intenzione di creare un nuovo tipo di atteggiamento nei confronti del resto del mondo. Quella che oggi giorno è l'unica superpotenza militare del pianeta e la principale potenza economica, se fino alla fine della

²¹² L. Feinstein e A. M. Slaughter, *A Duty to Prevent*, in *Foreign Affairs*, Gennaio/Febbraio 2004.

²¹³ Nel 1998, ad esempio, gli Stati Uniti colpivano un impianto farmaceutico in Sudan ritenendolo una copertura per la produzione di armi chimiche e batteriologiche. Tuttavia, anche a seguito della sua distruzione, l'evidenza dell'illiceità della produzione della fabbrica sudanese rimane piuttosto lieve.

²¹⁴ I. Daalder, *The Use of Force in a Changing World: US and European Perspectives*, 2002; reperibile sul sito internet www.unausa.org/pdf/idaalder.pdf.

Guerra Fredda si era trovata a confrontarsi con l'Unione Sovietica, a partire dalla caduta del Muro di Berlino ha assunto un nuovo ruolo politico internazionale, facendosi protagonista di tutte le principali azioni militari compiute, singolarmente o alla testa dalle coalizioni di Stati, nel corso di questi anni, nonché assumendo un ruolo di punta nella gestione dei rapporti internazionali in seno alle principali organizzazioni a carattere universale o militare.

La dottrina della guerra preventiva, che gli Stati Uniti non hanno fatto mistero di voler utilizzare contro le minacce che verranno considerate imminenti, o comunque meritevoli di particolare attenzione, rappresenta un'importante evoluzione dell'atteggiamento americano sul piano internazionale, in quanto apre le porte ad una nuova condizione che potrebbe modificare in maniera rilevante lo scenario interstatale ed il ruolo delle Nazioni Unite quale garante della pace e della sicurezza internazionale. L'Amministrazione di Washington, tramite tale nuova presa di posizione, sembra aver autonomamente deciso che l'attuale connotazione internazionale renda necessaria, di fronte alla incapacità di agire dimostrata, a loro parere, dalle istituzioni esistenti, una nuova forma di prevenzione delle crisi internazionali, secondo quelle che vengono ritenute priorità da parte delle autorità americane. Nell'inserire autonomamente la nuova dottrina nel diritto internazionale, secondo il principio che l'anticipazione della minaccia sia sempre risultato un concetto sussistente nell'ambito della consuetudine, gli Stati Uniti sembrano arrogarsi il diritto di imporre le proprie scelte al resto della comunità internazionale senza che vi sia una qualche forma di approvazione o valutazione da parte degli altri Stati.

Non può non saltare agli occhi come un simile cambiamento di rotta nell'atteggiamento internazionale degli U.S.A. rischi di assumere una connotazione pericolosa, sia per l'evoluzione del ruolo assunto dagli Stati Uniti, che per il rischio concreto che altre Nazioni possano usufruire di un diritto parallelo per scopi poco onorevoli e con mezzi poco consoni.

Gli obiettivi della Strategia del 2002, tra i quali si notano il rafforzamento delle alleanze contro il terrorismo e gli attacchi esterni, l'instaurazione di un più ampio libero mercato per raggiungere una maggiore crescita economica generalizzata, la costruzione delle istituzioni democratiche in quelle regioni del mondo in cui esse siano assenti, nonché una maggiore cooperazione tra gli Stati²¹⁵, non possono che essere considerati validi ed onorevoli. Tuttavia, i sistemi operativi con cui s'intende perseguire tali scopi non prendono in considerazione alcuni tra i fondamentali principi giuridici consolidatisi nel corso degli anni, e soprattutto le considerevoli differenze storiche e sociali che sussistono tra diversi Paesi situati in diverse zone geografiche. Se da un lato il ruolo degli Stati Uniti ha conosciuto un esponenziale aumento di importanza e capacità d'azione, dall'altro lato l'instaurazione di una tale nuova forma di atteggiamento in politica estera non può non essere esposta a rischi forti di ritorsioni; o comunque, andando palesemente, per quanto si è visto, in contrasto con il diritto internazionale consuetudinario e pattizio, può sottoporre l'intera comunità internazionale a situazioni di difficile controllo da parte delle autorità

²¹⁵ National Security Strategy: "III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends; IV. Work With Others to Defuse Regional Conflicts; V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction; VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade; VII. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy".

competenti, con crescenti tendenze unilateralistiche da parte di alcuni Stati perseguitanti specifici interessi militari ed economici.

4.4 - Il Rapporto dell' *High Level Panel* su Minacce, Sfide e Cambiamenti:

Il 2 Dicembre 2004, le Nazioni Unite pubblicavano i risultati raggiunti dall' "*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*". I sedici membri componenti il gruppo, presieduti dal Primo Ministro thailandese Anand Panyarachun, proponevano un documento di novantacinque pagine che avrà modo di far molto discutere nel corso dei mesi a venire, per l'importanza e la varietà di argomenti e prospettive enunciate al suo interno. Il testo si suddivide in più parti, tra cui quelle che maggiormente interessano la questione irachena, analizzata in questa sede, risultano essere la questione della prevenzione delle minacce; l'analisi delle nuove crisi che si sono venute a creare nel corso degli ultimi decenni, profondamente differenti rispetto a quanto accadeva nel periodo precedente la caduta del Muro di Berlino; il problema del valore ed dell'efficacia delle sanzioni spesso imposte dalle Nazioni Unite come punizione o deterrente verso gli Stati che si macchiano di azioni illegali secondo il diritto internazionale; infine il significato che, tuttora, va attribuito all'articolo 51 della Carta e, in generale, al Capitolo VII²¹⁶.

L'importanza che un tale documento potrà avere in seno all'organizzazione, in vista di una volontà interna di riformare alcuni organi per far sì che riacquistino

una maggiore capacità di interpretare in modo specifico ed efficace il loro ruolo, per ottenere quel riconoscimento universale in materia di prevenzione e risoluzione delle crisi internazionali e ristabilimento della pace e della sicurezza nella varie regioni del mondo, è tuttavia ancora da valutare, non essendovi ancora stato un riscontro completo alle raccomandazioni formulate, dato il poco tempo trascorso dalla sua pubblicazione.

La volontà dimostrata dalle Nazioni Unite di diventare a tutti gli effetti un'Organizzazione universale, non solo per quanto concerne il grado di adesione, quantificabile nel numero delle Nazioni membro, ma anche per l'efficacia delle sue deliberazioni, costringe la sua struttura interna a costituirsi in modo tale da essere in grado di affrontare questioni di ogni genere, in uno spettro d'azione sensibilmente ampliato rispetto al presente, e pertanto tramite un'organizzazione che metta gli organi già esistenti, ed eventualmente alcuni di nuova creazione, nella posizione di poter costituire un punto di partenza fondamentale nella risoluzione delle questioni di carattere economico, sociale e di *peacekeeping*.

La questione della legalità dell'intervento da parte di uno Stato, tramite l'uso della forza, secondo il principio di legittima difesa, viene attentamente analizzato e valutato dai Membri del *High Level Panel*²¹⁷. Il riferimento al caso iracheno non è esplicito né diretto, ma appare palesemente come, in un ambito quale quello in cui tale gruppo veniva convocato dal Segretario Generale, un'analisi di questo tipo non possa non riferirsi alla questione irachena, o comunque trarre in parte ispirazione dalle vicende che il Consiglio di Sicurezza e

²¹⁶ Il report cui si fa riferimento è intitolato: *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2 Dicembre 2004.

²¹⁷ *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte III, Sezione IX, Paragrafo A, punti 185, 186 e 187.

l'intera comunità internazionale si sono trovati di fronte tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003.

I riferimenti cui si rivolge l'attenzione del *Panel* prendono spunto dalla Carta delle Nazioni Unite, quale fonte di codificazione di parte del diritto internazionale consuetudinario, e quale trattato internazionale universalmente riconosciuto e adottato dall'insieme degli Stati in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nonché del suo ruolo chiave nella gestione e nella prevenzione delle crisi internazionali.

Come si è avuto modo di riscontrare, le eccezioni consentite al divieto assoluto all'uso della forza armata imposto agli Stati (art. 2 par. 4) trovano applicabilità pratica unicamente nel principio di legittima difesa riconosciuto dall'art. 51, ovvero nelle misure militari autorizzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito del Cap. VII della Carta di San Francisco.

Con grande onestà e ampiezza di vedute, il resoconto del *Panel* si preme di ammettere come, per più di quaranta anni, il Consiglio di Sicurezza, trovandosi paralizzato da lotte intestine tra alcuni suoi Membri permanenti, non sia riuscito a far sì che tale divieto venisse concretamente rispettato, ed anzi conferma come il principio in questione sia stato violato centinaia di volte, a causa di veti utilizzati per scopi di interesse nazionale, più che in favore della risoluzione delle crisi internazionali che prendevano forma²¹⁸. Il testo riscontra tuttavia, all'interno delle eccezioni precedentemente descritte, alcune situazioni in cui, plausibilmente, possa esservi una valutazione specifica da compiere nell'interpretazione del linguaggio della Carta, che deve essere, in tali

²¹⁸ *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte III, Sezione IX, Paragrafo A, punto 186: "For the first 44 years of the United Nations, Member States often violated these rules and used military force literally hundreds of times, with a paralyzed Security Council passing very few Chapter VII resolutions and Article 51 only rarely providing credible cover".

circostanze, valutata in modo specifico: anzitutto, il caso in cui uno Stato esprima la volontà d'intervenire secondo il principio di legittima difesa, in maniera preventiva rispetto ad una minaccia non imminente.

Successivamente, viene affrontato il problema posto dalla situazione in cui uno Stato ponga effettivamente una minaccia per altre Nazioni o per popolazioni civili situate al di fuori dei propri confini, ma non vi sia, all'interno del Consiglio di Sicurezza, un accordo su quali misure prendere nei suoi confronti. L'ultima circostanza è rappresentata dall'ipotesi in cui la minaccia posta in essere da uno Stato sia indirizzata alla popolazione interna, presente dunque entro i confini nazionali²¹⁹.

Per ciò che concerne il primo punto, il *Panel* assume una posizione piuttosto chiara e restrittiva. Nel confermare come, malgrado non esplicitamente contenuto nei dettami della Carta, sia generalmente ammesso dalla prassi internazionale di agire in anticipo rispetto ad un attacco armato esterno, nel caso in cui si sia d'innanzi ad una minaccia considerabile imminente, il *Panel* precisa una fondamentale distinzione tra i concetti di "*pre-emptive action*" e "*preventive action*"²²⁰, specificando come il primo caso sia consentito dal diritto internazionale consuetudinario, in quanto implicante una minaccia imminente per altre Nazioni. Il secondo esempio, al contrario, non può essere considerato legittimo, in quanto rappresenta un rischio non immediato per gli Stati. Seppur di fronte a realtà costituite dal nuovo terrorismo internazionale, dimostratosi in grado di colpire senza che fosse possibile compiere una stima attendibile, da

²¹⁹ *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte III, Sezione IX, Paragrafo A, punto 187: "First, when a State claims the right to strike preventively, in self-defence, in response to a threat which is not imminent; secondly, when a State appears to be posing an external threat, actual or potential, to other States and people outside its borders, but there is disagreement in the Security Council as to what to do about it; and thirdly, where the threat is primarily internal, to a State's own people".

parte dei possibili bersagli degli attentati, dei tempi e della portata degli attacchi, anche laddove ci si trovasse di fronte alla possibilità di evidenziare come vi siano prove chiare ed inconfutabili che sussista la condizione di poter agire in modo preventivo di fronte ad una minaccia non imminente, la questione dovrebbe, in ogni caso, essere portata all'attenzione del Consiglio di Sicurezza, che avrebbe, in tal caso, l'esclusiva competenza a decidere quali misure adottare. Nel caso in cui esso non autorizzasse il ricorso alla forza armata, potrebbero ad ogni modo venire intraprese altre strade, quali il negoziato, la persuasione o il contenimento. La scelta dell'*High Level Panel*, in questo ambito, viene chiaramente dettata dal fatto che, in un mondo attualmente colpito da una tale quantità di minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale, permettere ad uno Stato d'intervenire in modo anticipato di fronte al possibile rischio rappresentato da un'altra Nazione, o differenti entità, significherebbe consentire alla totalità della comunità internazionale di agire in tal senso. In questo modo, tuttavia, il pericolo per l'ordine globale costituito dalla Carta basato proprio sull'impossibilità di attaccare un altro Paese, sarebbe troppo grande. A conclusione di un ragionamento che ha determinato le predette conclusioni, inoltre, l'*High Level Panel* si dichiara contrario ad una riscrittura o ad una interpretazione differente da quella sopra descritta dell'articolo 51 della Carta.

Nel secondo caso, quello cioè indicato come minaccia attuale o presunta presentata da uno Stato al di fuori dei propri confini, verso, cioè, altre Nazioni e popolazioni civili esterne, o più generalmente per l'ordine internazionale considerato nel suo insieme, il Capitolo VII viene interpretato in maniera sufficientemente ampia da permettere al Consiglio di Sicurezza, nel caso in cui la

²²⁰ *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte III, Sezione IX, Paragrafo A, punto 189.

minaccia sia presente, di intervenire con azioni impicanti l'uso della forza per ristabilire lo *status quo ante* e far rientrare il pericolo. L'*H.L.P.* analizzando tali questioni inserisce nei doveri del Consiglio quello di agire in anticipo rispetto al trasformarsi della minaccia in concreta azione illecita secondo il diritto internazionale, ma ne pone l'esclusivo diritto nelle mani del Consiglio stesso, dimostrando come solo in sede O.N.U. possano essere prese decisioni riguardanti l'uso della forza, preventiva o successiva che sia. Il *Panel* si spinge fino al punto di comprendere la possibilità che il Consiglio di Sicurezza, in un'evoluzione del proprio modo di agire auspicata per gli anni a venire, si prepari ad agire più frequentemente in tal senso, ricorrendo anche ad interventi militari, non appena una crisi, considerata sufficientemente seria da poter implicare successive azioni belliche, si presenti sullo scenario mondiale. In questo modo viene in parte assecondata un'azione preventiva quale quella auspicata dagli Stati Uniti e dai suoi alleati, ma viene sottolineata ancora una volta la posizione insuperabile del Consiglio nel decidere ed agire in casi simili, nonché il suo ruolo esclusivo per ciò che concerne l'adozione di misure ex Capitolo VII.

In ogni caso, anche qualora misure di questo tipo fossero prese in considerazione dal Consiglio in modo preventivo rispetto al concretizzarsi della minaccia, esse non potranno evidentemente prescindere da un'analisi attenta della credibilità del rischio in corso, né dal giudizio se l'azione militare sia l'unica ragionevolmente utilizzabile per ottenere risultati efficaci o se altre possano essere intraprese in alternativa. In sostanza si agirebbe nell'ottica di ottenere un rafforzamento del ruolo del Consiglio di Sicurezza in materia di gestione delle

crisi tramite l'uso della forza, ampliandone lo spettro d'azione, mantenendo tuttavia inalterati i principi della Carta che ne regolano l'utilizzo.

Di fronte all'eventualità che uno o più Stati dimostrino di considerare un dovere inalienabile, per quanto ne abbiano le capacità, quello di proteggere il proprio territorio ed i propri cittadini da pericoli esterni al punto da voler avviare azioni unilaterali con tale scopo, un atteggiamento del genere, se poteva essere comprensibile ed in alcuni casi condivisibile negli anni della Guerra Fredda, di fronte cioè ad un immobilismo forzato del Consiglio di Sicurezza, oggi non può più essere seguito, in quanto esistono istituzioni aventi l'obiettivo, le capacità e l'operatività per completare operazioni efficaci in questo senso. Di fronte ad azioni prese al di fuori dell'autorità del Consiglio, infatti, sebbene per una possibile mancanza di fiducia nei confronti delle potenzialità concrete di ottenere risultati tangibili per questa via, si rischia di ottenere l'effetto inverso, vale a dire quello di ridurre ancor di più ad impotenza l'istituzione creata dalla Carta per la soluzione delle crisi internazionali. E' pertanto chiaro per l'*High Level Panel* come il Consiglio di Sicurezza sia pienamente dotato, tramite i dettami del Capitolo VII, delle capacità per riuscire efficacemente nel ruolo prestabilito; è quindi fondamentale, piuttosto che cercare alternative alla sua posizione esclusiva nelle azioni militari unilaterali, riuscire a far sì che esso si trovi nelle condizioni di poter lavorare meglio che in passato, secondo principi saldamente insiti nell'opinione generale della comunità internazionale.

L'ultimo punto in questione si riferisce invece alla protezione delle popolazioni civili che si trovino in situazioni di grave pericolo all'interno dei confini del proprio Stato, per cause che possano essere ricondotte proprio ad azioni direttamente compiute da entità nazionali, o comunque a causa di negligenze nel

proteggere la sicurezza dei cittadini commesse dal Governo o dalle autorità competenti. L' *High Level Panel*, con i suoi consigli, non omette un' ammissione di debolezza della Carta delle Nazioni Unite in questo ambito, convenendo come, malgrado essa difenda i diritti fondamentali dell' individuo, sia insufficiente nelle misure a protezione concreta della loro sopravvivenza e sicurezza. Il divieto di intromissione negli affari interni di uno Stato si è dimostrato spesso essere proprio il punto di contrasto tra quanti si schieravano a favore di un atteggiamento maggiormente interventista, in casi di atrocità di massa commesse dall' uomo, e quanti al contrario ritenevano che il principio contenuto nell' art. 2 par. 7 della Carta impedisse qualsiasi tipo di ingerenza in questioni che non oltrepassassero i confini di una Nazione, neppure di fronte ad efferatezze di particolare rilievo. Il *Panel*, dopo aver ricordato il principio di cui all' art. 2 par. 7 della Carta, afferma come esso non possa in nessun caso essere adoperato a protezione di atrocità massicce quali il genocidio o la pulizia etnica, in quanto ciò sarebbe contrario alla Convenzione sulla Prevenzione e la Punizione del Genocidio²²¹. Tali crimini possono inoltre essere considerati, a tutti gli effetti, quali minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, e portare pertanto ad azioni prese tramite decisioni del Consiglio di Sicurezza pienamente in linea con quanto espresso dal Capitolo VII della Carta, articoli 41 e 42. A tal proposito crescente importanza viene data non solo al "diritto ad intervenire", da parte degli Stati o dell' Organizzazione, ma soprattutto al "dovere di proteggere" che sussiste nei confronti di ogni Stato verso i propri cittadini.

L' analisi del principio di intervento umanitario fatta precedentemente ritorna dunque con forza anche in seno all' Organizzazione, di fronte al fatto che lo

²²¹ Convenzione sulla Prevenzione e la Punizione del Genocidio, 9 Dicembre 1948.

stesso *Panel* giudica responsabilità della comunità internazionale la protezione delle popolazioni civili allorquando lo Stato in cui si trovano non sia in grado di, o non sia intenzionato a, fare in modo di assicurarne la sicurezza. In caso di atrocità quali assassini, violenze di massa, pulizia etnica ed espulsioni forzate, la forza può essere utilizzata, seppur come ultima risorsa, per ripristinare le condizioni che assicurino la sopravvivenza dei cittadini. Nell'ammettere come, sino ad oggi, il Consiglio di Sicurezza non si sia mostrato forte in questo ambito, il resoconto del *High Level Panel* indica come una nuova dottrina stia nascendo in tal senso, e conferma che, qualora una situazione di questo genere possa essere descritta come una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, il Capitolo VII della Carta consenta di intervenire a protezione delle popolazioni, per far rientrare il pericolo causato dalle inadempienze interne degli Stati.

Uno dei punti fondamentali analizzati dal Presidente Panyarachun e dai Membri del *Panel* rimane tuttavia quello della questione della legittimità, governata, per quanto riguarda il possibile ricorso all'uso della forza, da cinque "leggi" che devono essere rispettate perché una situazione possa essere concretamente considerata tale da far sì che l'uso delle armi risulti l'unica alternativa alla quale ricorrere. In primo luogo la serietà della minaccia: la situazione internazionale deve essere sufficientemente chiara e grave perché possa essere giustificato il ricorso all'uso della forza come misura di risoluzione della crisi, mentre, nel caso interno, il pericolo per le popolazioni civili deve essere riconducibile a uccisioni di massa, genocidi o pulizie etniche, con una palese violazione del diritto internazionale umanitario.

Il secondo punto esposto dal *Panel* riguarda la validità dell'obiettivo: lo scopo primario dell'azione militare, anche qualora vi fossero altri motivi correlati

all'attacco, deve imprescindibilmente essere quello di far rientrare la minaccia in questione.

In terzo luogo, non può essere messo da parte il principio secondo cui l'attacco deve rimanere l'ultima eventualità: il ricorso alla forza deve, in ogni caso, essere preso in considerazione solo una volta stimato e accertato che ogni altro mezzo diplomatico o comunque pacifico non sia stato efficace ai fini dell'obiettivo prefissato.

Inoltre, la proporzionalità dev'essere rispettata: la portata, la durata e l'intensità dell'attacco non devono in ogni caso superare il livello minimo necessario a far rientrare la minaccia e ristabilire lo *status quo ante*.

Infine, l'analisi delle conseguenze: è necessario che vi sia una adeguata certezza che l'uso della forza abbia valide probabilità di ottenere, con successo, risultati soddisfacenti, e soprattutto che le conseguenze di tale azione non creino circostanze peggiori rispetto a quelle contro cui si è intervenuti.

Facendo riferimento diretto al caso Iraq, le cinque regole precedentemente enunciate non sembrano trovare riscontro, o quantomeno non nella loro interezza: i punti (1) e (3), già nella fase precedente lo scoppio delle ostilità nel Marzo 2003, non sembravano essere pienamente riscontrabili nella realtà della questione irachena, in quanto non si è lasciato spazio e tempo sufficiente agli ispettori O.N.U. di compiere in maniera efficace e completa la loro missione, passando in modo quasi diretto alla fase bellica. Inoltre, la minaccia plausibilmente posta dal Governo di Saddam Hussein non appariva allora seria ed imminente come invece avrebbe dovuto essere perché si potesse agire secondo i dettami del principio di legittima difesa preventiva.

Alla luce dei successivi avvenimenti, inoltre, i punti (4) e (5) risultano parimenti disattesi, in quanto, di fronte alla totale assenza di armi di distruzione di massa di natura chimica o batteriologica riscontrata sul territorio iracheno, l'attacco alleato non può essere considerato proporzionale alla minaccia ed allo scopo, in quanto il pericolo creato dall'Iraq era, in sostanza, inesistente.

Né le conseguenze dell'attacco erano state efficacemente valutate, come provano in maniera inconfutabile i continui attacchi della resistenza irachena contro le forze occidentali di stanza sul territorio, o i sequestri di persona quotidianamente riportati dai mezzi di stampa, con alcune esecuzioni di personale militare e civile da parte di gruppi differenti aventi come obiettivo il ritiro delle truppe straniere ancora oggi presenti sul territorio.

Seppur parzialmente favorevole ad alcune specifiche evoluzioni di prassi e dottrine delle Nazioni Unite, pertanto, il *Panel* sembra sottolineare in maniera forte il ruolo del Consiglio di Sicurezza, rivalutandone l'importanza e volendo mantenere alla Carta delle Nazioni Unite, e più generalmente al diritto internazionale consuetudinario, il ruolo di gestione dei rapporti internazionali tra gli Stati, con l'obiettivo di limitare le tendenze di distanziamento da alcuni suoi principi mostrate da alcune Nazioni nei mesi passati.

4.4.1 - L'evoluzione delle Nazioni Unite e l'adattamento del Diritto Internazionale:

Il caso Iraq ha senza dubbio rappresentato un punto di svolta nella storia delle Nazioni Unite, e soprattutto una delle maggiori crisi che l'organizzazione abbia

incontrato sul suo cammino. La delegittimazione subita ad opera degli Stati Uniti, che, di fronte al mancato uniformarsi del Consiglio di Sicurezza alle proprie scelte offensive, decidevano di ignorare le decisioni e le prese di posizione O.N.U. e passare all'azione militare, rappresenta un momento di difficoltà dovuto probabilmente anche ad una deficienza interna a creare quel sentimento di fiducia e sicurezza nella totalità degli Stati, in alcune situazioni specifiche.

E' fuori di dubbio che, nell'ottica di restituire alle Nazioni Unite quel ruolo primario nella gestione e nella risoluzione delle crisi internazionali presenti nelle varie regioni del mondo, non si possa ottenere un ritorno d'importanza e della piena efficacia funzionale degli organi dell'Organizzazione senza uno sforzo a legittimarne le decisioni e rispettarne i principi.

Tuttavia, malgrado negli ultimi anni sia addebitabile agli Stati una notevole responsabilità (o almeno ad alcuni tra essi) nel processo che ha parzialmente ridotto l'importanza dell' O.N.U. facilitando la comparsa di sintomi evidenti di tale malessere, quali l'adozione di misure impicanti l'uso della forza armata contro altre Nazioni senza una previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, la stessa Organizzazione ha fatto trasparire la volontà di avviare quelle vitali modifiche necessarie per ripristinare il ruolo chiave ed insormontabile per cui era stata creata nel 1945.

E' lo stesso "*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*", nella sua quarta parte, ad aver ipotizzato alcune modifiche o evoluzioni rese indispensabili dalle nuove realtà verificatesi in ambito internazionale, nonché dalla consapevolezza che, se per ovviare alla tendenza naturale dimostrata dagli Stati a risolvere alcune divergenze internazionali tramite l'utilizzo delle armi, si era fatto ricorso

ad un'entità sovranazionale avente il potere di intervenire direttamente contro un Paese colpevole di un illecito, l'unico sistema efficace per mantenere stabile la sicurezza internazionale rimanesse quello di offrire sempre maggior operatività pratica ai diversi organi che la costituiscono²²².

Unico rimane l'obbligo inalienabile indirizzato oggi come allora agli Stati membri delle Nazioni Unite, dal cui valore non si può prescindere in alcuna circostanza: il rispetto assoluto al diritto internazionale.

La posizione presa dai Membri del *Panel* è coraggiosa, avendo il merito di combinare il bisogno di ristabilire il ruolo primario dell'O.N.U. sull'arena mondiale con la consapevolezza che la Carta, l'Organizzazione, le strutture che ne sono alla base e lo stesso diritto internazionale necessitano di venire adattati all'evoluzione conosciuta dal mondo in questi decenni. La realtà dei fatti e gli avvenimenti recenti avrebbero infatti palesato come l'Assemblea Generale abbia perso parte della sua vitalità, rendendosi spesso incapace di focalizzare i bisogni principali e le questioni da posizionare al primo posto negli ordini del giorno sostenuti; essa dovrebbe essere rafforzata, e rivalutata come unico vero organo rappresentativo e pienamente democratico dell'Organizzazione, luogo in cui ogni voto ed ogni voce abbiano eguale valore ed importanza crescente.

L'importanza e i compiti del Consiglio di Sicurezza rendono necessario che esso raggiunga un maggior livello di credibilità, legittimità ed indipendenza finanziaria, perché possa efficacemente rispondere alle situazioni che ne vedono l'esigenza dell'intervento; il ruolo economico svolto dai diversi Paesi all'interno dell'apparato distributivo degli oneri finanziari dovrebbe rispecchiarsi maggiormente sul peso che essi possono manifestare nel processo decisionale;

²²² *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte IV, Sezioni XIII – XX.

inoltre, l'importanza delle organizzazioni a carattere regionale, per la loro conoscenza approfondita delle realtà locali e delle necessità delle zone in cui si trovano ad operare, richiederebbe una maggiore collaborazione tra esse e le Nazioni Unite, in particolar modo il Consiglio di Sicurezza, per renderne più specifici ed accurati gli interventi, mirati in tal modo ad affrontare questioni specifiche delle realtà locali, altrimenti difficilmente raggiungibili.

La Commissione per i Diritti Umani richiederebbe una maggiore visibilità e capacità di manovra, per far sì che ne vengano cancellati i dubbi di legittimità che ne impediscono un lavoro meritevole e minano la reputazione della stessa organizzazione.

E' essenziale che i rischi sociali ed economici, spesso alla base delle successive crisi internazionali, siano combattuti con una maggiore energia dagli organi che, sino ad oggi, si sono trovati ad assumere un ruolo di secondo piano, quali, su tutti, il Consiglio Economico e Sociale, che dovrebbe riformarsi in modo tale da ampliare il suo spettro d'azione e rendere più trasparenti le sue operazioni e più legittimo il suo operato.

Infine, il ruolo del Segretario Generale dovrebbe essere potenziato, in modo da innalzarne la figura internazionale e favorirne una maggiore eco riguardo alle situazioni critiche cui l'Organizzazione deve far fronte. Potrebbe inoltre essere sostenuto da un ulteriore organismo a carattere individuale, con responsabilità specifiche riguardanti la pace e la sicurezza internazionale.

L'analisi è razionale e completa, riuscendo a fornire fattori che, in avvenire, potranno essere fondamentali per un miglior funzionamento delle Nazioni Unite. Tuttavia, come si è visto, tali indicazioni rappresentano unicamente raccomandazioni, orientamenti a partire dalle quali l'O.N.U. potrà prendere

spunto per rivalutare il suo ruolo. Non può essere ignorato, infatti, che le Nazioni Unite non possono, di per sé stesse, variare in modo più o meno sensibile la loro struttura interna o i loro compiti specifici: se gli Stati membri non dimostrano di credere in tale idea, essa non potrà che decadere. L'accordo tra le Nazioni si trova alla base di queste riforme istituzionali e operative. Come si è detto, inoltre, la scossa provocata dal caso iracheno, che ha investito le Nazioni Unite facendone vacillare le basi, ha dimostrato in modo evidente come anche la Carta delle Nazioni Unite, e parzialmente alcuni principi del diritto internazionale, andassero rivisti o reinterpretati sulla base delle nuove realtà e delle nuove minacce che si sono presentate recentemente.

Lo stesso rapporto dell'*High Level Panel* del Dicembre 2004, infatti, ha evidenziato alcuni articoli della Carta di San Francisco che potrebbero subire alcune modifiche per far sì che le raccomandazioni avanzate in tema di ristrutturazione interna e redistribuzione dei compiti divengano operative.

Seppure alcune delle modifiche indicate non interagiscano in modo diretto con il funzionamento dell'Organizzazione riguardo alla protezione della sicurezza internazionale²²³, un punto essenziale viene preso in considerazione, cioè l'articolo 47, che descrive la composizione del Comitato di Stato Maggiore avente il compito di "consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza nelle questioni riguardanti le esigenze militari". Il ruolo che gli era stato conferito nel 1945 non risulta più appropriato attualmente, e il Consiglio di Sicurezza

²²³ I punti dal 297 al 302 del *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* indicano come modifiche da apportare alla Carta gli articoli 53 e 107, contenenti il riferimento agli Stati nemici, che devono essere cancellati, in modo tale da manifestare le speranze e le aspirazioni odierne, e non le paure del passato; il Capitolo XIII, inerente il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, inutile in un periodo in cui la fuoriuscita dal colonialismo rende necessario il mettere da parte tali principi, valori e dettami.

necessita oggi di essere coadiuvato in modo più efficace riguardo alle questioni di pace e sicurezza internazionale.

La Carta, tuttavia, continua a rappresentare un punto fermo per la comunità internazionale a proposito di gestione delle crisi e di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e ha saputo dimostrare la propria efficacia in più occasioni, soprattutto rispetto ai precedenti tentativi nel medesimo senso, nel limitare gli scontri e favorire un lungo periodo di non belligeranza per la maggioranza dei Paesi del mondo.

Sta oggi agli Stati riprendere energia nel rispettare i principi dettati dalla Carta, e favorirne l'applicazione; i propositi delle Nazioni Unite su cui si erano basati i legislatori nel formulare gli articoli continuano a restare validi, seppur con alcuni adeguamenti possibili per alcuni punti. L'Organizzazione riconosce oggi, ancor più che nel passato, l'importanza dello sviluppo sociale ed economico in tutte le regioni del mondo quale principale strumento di prevenzione delle crisi e indicatore dei rischi portati alla pace ed alla sicurezza. Le Nazioni Unite, essendo un organismo internazionale costituito da Stati indipendenti, non può prescindere dal loro comportamento per ottenere un miglioramento nella sua efficacia ed ampiezza delle risorse e delle potenzialità. Rimane dunque nelle mani degli Stati l'impegno necessario a far sì che la sicurezza generalizzata, che viene da tutti auspicata, sia raggiunta e mantenuta.

4.5 - Il ruolo delle sanzioni nel futuro del Diritto Internazionale:

Le sanzioni rappresentano, nel processo cronologico d'intervento indicato dalla Carta, una sorta di via di mezzo tra i mezzi di tipo diplomatico, basati quindi sulle sole trattative e sforzi di riavvicinamento delle parti nel tentativo di trovare una soluzione negoziale alla situazione di crisi, e l'intervento militare, *ultima ratio* del Consiglio di fronte all'impossibilità di mantenere la pace e la sicurezza internazionale senza la forza armata. All'interno di questo contesto, le misure di blocco economico e di embargo sono state progressivamente adottate come strumento di gestione delle crisi messo in pratica a livello internazionale, chiamato a sortire i risultati sperati attraverso una dosata pressione economica. Per la sua capacità di toccare le funzioni vitali di ogni sistema sociale, la leva economica è oggi una delle più utilizzate all'interno del sistema delle relazioni internazionali, proprio perché apparentemente in grado di limitare le azioni basate sul ricorso alla forza militare, e di conseguire, al tempo stesso, risultati in linea con gli obiettivi prefissati. Di fronte alla volontà di costruire la sicurezza internazionale su basi pacifiche, la pressione economica ha rappresentato sin dall'antichità uno dei principali corollari all'azione politica. Il blocco economico ha da sempre come bersaglio il rientro della minaccia portata dal Paese colpevole dell'illecito, pur garantendo l'approvvigionamento delle materie prime in favore delle popolazioni civili e l'afflusso di capitali derivanti dalla vendita di beni e servizi. Le sanzioni hanno rappresentato, nel corso degli anni di operatività delle Nazioni Unite, uno dei principali sistemi tramite cui il Consiglio di Sicurezza ha cercato di far rispettare i principi del diritto internazionale e le Risoluzioni da esso decise. Tale misura, adoperata più volte dall'Organizzazione²²⁴, consiste nell'indirizzare alla Nazione responsabile di aver commesso un illecito

²²⁴ Oltre all'Iraq, si ricordino, per tutte, le sanzioni indirizzate al Governo della Libia e quelle imposte, a più riprese, al Governo dei Talebani in Afghanistan.

internazionale una forma di punizione, consistente, tra l'altro, nel limitare in parte o nella loro interezza, gli scambi commerciali in entrata ed in uscita riguardanti alcuni specifici prodotti o beni. Le sanzioni sono emanazione diretta della Carta delle Nazioni Unite, e prendono forma dai principi contenuti nell'articolo 41 del documento costitutivo, il quale fa riferimento a tutte quelle misure non implicanti il ricorso alla forza che possono comprendere, ad esempio, interruzioni totali o parziali delle relazioni diplomatiche, economiche o di comunicazione²²⁵.

L'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change* ammette che le sanzioni, abbiano rappresentato, visti i risultati ottenuti, uno strumento fondamentale nelle azioni dell'Organizzazione, ma quantomeno imperfetto²²⁶. Questa misura coercitiva presenta un notevole vantaggio politico e giuridico insito nella possibilità di fare pressione sui Capi di Governo affinché rispettino impegni e condizioni definiti in ambito internazionale, purché tali misure non producano contemporaneamente disagi troppo gravi alla popolazione civile del Paese cui vengono imposte. In questo modo esse possono essere adattate alle circostanze, rappresentando un'alternativa relativamente poco costosa e di relativamente semplice messa in pratica; non può inoltre essere messo in secondo piano il valore psicologico che tali prese di posizione e tali misure possono avere sulle popolazioni civili vittime della ritorsione economica, le quali rappresentano spesso un importante fattore nel comportamento dei *leaders* al potere. Il regime di sanzioni che può essere attivato dal Consiglio di Sicurezza deve potersi tuttavia

²²⁵ Articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite: "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate [...] Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche", www.un.org.

²²⁶ *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*: Parte III, Sezione VIII, Punti 178 - 182.

inserire all'interno di una serie di principi che ne garantiscano l'affidabilità, l'efficacia e la proporzionalità nell'interesse degli individui che devono sempre rappresentare l'obiettivo della misura limitativa. Per questo motivo risulta essenziale che il Consiglio di Sicurezza, una volta adottate le sanzioni nei confronti di uno Stato, possa monitorarne il processo applicativo in modo tale da assicurare che un livello alto di efficacia sia mantenuto, e che non vi siano controindicazioni troppo negative per i civili²²⁷. Procedendo con questi obiettivi, dunque, si dimostra ancor più necessaria la capacità insostituibile di analizzare in modo accurato la situazione interna al Paese, ed essere in grado di far sì che le sanzioni vengano messe in pratica dagli altri Stati tramite linee guida specifiche per quei settori che ne sono l'obiettivo. Di conseguenza le Nazioni Unite devono mantenere il perenne controllo sull'applicazione delle sanzioni, attuando una supervisione che ne permetta l'eventuale messa a punto, sospensione o incremento. Ciò nonostante è necessario che le Nazioni che si trovino nella situazione di dover partecipare all'aattuazione delle sanzioni, si pongano nella condizione di poterlo fare in modo completo, aumentando i controlli doganali alle frontiere, creando specifiche norme legali per rendere realizzabile la misura adottata, e comprendendo l'ampliamento delle verifiche nelle zone geografiche sottoposte a limitazioni, blocchi o embarghi. Qualora uno Stato non ottemperasse a tali predette necessarie precauzioni, impedendo in pratica che le sanzioni possano avere luogo o venire correttamente applicate, il Consiglio di Sicurezza deve potersi trovare nella condizione di intervenire nei suoi confronti

²²⁷ Le sanzioni indirizzate all'Iraq a partire dalla Risoluzione 687 (1991) sono state da alcuni prese ad esempio per portare delle critiche serie contro misure di tal genere, in quanto avrebbero provocato danni irreparabili alla popolazione, ridotta a situazioni di indigenza cronica, senza tuttavia portare il Governo di Saddam Hussein verso l'adempimento degli obblighi precedentemente imposti dal Consiglio di Sicurezza. In questo modo, infatti, sarebbe stato perso di vista il reale scopo della misura,

con ulteriori disposizioni, sottoforma di nuove sanzioni o misure restrittive ex articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite. Appare dunque evidente come il principio fondamentale che occorre perseguire in ottica futura²²⁸ sia quello di assicurare innanzitutto che le conseguenze umanitarie delle sanzioni siano mantenute al minimo, e di ottenere un sistema valutativo continuo che permetta di rendere stabile tale processo, mantenendo elevato il livello di efficacia delle misure proporzionalmente agli obiettivi prefissati in sede di Consiglio.

Il caso iracheno rappresenta senza alcun dubbio un'importante punto di svolta nel giudizio delle sanzioni e nel loro futuro sistema di attuazione: i dati che emergono dalle statistiche ONU, FAO, UNICEF e OMS, evidenziano effetti legati gli uni agli altri che determinano una sorta di reazione a catena. La mancanza pressoché totale d'acqua potabile, unita all'assenza di impianti di depurazione delle acque reflue, alle cattive condizioni igienico-sanitarie in cui versa la popolazione, ha reso endemiche malattie quali il tifo, il colera e la dissenteria che nel quadro di una scarsità protratta nel tempo di medicinali, ha aggravato sempre più lo stato di salute generale del popolo iracheno. Ciò ha innalzato il tasso di mortalità infantile dovuto anche all'embargo di forniture sanitarie, che si riflette in una maggiore difficoltà di curare anche le malattie meno gravi. Tale situazione è stata inoltre aggravata dalla limitazione all'esportazione di greggio imposta all'Iraq con la Risoluzione 986 (1995), che

riducendo le limitazioni economiche ad un rischio sociale gravissimo per il benessere del popolo iracheno.

²²⁸ Già attualmente si fa riferimento sui principali quotidiani internazionali alla possibilità che vengano prese misure in tal senso nei confronti del Sudan, a seguito della situazione d'emergenza costituitasi nella regione del Darfur, secondo quanto espresso dal Rappresentante statunitense presso le Nazioni Unite John C. Danforth, il quale, in data 1 Settembre 2004, esprimeva dal Quartier Generale delle Nazioni Unite a New York, opinioni che prendevano in considerazione tale ipotesi, seppur senza indicazioni temporali specifiche.

fissava limiti all'estrazione di petrolio da parte dello Stato iracheno²²⁹ e ne indirizzava i proventi verso un conto corrente gestito dalle Nazioni Unite²³⁰, da cui veniva prelevato denaro con cui viene consentito all'Iraq di importare beni definiti di valore umanitario, quali cibo e medicinali²³¹.

CONCLUSIONE

Dopo aver avuto modo di valutare in modo completo i vari ambiti che hanno contraddistinto la questione legata alla guerra contro l'Iraq del Marzo 2003, con un'analisi delle posizioni assunte dai contrapposti schieramenti ideologici e le interpretazioni differenti riguardo alle norme ed ai dettami su cui si basa la

²²⁹ Risoluzione 986 (1995): "1. Authorizes States, notwithstanding the provisions of paragraphs 3 (a), 3 (b) and 4 of resolution 661 (1990) and subsequent relevant resolutions, to permit the import of petroleum and petroleum products originating in Iraq, including financial and other essential transactions directly relating thereto, sufficient to produce a sum not exceeding a total of one billion United States dollars every 90 days for the purposes set out in this resolution and subject to the following conditions: (a) Approval by the Committee established by resolution 661 (1990), in order to ensure the transparency of each transaction and its conformity with the other provisions of this resolution, after submission of an application by the State concerned, endorsed by the Government of Iraq, for each proposed purchase of Iraqi petroleum and petroleum products, including details of the purchase price at fair market value, the export route, the opening of a letter of credit payable to the escrow account to be established by the Secretary-General for the purposes of this resolution, and of any other directly related financial or other essential transaction; (b) Payment of the full amount of each purchase of Iraqi petroleum and petroleum products directly by the purchaser in the State concerned into the escrow account to be established by the Secretary-General for the purposes of this resolution".

²³⁰ Risoluzione 986 (1995): "7. Requests the Secretary-General to establish an escrow account for the purposes of this resolution, to appoint independent and certified public accountants to audit it, and to keep the Government of Iraq fully informed; 8. Decides that the funds in the escrow account shall be used to meet the humanitarian needs of the Iraqi population and for the following other purposes, and requests the Secretary-General to use the funds deposited in the escrow account".

²³¹ L. Buck, N. Gallant, K. R. Nossal, *Sanction as a gendered instrument of statecraft: the case of Iraq*, in *Review of International Studies*, Vol. 24, January, 1998.

dottrina dell'uso della forza (e che ne regolano gli ambiti e i criteri di applicazione) alcune conclusioni possono essere tratte in tal senso.

Malgrado alcuni pareri si siano dimostrati concordi con l'asserita legittimità dell'intervento armato compiuto dagli Stati Uniti e dai loro alleati in Iraq, alla luce di quanto mostrato, delle posizioni assunte dai Rappresentanti di molti Stati presso le Nazioni Unite, e delle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio, l'aggressione commessa in territorio iracheno, in quanto priva di una previa Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, non sembra in nessun caso rientrare nei parametri di legalità concernenti le possibilità di ricorso alla forza armata. Nelle giustificazioni avanzate da Stati Uniti e Gran Bretagna, infatti, permangono alcune questioni poco chiare, con interpretazioni e flessibilità forzate appositamente nel tentativo di legittimare un attacco che sarebbe altrimenti stato in palese violazione del diritto internazionale. Il divieto di ricorrere a mezzi di tipo bellico per la risoluzione delle controversie e più in generale nelle relazioni tra Stati, non può essere messo da parte, né può essere considerato duttile o alternativamente interpretabile a seconda delle situazioni che vengono a presentarsi.

Né le eccezioni previste alla predetta proibizione possono, in questo caso specifico, essere considerate ammissibili, in quanto esse, secondo una prassi condivisa dell'operato delle Nazioni Unite, e secondo una dottrina stabilita, richiedono alcune particolari condizioni, in assenza delle quali non si può agire seguendo la loro autorità. Le valutazioni espresse dagli alleati in riferimento alla legittima difesa, alla validità di autorizzazioni all'uso della forza contenute in precedenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, o al cosiddetto intervento umanitario non sono apparse in grado di far emergere specifiche realtà che

rendessero evidente come il caso iracheno avesse i requisiti minimi necessari per renderne possibile il ricorso.

In assenza dei presupposti fondamentali, dunque, che, come si è potuto ampiamente evidenziare, non si sono verificati, un attacco non autorizzato contro il territorio di un altro Stato non rispetta i parametri in cui viene inscritta la legalità dell'uso della forza, ed è pertanto un illecito internazionale. Come tale, esso è punibile secondo i dettami della Carta delle Nazioni Unite.

Non è questa la sede per esprimere giudizi sul fatto che alcuna presa di posizione o misura è stata o verrà presa nei confronti delle Nazioni che si siano trovate ad agire contro l'Iraq illegalmente. Ciò nonostante, i perpetui tentativi portati avanti dalle potenze alleate aventi lo scopo di convincere la maggior percentuale possibile di Stati del fatto che un'azione militare contro l'Iraq fosse legale è apparsa sintomo di consapevolezza riguardo l'illiceità di un simile evento.

La guerra contro l'Iraq, come da più parti sottolineato, è stata compiuta andando contro il diritto internazionale e la Carta delle Nazioni Unite, e sembra poter essere considerata come l'inizio di un nuovo corso in cui (a meno di non restituire al Consiglio di Sicurezza quel ruolo di garante e gestore della sicurezza internazionale, nonché rispettarne le decisioni, i vincoli e i divieti) ogni Stato possa agire, anche militarmente, a protezione di interessi ritenuti unilateralmente fondamentali per la propria sicurezza, o contro minacce analizzate e valutate in modo individuale, senza che il consesso delle Nazioni, creato dalla Carta con lo scopo di arrestare la guerra e costruire una pace duratura per le generazioni a venire, sia investito dell'autorità che gli è stata conferita.

BIBLIOGRAFIA

Monografie:

S. Bariatti, S. M. Carbone, M. Condinanzi, L. Fumagalli, G. Gasparro, P. Ivaldi, R. Luzzatto, F. Munari, B. Nascimbene, I. Queirolo, A. Santa Maria, in *Istituzioni di diritto internazionale*, Edizioni Giappichelli Torino;

G. Carella, *La responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, Napoli, 1985;

G. Chiesa, *La Guerra infinita*, Feltrinelli, 2003;

N. Chomsky, *Hegemony or Survival, America's quest for Global Dominance, The American Empire Project*, Metropolitan Books, New York, 2003;

N. Chomsky, *Rogue States*, Pluto Press, London, 2000;

Commento breve allo Statuto dell'ONU, La Carta delle Nazioni Unite, Edizioni Simone, 2000;

B. Conforti, Diritto Internazionale, Editoriale Scientifica, VI edizione 2002, Napoli;

B. Conforti, Le Nazioni unite, 6^a ed., Padova, 2000; E. Di Nolfo, Storia delle relazioni internazionali 1918–1999. Bari, Laterza, 2002;

J. B. Duroselle, Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni, Milano, Led, 1998;

P. Gargiulo, Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza, in CI, 1996;

Giuliano, Scorazzi, Treves, Diritto internazionale, Milano, Giuffrè (Vol. I° : La società internazionale ed il diritto; Vol. II° : Gli aspetti giuridici della coesistenza degli stati);

R. Magnani, Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale, ed. Mursia, 1997;

P. Picone, Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale, Padova, 1995;

N. Ronzitti, Diritto Internazionale dei Conflitti Armati, Milano, 1998;

J. Tragert, *Understanding Iraq*, Alpha Editor.

Articoli:

J. E. Alvarez, *Hegemonic International Law Revisited*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003;

G. Arangio-Ruiz, Iraq: Lettera ai firmatari dell'appello del Maggio 2004 "Per una svolta ONU coraggiosa e credibile", Roma, Novembre 2004;

A. J. Bellamy, *International Law and the War with Iraq, Feature – Legality of the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol.4, 2003;

E. Benvenisti, *The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and the Management of Global Emergencies*, in *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, 2004;

W. C. Bradford, *The Changing Laws of War: do we need a new legal Regime after September 11?*, in *University of Notre Dame*, July, 2004;

Brown, *The role of the United Nations in peace-keeping and truce monitoring: what are the applicable norms*, in *Revue belge de droit international*, 1994;

B. Campbell e C. Moraitis, *Memorandum of Advice to the Commonwealth Government on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003;

L. F. Damrosch e B. H. Oxman, *Editor's Note*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003;

L. Feinstein e A-M. Slaughter, *A duty to Prevent*, in *Foreign Affairs*, January/February 2004;

R. A. Falk, *What Future for the UN Charter system of war prevention?*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003;

G. Gaja, *Il Consiglio di Sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Milano, 1990;

M. J. Glennon, *Why the Security Council Failed*, in *Foreign Affairs*, May/June 2003;

T. Graham Jr, *National self-defence, international law and weapons of mass destruction*, in *Chicago Journal of International Law*, Chicago, Vol. 4, Iss. 1, Spring 2003;

T. D. Grant, *The Security Council and Iraq: an incremental practice*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003;

D. J. Halliday, *Sanzioni che uccidono*, in *Le Monde Diplomatique*, gennaio 1999;

I. Berman, *Preempting Preemption*, in *The New York Sun*, 2 luglio 2003;

Has the War in Iraq made Preemption less likely?, A conversation with Professor Michael Glennon, anonymous Fletcher University Student;

International Court of Justice, Legality of the threat or use of nuclear weapons, in *International Legal Material*, 1996;

J. Lobe, *Iraq: key evidence of Hussein's abuses has disappeared*, in *Global Information Network*, New York, Nov 2004;

G. A. Lopez e D. Cortright, *Containing Iraq: Sanctions Worked*, in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, July/August 2004;

E. C. Luck, *Stayin' Alive: The rumors of the UN's death have been exaggerated*, in *Foreign Affairs*, Luglio/Agosto 2003;

B. Midgley, D. Perkins e H. Stabb, *Special Feature – Advice on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003;

J. B. Mitchell, *"Preemptive War": is it Constitutional?*, in *Santa Clara Law Review*, 2004;

J. Morley, *Iraq's Civilian Casualties*, in *The Nation*, New York, Vol. 279, Iss. 16, Nov 15, 2004;

S. D. Murphy , *Assessing the Legality of Invading Iraq* , in *Georgetown Law Journal*, January, 2004;

S. D. Murphy, *Contemporary practice of the United States relating to international law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003;

S. D. Murphy, *International Law, the United States and the Non-military "War" against Terrorism*, in *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2, 2003;

S. D. Murphy, *U.S. Abuse of Iraqi Detainees at Abu Ghraib Prison*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 2, Jul 2004;

W. P. Nagan e C. Hammer, *The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2004;

G. Niemann, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003;

M. E. O'Connell, *International Law and the Use of Force*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 2, Apr 2003;

P. Picone, *La Guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'Unilateralismo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, No. 2, 2003;

D. Porch, *Europe, America and the War on Terror*, in *Hampton Roads Security Quarterly*, Portsmouth, Oct 15, 2004;

S. R. Ratner, *Jus ad bellum and jus in bello after September 11*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 96, Iss. 4, Oct 2002;

R. J. Rychlak, *Just War Theory, International Law and the War in Iraq*, in *Ave Maria Law Review Spring*, 2004;

M. Sapiro, *Iraq: the Shifting sands of preemptive self-defence*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003;

D. J. Scheffer, *Beyond Occupation Law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003;

M. N. Schmitt, *Preemptive Strategies in International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 24, 2002-2003;

C. Stahn, *Enforcement of the Collective will after Iraq* in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 4, Oct 2003;

W. J. Stover, *Preemptive War: Implications of the Bush and Rumsfeld Doctrines*, in *International Journal on World Peace*, New York, Vol. 21, Iss. 1, Mar 2004;

J. C. Sweeney, *The Just War Ethic in International Law*, in *Fordham International Law Journal*, June, 2004;

W. H. Taft IV e T. F. Buchwald, *Preemption, Iraq and international law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003;

R. W. Tucker e D. C. Hendrickson, *The sources of American Legitimacy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 6, November/December 2004;

D. F. Vagts, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 1, Jan 2004;

K. Watkin, *Controlling the Use of Force: a role for Human Rights norms in contemporary armed conflict*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 98, Iss. 1, Jan 2004;

R. Wedgwood, *Legal authority exists for a strike on Iraq*, in *Financial Times*, 14 Marzo, 2003;

R. Wedgwood, *The fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and preemptive self-defence*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003;

A. M. Weisburg, *The War in Iraq and the Dilemma of Controlling the International Use of Force*, in *Texas International Law Journal*, Austin, Vol. 39, Iss. 4, Summer 2004;

P. R. Williams, *Preemption in the 21st Century: What are the Legal Parameters*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Spring, 2004;

G. Williams e D. Hovell, *Advice to Hon Simon Crean MP on the Use of Force against Iraq*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003;

J. Yoo, *International Law and the War in Iraq*, in *The American Journal of International Law*, Washington, Vol. 97, Iss. 3, Jul 2003;

J. Yoo, *Using Force*, in *University of Chicago Law Review Summer*, 2004;

E. Zemenides, *The Doctrine of Preemption: precedents and problems*, in *The Officer*, Washington, Vol. 80, Iss. 3, Apr 2004;

S. J. Zentner, *A Just War: Friends, Enemies and the War in Iraq: A View from the Founding*, in *Nexus, A Journal of Opinion*, 2004.

Siti Internet:

www.un.org

www.studiperlapace.it

www.google.it

www.carloanibaldi.com/tribute/cifre.htm

www.studiamo.it

www.yale.edu

www.aiea.org

www.unmovic.org

www.asil.org

www.iraqbodycount.org

www.whitehouse.gov

www.defencelink.mil

www.usembassy.org.uk

www.unausa.org