

---

Pubblicazioni  
Centro Studi per la Pace  
[www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

---



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA**  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---

TESI DI LAUREA IN FILOSOFIA DEL DIRITTO

**SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ:  
UNA QUESTIONE DI ETICA PUBBLICA**

Relatrice:  
Prof. Letizia Gianformaggio

Laureanda:  
**Francesca Battista**

---

**Anno Accademico 2001 - 2002**

## INDICE

INTRODUZIONE.....	p.	1
-------------------	----	---

### I. LE SANZIONI ECONOMICHE NELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE: NATURA E PROBLEMATICHE

1.	LA SANZIONE GIURIDICA.....	p.	4
1.1	Il concetto di sanzione.....	p.	4
1.2	La sanzione come concetto giuridico fondamentale .....	p.	7
2.	LA SANZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE.....	p.	8
2.1	Sanzioni internazionali e natura del diritto internazionale .....	p.	8
2.2	Le sanzioni nella Carta delle Nazioni Unite.....	p.	13
2.3	Le sanzioni economiche nella Carta delle Nazioni Unite.....	p.	20

### II. IL CASO IRACHENO: DODICI ANNI DI SANZIONI ECONOMICHE

1.	SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ.....	p.	26
1.1	Le principali risoluzioni Onu.....	p.	26
1.2	Il sistema delle sanzioni e le clausole umanitarie: dalle parole ai fatti.....	p.	29
1.3	Il programma "petrolio in cambio di cibo".....	p.	35
1.3.1	Antefatti.....	p.	35
1.3.2	Dalla risoluzione 986 alla risoluzione 1409: sviluppi e limiti del programma .....	p.	37

1.3.3	I danni di guerra e la Commissione Onu per i risarcimenti .....	p.	40
1.4	La questione del disarmo .....	p.	44
2.	CONSEGUENZE DELLE SANZIONI SULLA POPOLAZIONE.....	p.	48
2.1	La situazione socio-economica prima e dopo la guerra.....	p.	48
2.2	L'economia.....	p.	50
2.3	La situazione nutrizionale e alimentare.....	p.	51
2.4	La situazione sanitaria.....	p.	56
2.5	L'impatto sociale .....	p.	60
3.	SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ E DIRITTO INTERNAZIONALE.....	p.	63
3.1	Le pronunce degli organi delle Nazioni Unite.....	p.	63
3.2	Le sanzioni economiche all'Iraq e la Convenzione sul Genocidio.....	p.	65

### III. VALUTAZIONE ETICA DELLE SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ DA UN PUNTO DI VISTA UTILITARISTICO

1.	ETICA E RELAZIONI INTERNAZIONALI.....	p.	68
1.1	Etica: nozioni generali.....	p.	68
1.2	Ammissibilità di un discorso etico in merito alle relazioni internazionali.....	p.	71
1.3	Etica e diritto internazionale .....	p.	76
2.	UTILITARISMO E RELAZIONI INTERNAZIONALI .....	p.	77
2.1	Etica consequenzialista: l'utilitarismo .....	p.	77
2.2	L'utilitarismo come etica pubblica.....	p.	80
2.3	L'utilitarismo come etica internazionale .....	p.	83

3.	UTILITARISMO E SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ .....	p.	85
3.1	Utilitarismo e conseguenze delle sanzioni da un punto di vista umanitario .....	p.	86
3.2	Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini delle risoluzioni Onu .....	p.	92
3.3	Efficacia delle sanzioni rispetto a fini ulteriori non indicati nelle risoluzioni Onu .....	p.	97
3.4	Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini della Carta delle Nazioni Unite .....	p.	101
3.5	Sanzioni all'Iraq e dottrina della sicurezza collettiva.....	p.	104

#### IV. ETICA, RESPONSABILITÀ E POTERE

1.	RESPONSABILITÀ MORALE COME IMPUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE DI UN ATTO.....	p.	120
1.1	Consiglio di sicurezza, governo sanzionato e popolazione.....	p.	120
1.2	Responsabilità morale e funzione retributiva delle sanzioni economiche.....	p.	124
2.	RESPONSABILITÀ MORALE COME FUNZIONE DEL POTERE E DEL SAPERE.....	p.	125
2.1	La responsabilità del politico.....	p.	127
2.2	La responsabilità del funzionario e il valore etico della testimonianza.....	p.	132
2.3	Società civile e disobbedienza civile.....	p.	140
3.	ETICA E POTERE: LA STRUMENTALIZZAZIONE RETORICA DELL'ETICA .....	p.	148

BIBLIOGRAFIA.....p. 154



## INTRODUZIONE

In termini generali, l'etica pubblica è definibile come il settore della filosofia relativa all'universo dei valori e delle norme a cui gli uomini fanno riferimento nell'ambito della sfera pubblica. L'oggetto di tale disciplina è quindi costituito dalla condotta umana nella vita di relazione: gli individui vengono considerati in quanto facenti parte di una collettività ed agenti all'interno di essa.

La vita di ogni comunità è caratterizzata dall'assunzione di fini, in vista della realizzazione di una certa struttura sociale, e dalla scelta dei mezzi che si ritengono preferibili per il perseguimento dei fini stessi: è caratterizzata, cioè, da un'attività politica. La determinazione degli obiettivi politici non prescinde dai valori morali dei membri della società, piuttosto ne deriva, essendo espressione della condivisione di alcuni valori ritenuti fondamentali. Tra gli strumenti più incisivi per la realizzazione di questi ci sono le istituzioni e norme giuridiche di cui la comunità si dota, vale a dire il diritto, che in un significato esteso del termine comprende l'insieme delle prassi, degli organi e dei meccanismi di formazione delle scelte collettive.

Morale, politica e diritto sono dunque necessariamente interconnessi nell'ambito dell'esperienza umana di relazione: essa è dunque al tempo stesso esperienza morale, politica e giuridica. Considerare gli aspetti pubblici della vita umana da un punto di vista etico presuppone la consapevolezza di questo legame, da cui deriva il riconoscimento dell'ammissibilità di una valutazione delle decisioni pubbliche (politiche o giuridiche) sulla base di criteri morali. La specificità dell'etica pubblica consiste, in altri termini, nel riconoscere la legittimità della discussione pubblica: “[p]iù che un arsenale di principi, regole, argomentazioni stringenti, l'etica pubblica è un insieme di chiamate in causa di tutti coloro che pretendono di agire in nome di una collettività”<sup>1</sup>.

Operare una critica etica del diritto, assumendo un punto di vista interno alla comunità da cui il diritto è prodotto e a cui si applica, significa verificare che esso adempia alla sua funzione specifica di realizzazione dei fini etico-politici che la comunità stessa si è attribuita. Fini che trovano espressione, all'interno di un ordinamento giuridico, nei principi fondanti contenuti nelle

---

<sup>1</sup> C. A. Viano, *Etica pubblica*, Laterza, Roma, 2002, p. 116.

Carte costituzionali, e rispetto ai quali dovrà essere valutato il contenuto delle norme giuridiche.

In questo scritto intendo compiere un'analisi etica di un tipo particolare di decisione pubblica: l'adozione di sanzioni economiche da parte delle Nazioni Unite, considerata nel caso specifico della sua applicazione all'Iraq. La decisione, dunque, di un'organizzazione internazionale, che vuole rappresentare quella comunità del tutto peculiare che è la comunità internazionale, che si traduce in decisione statale allorché, con una legge, viene recepita dagli Stati membri dell'organizzazione.

Nel primo capitolo introdurrò l'argomento definendo la misura in questione e presentando le principali problematiche connesse alla sua applicazione, prestando particolare attenzione alle difficoltà legate al carattere primitivo del diritto internazionale. In un sistema, come quello internazionale, in cui in assenza di tribunali con giurisdizione coercitiva vige 'l'auto-interpretazione' delle norme, i confini fra morale, diritto e politica sono inevitabilmente più incerti che in altri sistemi giuridici, e ciò rende preferibile un approccio etico complessivo: "[...] sul piano pratico, le sanzioni giuridiche mancano: sono inflitte solo sanzioni politiche e morali. L'assenza di giudici e gendarmi è un male a cui dobbiamo rassegnarci senza troppe recriminazioni, consapevoli che il diritto ci fornisce almeno dei punti di riferimento che si possono far valere sul piano etico e politico."<sup>2</sup>

L'incertezza e l'ambiguità delle relazioni internazionali emergono con evidenza in relazione all'embargo imposto dalle Nazioni Unite all'Iraq. In effetti, la scelta di questo caso, descritto nel secondo capitolo, è dovuta proprio al suo carattere emblematico: si tratta delle sanzioni economiche più estese e severe mai applicate, la cui durata non ha precedenti, così come senza precedenti è la gravità delle conseguenze umanitarie prodotte sulla popolazione irachena. Un episodio complesso, che mette in luce le incongruenze e il mancato collegamento fra le disposizioni del capitolo settimo della Carta delle Nazioni Unite e le convenzioni sui diritti umani, e che è causa di contrapposizione fra organi diversi di una stessa organizzazione.

---

<sup>2</sup> Antonio Cassese, citato in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, 1997, <http://generis.multimania.com/reflexions/lavodrama97.html>.



Il terzo capitolo sarà dedicato alla valutazione etica dell'embargo da un punto di vista utilitaristico: la correttezza di tale misura sarà dunque considerata in base al criterio della massimizzazione del benessere dell'umanità. L'esame del rapporto fra i fini politici per cui le sanzioni sono state adottate e le conseguenze effettivamente prodotte sarà condotto su diversi piani: dagli obiettivi contenuti nelle risoluzioni Onu, a quelli non indicati dalle risoluzioni ma apertamente dichiarati da esponenti politici o sostenuti da accademici, per poi ricondurre l'analisi degli effetti nell'ambito dei fini superiori espressi dalla Carta delle Nazioni Unite. L'apparente contraddittorietà della politica delle sanzioni mi porterà ad allargare lo sguardo al quadro globale in cui essa è inserita, considerando l'incidenza dei rapporti di forza su cui si basa il Consiglio di sicurezza nella determinazione delle strategie di sicurezza collettiva.

Il quarto capitolo sarà incentrato sui concetti di responsabilità e potere. Il primo sarà considerato sia nel suo significato di imputazione delle conseguenze di un atto, sia in quello finalistico legato al potere derivante dall'assunzione di un ruolo pubblico. L'analisi dei diversi livelli di responsabilità degli individui, nella loro condotta pubblica, rispetto all'embargo all'Iraq si focalizzerà sul momento, eticamente significativo, del conflitto fra dovere morale, impegno politico e obbligo giuridico. Il potere, fonte di responsabilità, sarà poi considerato nella diversa prospettiva della ricerca di giustificazione e consenso tramite il ricorso strumentale e retorico a termini e concetti di natura etica.

## I. LE SANZIONI ECONOMICHE NELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE: NATURA E PROBLEMATICHE

Sommario: 1. LA SANZIONE GIURIDICA - 1.1 Il concetto di sanzione - 1.2 La sanzione come concetto giuridico fondamentale - 2. LA SANZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE - 2.1 Sanzioni internazionali e natura del diritto internazionale - 2.2 Le sanzioni nella Carta delle Nazioni Unite - 2.3 Le sanzioni economiche nella Carta delle Nazioni Unite.

### ***1. La sanzione giuridica***

#### **1.1 Il concetto di sanzione**

Il termine 'sanzione' deriva da *sanctio*, forma astratta di *sanctum*, participio passato del verbo latino *sancire*; per un'analisi semantica del termine è necessario quindi risalire al significato di *sanctum*. Il testo di riferimento, a questo fine, è rappresentato dal passo di Ulpiano riportato in D.I. 8.9.3, da cui emerge che "è *sanctum* l'insieme delle cose che non sono né sacre né profane, ma che sono garantite da una qualche *sanctio*, come ad esempio quella delle leggi ...: è *sanctum* ciò che è sottomesso a *sanctio*, anche se non sia consacrato ad un dio"<sup>3</sup>. Come rileva Francesco D'Agostino, nonostante si tratti di un ragionamento circolare (è *sanctum* ciò che è sottomesso a *sanctio*), la definizione di Ulpiano contribuisce a chiarire la natura di ciò che è *sanctum* in virtù della sua contrapposizione al sacro e al profano: mentre queste ultime due categorie designano una dimensione naturale, esterna alla volontà dell'uomo, la prima è il risultato di

---

<sup>3</sup> "Proprie dicimus sancta quae neque sacra neque profana sunt, sed sanctione quidam confirmata, ut leges sanctae sunt [...]; quod enim sanctione quidam subnixum est, id sanctum est, et si deo non sit consecratum." F. D'Agostino, *La sanzione nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 11.

un'operazione umana, è il prodotto dell'atto del sancire, attraverso il quale l'uomo interpreta e qualifica il mondo; *sancire* implica dunque un agire volontario che consiste nel riconoscere gli eventi e giudicarli.

La sanzione è così legata all'adozione di una determinata concezione di uomo, poiché presuppone che l'essere umano sia in grado di giudicare e libero di agire sulla base dei propri giudizi, e quindi responsabile: "c'è responsabilità ogni qual volta l'uomo *agisce* nel mondo, vi interviene cioè seguendo regole e principi, anziché abbandonandosi all'impersonalità dell'accadere naturalistico"<sup>4</sup>. Negando l'esercizio della libertà, e ammettendo esclusivamente il dominio della necessità, si esclude il concetto di sanzione.

La sanzione presuppone poi una considerazione dell'uomo come essere sociale, per cui un'azione è sanzionata in quanto la si riconosce produttiva di effetti significativi anche per gli altri soggetti con cui ci si trova a coesistere; in quanto inserita, cioè, in un sistema sociale. Più specificatamente, la sanzione implica "un giudizio sull'azione di non conformità alla logica globale del vivere sociale" e, mirando a ristabilire l'ordine violato, rappresenta una "*condizione di ulteriore sussistenza dell'ordine coesistenziale*"<sup>5</sup>.

Considerare la sanzione in riferimento al comportamento di un soggetto in relazione ad altri, attribuendole il carattere della bilateralità, significa limitare il campo alle sanzioni sociali, trascurando quelle morali. La distinzione fra sanzione sociale e sanzione morale riflette quella fra norma sociale e norma morale: mentre la prima è contraddistinta dai caratteri, oltre che della bilateralità, dell'esteriorità (si riferisce a un comportamento esterno, manifestato) e dell'eteronomia (si impone al soggetto dall'esterno)<sup>6</sup>, la norma morale obbliga in coscienza, e chi la viola risponde nei confronti di se stesso. La sanzione morale consiste in un senso di colpa, cioè nella condizione di rimorso che deriva dall'essere in contraddizione con se stessi; in quanto inflitta dal soggetto a se stesso, è una sanzione interiore auto-imposta.

La sanzione giuridica costituisce una categoria all'interno del più ampio gruppo delle sanzioni sociali, intese come "una reazione da parte di una società o di un considerevole numero dei suoi membri a un modo di

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 7.

<sup>5</sup> Ibid., p. 21.

<sup>6</sup> Si veda L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 6.

comportamento che viene in tal modo approvato (sanzioni positive) o disapprovato (sanzioni negative)”<sup>7</sup>.

Volendo individuare gli elementi che differenziano la sanzione giuridica dalle altre sanzioni sociali, non sembra utile fare riferimento alla funzione: il fine di tutte le sanzioni sociali, giuridiche incluse, è quello di incoraggiare o scoraggiare determinate condotte, a seconda che siano o meno conformi alle norme sociali, traducendosi in una tecnica di controllo sociale volta alla conservazione del sistema normativo. Neppure l'uso della forza sembra riguardare esclusivamente la sanzione giuridica (si fa l'esempio del linciaggio, forma di sanzione sociale senz'altro coattiva). La specificità della sanzione giuridica viene quindi ricondotta al criterio strutturale costituito dall'elemento della istituzionalizzazione: “perché si possa parlare di istituzione, non basta che vi siano regole di condotta che dirigono la condotta dei consociati: è necessaria un'organizzazione, fondata su regole, del gruppo stesso attraverso la determinazione dei fini, dei mezzi, degli organi del gruppo. Fa parte generalmente dell'organizzazione del gruppo la produzione di regole secondarie per l'osservanza e l'esecuzione delle regole primarie, cioè l'istituzionalizzazione della sanzione”<sup>8</sup>. La sanzione giuridica si caratterizza così per essere razionalizzata, in virtù di un processo che si articola in quattro fasi: 1) la specificazione dei comportamenti che richiedono una risposta; 2) la determinazione della misura in cui deve essere contenuta la risposta; 3) la designazione delle persone a cui viene attribuita la funzione di decidere se l'atto sia tra quelli che richiede una risposta; 4) la fissazione di regole in base alle quali deve svolgersi il processo di decisione<sup>9</sup>. L'istituzionalizzazione tende a conferire alla sanzione i caratteri della costanza, della proporzione, dell'imparzialità e della certezza, contribuendo alla sua oggettività.

Tale criterio, tuttavia, pur rilevando per una differenziazione di massima fra sanzioni giuridiche e sociali, non è sempre sufficiente (sono istituzionalizzate, ad esempio, anche le sanzioni religiose); in alcuni casi, si dovrà quindi ricorrere a ulteriori criteri, come l'autorità che irroga la sanzione, il genere di norma violata ecc.

---

<sup>7</sup> Radcliffe-Brown, citato in F. D'Agostino, *La sanzione nell'esperienza giuridica*, cit., p. 31.

<sup>8</sup> N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 128.

<sup>9</sup> N. Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 330.

## 1.2 La sanzione come concetto giuridico fondamentale

Il concetto di 'sanzione' rientra fra i concetti giuridici fondamentali, a cui cioè è necessario ricorrere per la descrizione di un sistema giuridico. Si definiscono 'primitivi' i concetti che non sono definiti in base a nessuno degli altri concetti, mentre sono 'derivati' quelli nella cui definizione compare qualcuna delle espressioni primitive<sup>10</sup>.

Fra le diverse teorie, la dottrina di Hans Kelsen è quella maggiormente finalizzata alla ricostruzione di un sistema coerente di definizioni di termini giuridici fondamentali, volta a eliminare le imprecisioni del linguaggio ordinario e a raggiungere una teoria formale il più possibile pura. Nella sua elaborazione, Kelsen attribuisce alla sanzione un valore fondante, ritenendola il concetto primitivo su cui poggia la definizione di tutti gli altri. All'origine di tale affermazione vi è la definizione di diritto assunta da Kelsen, secondo cui il diritto è un ordinamento coercitivo, cioè un sistema di regole che prescrivono certi modelli di comportamento prevedendo misure coercitive - le sanzioni - in caso di comportamento contrario. L'illecito è così costituito da ogni atto previsto da una norma come condizione dell'applicazione di una sanzione; è proprio la norma sanzionatoria, secondo Kelsen, a dover essere considerata norma giuridica primaria, invertendo la concezione tradizionale secondo cui è primaria la norma che stabilisce un precetto e secondaria quella che stabilisce la sanzione da applicare a chi violi la norma primaria<sup>11</sup>.

La ricostruzione di Kelsen è stata oggetto di critiche, mosse prevalentemente dall'accusa di non essere in grado di spiegare i diversi tipi di norme giuridiche<sup>12</sup>, risultando così, nella sua perfezione formale, eccessivamente riduttiva; alla base di tali critiche, però, vi è spesso una diversa concezione del diritto, considerato più come strumento di cooperazione sociale che tecnica di controllo finalizzata a condizionare i comportamenti dei soggetti. In ogni caso, volendo delineare gli elementi essenziali del concetto di sanzione giuridica, senza alcuna pretesa di

---

<sup>10</sup> C. Nino, *Introduzione all'analisi del diritto*, trad. it., Giappichelli, Torino, 1996, cap. IV, pp. 147-209.

<sup>11</sup> Si veda H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it., Etas, Milano, 1952, pp. 15-29.

<sup>12</sup> H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, trad. it., Einaudi, Torino, 1965, pp. 44-51.

completezza e senza sconfinare nel merito delle diverse teorie normative, sarà senz'altro utile rifarsi alla definizione che ne dà Kelsen.

Questo autore definisce la sanzione come un atto coercitivo (il carattere della coercizione non coincide necessariamente con l'uso della forza, ma piuttosto con la possibilità di ricorrervi), che ha per oggetto la privazione di un bene (come la vita, la libertà, la proprietà ecc.), è esercitato da un'autorità competente, secondo quanto disposto dalle norme dell'ordinamento, e consegue ad un comportamento volontario. Se la sanzione è diretta contro il soggetto che ha posto in essere il comportamento sanzionato, si ha una responsabilità diretta. Se è diretta contro un soggetto diverso, si ha una responsabilità indiretta (cioè per comportamento altrui); nel caso specifico in cui la sanzione colpisce individui che appartengono alla stessa comunità (famiglia, tribù, Stato) dell'agente, si ha una responsabilità collettiva. La responsabilità collettiva caratterizza il diritto primitivo, in cui la famiglia o il clan erano responsabili degli atti antiggiuridici di uno qualsiasi dei membri, e si è conservata nel diritto internazionale<sup>13</sup>.

## ***2. La sanzione nel diritto internazionale***

### **2.1 Sanzioni internazionali e natura del diritto internazionale**

Il carattere indispensabile delle sanzioni rispetto ad ogni sistema giuridico fa sì che il problema delle sanzioni abbia sempre svolto un ruolo importante nella teoria del diritto internazionale. Il riferimento all'assenza di sanzioni organizzate in modo centrale ha costituito uno dei principali argomenti avanzati da chi nega la giuridicità dell'ordinamento internazionale. Prima di accennare a come è stata affrontata tale questione, sarà necessario definire a cosa ci si riferisce quando si parla di sanzioni internazionali e in cosa consista la loro peculiarità rispetto alle sanzioni del diritto statale.

A seconda della fonte normativa, fra le sanzioni di diritto internazionale si distinguono le sanzioni da diritto generale e le sanzioni da diritto

---

<sup>13</sup> H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990, pp. 137-148.

convenzionale; le prime hanno origine da norme consuetudinarie (la consuetudine costituisce fonte primaria nell'ambito dell'ordinamento internazionale) e riguardano tutti gli Stati, le seconde sono previste da accordi internazionali, bilaterali o multilaterali, e interessano solo il rapporto fra gli Stati contraenti.

Il diritto internazionale classico ammetteva, fra le sanzioni da diritto generale esercitate contro uno Stato responsabile di un illecito internazionale (cioè della violazione di un obbligo imposto da una norma di diritto internazionale), la guerra e la rappresaglia. Guerra e rappresaglia si distinguerebbero, secondo l'interpretazione di Kelsen, per il diverso grado di interferenza nella sfera degli interessi dello Stato offensore, la prima mirando alla sua totale sottomissione (interferenza illimitata), e la seconda alla violazione di certi interessi (interferenza limitata), oltre che per il fatto che la guerra viene sempre condotta con la forza armata, mentre questo non è necessariamente vero per la rappresaglia<sup>14</sup>. Tuttavia, l'introduzione del divieto generale di uso della forza da parte della Carta delle Nazioni Unite ha determinato, secondo l'opinione prevalente, l'affermarsi di una consuetudine; il principio del divieto di uso della forza, dunque, apparterebbe ormai al diritto internazionale consuetudinario, ed esisterebbe indipendentemente dalla norma di diritto convenzionale della Carta Onu<sup>15</sup>. La legittima difesa rappresenterebbe così l'unico titolo di ricorso lecito all'uso della forza armata da parte del singolo Stato<sup>16</sup> (ma non si può, evidentemente, parlare di sanzione), mentre le misure di reazione ad un illecito internazionale potrebbero consistere solo nella violazione, da parte dello Stato leso nei confronti dello Stato offensore, di un obbligo derivante da norme consuetudinarie o convenzionali, che non preveda l'uso della forza armata

---

<sup>14</sup> Si veda H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990, pp. 352-354.

<sup>15</sup> Si è espressa in questo senso la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, lista generale n. 70, 27 giugno 1986.

<sup>16</sup> Gli eventi seguiti agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno messo fortemente in discussione la disciplina internazionale dell'uso della forza. Antonio Cassese ha interpretato le decisioni giuridiche del Consiglio di sicurezza seguite a quei fatti nel senso di un notevole ampliamento del concetto di legittima difesa, sottolineando i rischi, in termini di anarchia, che deriverebbero dall'allontanamento dai principi fondamentali del diritto internazionale. Si veda A. Cassese, "Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", in *European Journal of International Law*, [http://www.ejil.org/forum\\_WTC/ny-cassese.html](http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-cassese.html).

(cioè in una rappresaglia condotta senza l'uso delle armi, usando la terminologia kelseniana).

Altra sanzione di diritto generale è la ritorsione, intesa come comportamento lesivo di interessi giuridicamente non protetti di uno Stato responsabile di una violazione del diritto internazionale (ad esempio, il mancato rinnovo di un accordo di scambio commerciale)<sup>17</sup>.

Gli accordi internazionali, pur rappresentando una fonte di diritto subordinata alla consuetudine, costituiscono la parte più cospicua del diritto internazionale; a livello di sanzioni, occupano un posto di particolare rilievo i meccanismi previsti dagli statuti delle organizzazioni internazionali. I sistemi di sanzioni convenzionali contemplano sia la possibilità che gli Stati adottino unilateralmente sanzioni rappresentate da deroghe all'accordo, sia la possibilità che organi sociali autorizzino le parti contraenti a tali deroghe o deliberino direttamente misure sanzionatorie. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, gli statuti di organizzazioni internazionali possono prevedere che gli organi sociali privino gli Stati membri dei diritti e dei privilegi legati allo status di membro, o dello status stesso; raccomandino o decidano l'adozione, da parte degli Stati adempienti contro quelli inadempienti, di sanzioni non implicanti l'uso della forza, o di misure coercitive con forze armate messe a disposizione da Stati membri. Oltre alle sanzioni espressamente previste, si ritiene che tali organi, nell'ambito delle proprie attribuzioni, possano deliberare ulteriori misure sanzionatorie: pur essendo prive di competenze normative nel senso stretto del termine, cioè del potere di creare nuovi rapporti obbligatori interstatali, le organizzazioni internazionali possono comunque svolgere importanti funzioni di chiarificazione e concretizzazione delle norme statutarie, nonché di accertamento e di attuazione dei diritti esistenti a norma dello statuto o del diritto internazionale generale<sup>18</sup>.

Sul piano del diritto internazionale generale, vincolante per l'intera comunità internazionale, non esiste alcuna autorità, in particolare alcun tribunale con giurisdizione coercitiva, che possa accertare l'esistenza di un illecito internazionale e disporre l'applicazione di sanzioni. Si è quindi in

---

<sup>17</sup> Si veda F. Lattanzi, "Sanzioni internazionali", in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Varese, 1989, pp. 536-574.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 559.



presenza di un ordinamento fortemente decentralizzato, basato sull'auto-tutela: tanto l'accertamento della violazione del diritto internazionale, quanto la reazione ad esso, è lasciata ai singoli Stati, per cui c'è identità fra il soggetto offeso e il soggetto legittimato ad applicare la sanzione. Manca, in definitiva, l'istituzionalizzazione della sanzione, che abbiamo visto essere considerato l'elemento di distinzione fra le sanzioni giuridiche e le altre sanzioni sociali. Lo stesso Bobbio, tuttavia, nell'individuare nell'istituzionalizzazione, e nei caratteri che ne conseguono, la specificità delle sanzioni giuridiche, precisa che "ciò non vuol dire che la sanzione giuridica abbia sempre questi quattro caratteri [ovvero la costanza, la proporzionalità, l'imparzialità e la certezza], ma semplicemente che la diversificazione fra sanzione sociale e sanzione giuridica avviene su questa linea di sviluppo"<sup>19</sup>. L'assenza di un sistema sanzionatorio organizzato non deve quindi necessariamente portare ad affermare l'assenza di sanzioni giuridiche a livello internazionale, quanto piuttosto a riconoscerne la peculiarità; l'auto-tutela caratterizza gli ordinamenti primitivi, qual è l'ordinamento internazionale, mentre il suo abbandono e la sua sostituzione con i meccanismi dell'etero-tutela contraddistinguono il più evoluto ordinamento giuridico statale.

Sono dunque queste le caratteristiche che hanno fatto dubitare della natura giuridica dell'ordinamento internazionale e dell'obbligatorietà delle norme di diritto internazionale. In particolare, John Austin, concependo il diritto come il comando di un sovrano sostenuto da una minaccia, ammette la validità del diritto internazionale esclusivamente in termini di moralità positiva, ritenendo l'assenza di sanzioni organizzate un ostacolo insuperabile per il riconoscimento della sua obbligatorietà<sup>20</sup>.

E' di diverso avviso Herbert Hart, che nega che l'obbligo coincida con la probabilità di essere sanzionato, per cui l'espressione "avere un obbligo" coinciderebbe con l'espressione "essere probabile che si soffra la sanzione o pena minacciata per la disobbedienza"; essa piuttosto descrive la situazione di un soggetto dal punto di vista delle norme accettate come criterio di condotta. Anche nel diritto statale, sostiene Hart, "è vero che non tutte le norme fanno sorgere obblighi e doveri: ed è anche vero che le norme che hanno

---

<sup>19</sup> N. Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, cit., p. 331

<sup>20</sup> Si veda J. Austin, "Lezione V", in J. Austin, *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 175-235.

generalmente questo effetto [...] vengono generalmente sostenute da serie richieste di conformità e da continue critiche alle deviazioni. Tuttavia, una volta che ci liberiamo dall'analisi in termini di predizioni e dalla concezione, da cui essa ha origine, del diritto come composto essenzialmente da ordini sostenuti da minacce, non sembra che vi siano delle buone ragioni per limitare il concetto normativo di obbligo alle norme sostenute da sanzioni organizzate”<sup>21</sup>. L'analisi di Hart va oltre la confutazione della posizione legata alla concezione austriaca dell'obbligo giuridico, e considera l'obiezione secondo cui, accettando la necessità di sanzioni organizzate per il diritto statale, si deve affermare che esse siano necessarie anche per il diritto internazionale, per cui la loro assenza impedisce di considerare obbligatorie le norme internazionali. Tale posizione, rileva Hart, non tiene conto della profonda diversità della vita internazionale rispetto a quella interna ad uno Stato, per cui è ammissibile ritenere non necessaria la presenza di organi centrali che garantiscano l'applicazione delle norme internazionali, ed è sensato riferirsi “alle azioni imposte da queste norme come azioni obbligatorie: vi è una generale pressione verso la conformità alle norme; si basano su di esse pretese e concessioni e si assumono le loro violazioni per giustificare non soltanto insistenti richieste di compensazione, ma anche rappresaglie e contromisure”<sup>22</sup>.

Kelsen affronta lo stesso problema partendo dalla sua definizione di diritto come ordinamento coercitivo che collega atti coercitivi (le sanzioni) a fattispecie previste come condizioni (gli illeciti): il complesso di norme definito come “diritto internazionale” è diritto nello stesso senso in cui lo è il diritto statale se prevede atti coercitivi come sanzioni. Kelsen riconosce la natura di sanzioni della rappresaglia e della guerra: entrambe sono ammesse dal diritto internazionale generale<sup>23</sup> solo in quanto reazioni alla violazione del diritto stesso, cioè come sanzioni; se l'ingerenza non ha luogo come reazione di questo tipo, è essa stessa un delitto internazionale. Le sanzioni di diritto internazionale non si distinguono da quelle statali per il contenuto: consistono

---

<sup>21</sup> H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, cit., p. 252.

<sup>22</sup> H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, cit., p. 255.

<sup>23</sup> Kelsen scrive quando ancora il divieto dell'uso della forza non si è affermato come consuetudine internazionale.

sempre “nella privazione coatta della vita, della libertà e di altri beni umani, particolarmente di beni economici”<sup>24</sup>.

Da tutt'altra prospettiva, e precisamente in un'ottica realista, Raymond Aron critica l'analogia kelseniana fra l'ordinamento giuridico interno e quello internazionale, considerando una finzione giuridica il ricorso alle nozioni di illecito e sanzione in ambito internazionale: “Nel momento in cui guerre e rappresaglie sono interpretate come sanzioni, in risposta ad atti illeciti, i teorici del diritto puro credono di sviluppare, senza cozzare contro insormontabili contraddizioni, un sistema di norme paragonabile ai sistemi nazionali. Ma si tratta, mi sembra, di un'illusione, o per lo meno, l'edificio di norme così costruito, anche se soddisfacente dal punto di vista logico, sarebbe troppo lontano dal mondo reale per conservare significato. Tutto sommato, l'interpretazione di guerre e rappresaglie come sanzioni in replica a atti illeciti, non è che una finzione giuridica, non conforme al senso che nella storia gli uomini, governanti o soldati, hanno attribuito all'uso della forza. [...] Stando alla definizione di diritto di Kelsen, non c'è diritto internazionale se non c'è regolamentazione della violenza e non sono previste sanzioni nel momento in cui si verificano certi fatti-condizione. Ma l'ipotesi secondo cui la violenza fra Stati è sia delitto sia sanzione non è né evidente né dimostrata e Kelsen stesso talvolta suggerisce di preferire questa ipotesi all'ipotesi della legalità di qualsiasi guerra per motivi politici e non scientifici.”<sup>25</sup>

## **2.2 Le sanzioni nella Carta delle Nazioni Unite**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui statuto è entrato in vigore il 25 ottobre 1945, rappresenta in assoluto l'organizzazione internazionale più importante, comprendendo la quasi totalità degli Stati; per questo motivo, anche se da un punto di vista formale non è corretto, si ritiene che essa rappresenti l'intera comunità internazionale. Occupandosi delle sanzioni di diritto internazionale, sarà dunque necessario considerare il sistema

---

<sup>24</sup> H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, cit., p. 354.

<sup>25</sup> R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 8<sup>ème</sup> éd, 1984, p. 705.

sanzionatorio dell'Onu, su cui si basa, di fatto, la generalità delle relazioni internazionali.

Tale sistema è di carattere centralizzato, poiché la deliberazione e l'adozione delle sanzioni è sottratta ai singoli Stati e riservata agli organi sociali. Sono legate allo status di membro le sanzioni previste dagli articoli 5, 6 e 19 della Carta: il primo prevede la sospensione dell'esercizio dei diritti e dei privilegi di membro nei confronti dello Stato sottoposto ad un'azione preventiva o coercitiva da parte del Consiglio di sicurezza; nel secondo caso si tratta dell'espulsione, da parte dell'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza, dello Stato membro che abbia persistentemente violato i principi dell'Organizzazione; l'articolo 19 prevede invece la sospensione del diritto di voto in seno all'Assemblea per lo Stato in arretrato con il pagamento dei contributi.

L'articolo 94, paragrafo 2, prevedendo la facoltà del Consiglio di sicurezza di raccomandare o decidere misure coercitive contro lo Stato che non adempie agli obblighi imposti da una sentenza della Corte internazionale di giustizia, è particolarmente significativo, rappresentando l'unico caso in cui il Consiglio può adottare sanzioni esecutive; l'unico caso cioè in cui la sua azione consiste nel far rispettare il diritto internazionale in generale, così come accertato a livello giudiziario<sup>26</sup>.

Il Consiglio agisce invece diversamente sulla base delle disposizioni del capitolo sette della Carta, che attribuiscono ad esso rilevanti poteri d'azione su cui si fonda il sistema di sicurezza collettivo che le Nazioni Unite si propongono di realizzare. Ai sensi dell'articolo 39, "[i]l Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla 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"<sup>27</sup>. Il Consiglio può quindi ricorrere a misure che non prevedono l'uso della forza armata (art. 41) o che la prevedono (art. 42). La natura di tali atti è oggetto di discussione in dottrina, non essendoci una posizione unanime in merito alla questione di una loro qualifica come sanzioni

---

<sup>26</sup> Si veda J. Kunz, "Sanctions in International Law", in *American Journal of International Law*, vol. 54, 1960, pp. 324-347.

<sup>27</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 39.

o come misure politiche, non riconducibili alla violazione di una norma<sup>28</sup>. Il punto nodale della questione è costituito dalla natura del legame esistente fra i meccanismi previsti dalla Carta per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e l'istituto giuridico della responsabilità dello Stato derivante da illecito internazionale.

Un legame fra le due cose è espressamente previsto dal Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato<sup>29</sup> redatto dalla Commissione di diritto internazionale, il quale include, fra le contromisure (cioè le reazioni applicabili contro uno Stato che ha commesso un fatto illecito), “le misure di reazione applicate in virtù di una decisione presa da un'organizzazione internazionale, in conseguenza alla violazione di un'obbligazione internazionale che ha serie conseguenze per l'intera comunità internazionale, e in particolare [...] certe misure che le Nazioni Unite hanno il potere di adottare, sotto il sistema stabilito dalla Carta, in vista del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”<sup>30</sup>. In particolare, tali sanzioni sembrano essere collegate al concetto di crimini internazionali, distinti dai delitti internazionali dall'articolo 19 del Progetto, introdotto da Roberto Ago<sup>31</sup>.

L'introduzione del legame fra il regime di responsabilità e le misure adottate dal Consiglio di sicurezza, tuttavia, è controversa: l'applicazione di queste misure, infatti, non è condizionata all'esistenza di un fatto illecito. Quest'aspetto è preso in considerazione da Kelsen, che sottolinea come le condizioni per l'adozione delle misure coercitive, così come formulate dall'articolo 39, non siano riconducibili alla violazione di alcun obbligo previsto dalla Carta. L'obbligo dal contenuto più simile è quello disposto dall'articolo 2(4), che consiste nell'astensione “dalla minaccia o dall'uso della

---

<sup>28</sup> Nella Carta non compare mai il termine ‘sanzione’, ma si parla sempre di ‘misure’. Il termine ‘sanzione’ compare invece in alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (si veda, ad esempio, la ris. 665 (1990) sull'Iraq). Nel corso della tesi mi riservo di utilizzare indifferentemente l'uno o l'altro termine.

<sup>29</sup> Il Progetto a cui faccio riferimento è quello approvato dalla Commissione stessa nel 1996. Esso include nella definizione di tale responsabilità tutte le conseguenze giuridiche derivanti da un illecito internazionale.

<sup>30</sup> Nazioni Unite, *Yearbook of the International Law Commission*, New York, 1980, vol II, parte 2, p. 121.

<sup>31</sup> Art. 19, par. 2: “Un atto illecito internazionale che risulta dalla violazione da parte di uno Stato di un obbligo internazionale così essenziale per la salvaguardia di interessi fondamentali della comunità internazionale che la sua violazione è riconosciuta come crimine da detta comunità nel suo insieme costituisce un crimine internazionale.” Par. 4: “Ogni fatto illecito che non costituisce un crimine internazionale in conformità al paragrafo

forza” ; l'articolo 39, invece, fa riferimento all'esistenza di “una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione”: mancando qualsiasi definizione di tali termini<sup>32</sup>, è rimesso alla discrezione del Consiglio decidere cosa costituisca una “minaccia alla pace”, la quale potrebbe quindi sussistere anche in assenza della violazione di un obbligo. D'altra parte, osserva Kelsen, alla minaccia o al ricorso all'uso della forza da parte di uno Stato non segue necessariamente l'adozione di una misura coercitiva ex articolo 39 da parte del Consiglio, che può limitarsi a fare una raccomandazione. In breve, lo scopo di tali misure “non è quello di conservare o ristabilire il diritto, ma di conservare o ristabilire la pace, che non coincide necessariamente con il diritto”<sup>33</sup>; esse non sono ‘sanzioni’, perché non sono previste come reazione alla violazione di obblighi stabiliti dalla Carta, presentandosi piuttosto come atti puramente politici.

Questa interpretazione, secondo Kelsen, rispecchia la “tendenza generale prevalsa durante la redazione della Carta; la preminenza dell'approccio politico su quello giuridico”<sup>34</sup>, ma non è l'unica possibile. Si potrebbe sostenere, in conformità al diritto internazionale generale, che l'interferenza coercitiva nella sfera degli interessi di uno Stato, cioè la rappresaglia, è permessa solo come reazione ad un illecito, vale a dire come sanzione. Poiché le misure ex articolo 39, 41 e 42 della Carta costituiscono un'interferenza di questo tipo, devono essere interpretate come sanzioni se si vuole che siano conformi al diritto internazionale. L'unico argomento con cui sostenere questa tesi, è riconoscere che gli obblighi degli Stati membri non sono solo quelli espressamente formulati dalla Carta, ma includono anche l'obbligo di astenersi da ogni condotta che il Consiglio di sicurezza determina essere una minaccia alla o una violazione della pace. Dato che il Consiglio non è sottoposto ad alcun vincolo in questa sua determinazione, accettare questa lettura significa ammettere che con la sua decisione esso crei nuovo diritto (contraddicendo, quindi, l'opinione comune che nega la competenza normativa

---

2 costituisce un delitto internazionale.” La configurabilità di una gerarchia di questo tipo, fra gli obblighi internazionali, è comunque oggetto di discussione in dottrina.

<sup>32</sup> La risoluzione 3314 (XXIX) adottata nel 1974 dall'Assemblea generale, relativa alla definizione di ‘aggressione’, è stata dichiarata non intesa a pregiudicare o limitare l'ampia discrezione del Consiglio in materia.

<sup>33</sup> H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons Ltd., Londra, 1951, p. 294.

<sup>34</sup> H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, cit., p. 735.

degli organi delle organizzazioni internazionali). Kelsen riconosce gli inconvenienti che derivano da questa ricostruzione in termini di incertezza e arbitrio. In ogni caso, ritiene che la scelta fra le due interpretazioni abbia un'importanza teorica, più che pratica, e sottolinea come entrambe rivelino il potere straordinario di cui è dotato il Consiglio di sicurezza.

Propendono chiaramente per la natura politica degli atti Barbara Delcourt e Olivier Corten, secondo cui “il ruolo del Consiglio di sicurezza non è sicuramente quello di far rispettare il diritto internazionale. E' stato concepito per mantenere la pace e la sicurezza, e adottare a questo fine delle misure che si impongano. Le sue modalità di funzionamento, basate sull'equilibrio pragmatico delle forze presenti, lo rende del tutto inadatto ad un giudizio obiettivo e sereno delle controversie portate davanti a lui”<sup>35</sup>.

In alcune occasioni, in effetti, il Consiglio ha riconosciuto una minaccia alla pace nella mancata attuazione di risoluzioni non obbligatorie, in assenza, quindi, di un illecito internazionale; inoltre, nelle risoluzioni assunte sulla base dell'articolo 39, non ha mai fatto formalmente riferimento ad un atto di aggressione, neanche in presenza di casi palesi come l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, preferendo ricorrere alle espressioni più neutrali di minaccia o violazione della pace<sup>36</sup>.

Tuttavia, nella sua prassi recente, l'azione del Consiglio è stata strettamente collegata alla presenza di illeciti internazionali<sup>37</sup>: di fatto, c'è l'affermazione della violazione di un'obbligazione internazionale fondamentale, c'è un processo di attribuzione, e questo accertamento contribuisce a formare la base per l'applicazione di una sanzione giuridica. In questi casi, la risposta collettiva di un organo politico svolge, per le sue conseguenze, una funzione di imposizione del diritto. La qualifica di un illecito internazionale da parte del Consiglio ha evidente natura politica: tale organo è composto da rappresentanti governativi e, a differenza dell'Assemblea generale, non è rappresentativo dell'intera comunità internazionale; inoltre, non è vincolato,

---

<sup>35</sup> Citati in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

<sup>36</sup> Si veda V. Gowlland-Debbas, “Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility”, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, gennaio 1994, pp. 55-98.

nelle sue determinazioni, ad alcun procedimento giudiziario: non deve produrre prove, né ascoltare testimoni.

Vera Gowlland-Debbas sottolinea che concludere, sulla base dell'assenza di un procedimento giuridico, che nelle questioni relative alla responsabilità degli Stati il ruolo del Consiglio è puramente politico, in contrapposizione a quello giuridico della Corte internazionale di giustizia, non serve a chiarire la funzione svolta dal Consiglio<sup>38</sup>. La distinzione fra le funzioni dei due organi deve cioè avvenire su un altro piano: in relazione alla responsabilità internazionale di uno Stato, la Corte si occupa di procedure di risoluzione pacifica, il Consiglio di contromisure istituzionalizzate. Le procedure della Corte possono essere implicate in uno stadio precedente, in luogo di contromisure o come condizione per le contromisure, o in uno stadio successivo, per giudicare la legalità di una contromisura individuale a cui si è già ricorsi. L'azione del Consiglio è un mezzo di coercizione: reagendo alla violazione di norme fondamentali di diritto internazionale, esso non agisce come un arbitro imparziale o un terzo, ma in luogo e al posto dello Stato offeso in materie che colpiscono gli interessi dell'intera comunità. Non si tratta cioè di un sistema centralizzato per determinare se la reazione è legittima, ma della reazione collettiva stessa. La definizione giuridica delle dispute e le contromisure istituzionalizzate sono due processi distinti, anche se si basano sulla stessa premessa, costituita da un accertamento quasi-giudiziario, e se il risultato di entrambi i processi incide sulla posizione giuridica dello Stato interessato. Per quanto riguarda l'azione del Consiglio, un aspetto problematico è rappresentato dal fatto che, per quanto la reazione collettiva sia preferibile a quella più arbitraria e destabilizzante del singolo Stato offeso, mentre l'accertamento di un illecito come condizione per l'applicazione di una contromisura da parte del singolo Stato può essere sottoposto al giudizio di un giudice (la Corte) o di un arbitro, le determinazioni adottate dal Consiglio in connessione alla sua responsabilità principale nel mantenimento della pace e sicurezza sono vincolanti e non soggette a revisione giuridica<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Si veda, ad esempio, il riferimento alla responsabilità dell'Iraq sotto la quarta Convenzione di Ginevra, in merito al trattamento di cittadini del Kuwait e di Stati terzi, nelle ris. 664, 667 e 670 del 1990.

<sup>38</sup> Si veda, anche per le considerazioni successive, V. Gowlland-Debbas, "*Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*", cit.

<sup>39</sup> La Carta e lo statuto della Corte non dicono nulla a proposito. La Corte si è espressa sulla validità delle risoluzioni del Consiglio in due occasioni, ma solo in quanto



Tali determinazioni, derivanti da un processo politico, hanno conseguenze giuridiche, creando nuove relazioni giuridiche all'interno delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda il rapporto fra le Nazioni Unite e lo Stato responsabile, una prima conseguenza è costituita dalla negazione degli effetti giuridici dell'illecito, cioè dalla sua nullità<sup>40</sup>. Inoltre, nonostante la presenza dell'illecito non sia, lo ripeto, una condizione necessaria per l'assunzione delle misure coercitive, nel caso esso ricorra costituisce comunque un elemento costitutivo della determinazione della minaccia o violazione della pace, che ha come conseguenza l'adozione di una misura coercitiva (dalla quale nasceranno ulteriori relazioni giuridiche).

Per quanto riguarda invece il rapporto fra le Nazioni Unite e gli altri Stati membri, la conseguenza è la nascita, in capo a questi ultimi, del dovere di eseguire la decisione del Consiglio. Tale organo agisce infatti in nome di tutti i membri<sup>41</sup>, e il singolo Stato ha non la facoltà ma il dovere di ricorrere all'azione<sup>42</sup>. Questo richiede l'adeguamento alla decisione dell'ordinamento interno, e potrebbe dar luogo ad un conflitto fra l'obbligo internazionale e il diritto statale<sup>43</sup>. La Carta non affronta questo problema, mentre una serie di decisioni giudiziarie e arbitrali hanno affermato la regola della supremazia del diritto internazionale sul diritto interno; in ogni caso, lo Stato inadempiente è responsabile sul piano internazionale, e le conseguenze di tale responsabilità sono determinate dal Consiglio di sicurezza.

L'esecuzione potrebbe anche causare un conflitto con le obbligazioni derivanti da altri accordi internazionali di cui uno Stato membro è firmatario (le sanzioni economiche ex articolo 41, ad esempio, possono essere in contrasto con accordi commerciali). A questo proposito, l'articolo 103 della

---

l'accertamento di tale validità era necessario per la definizione dei procedimenti giudiziari in corso; si ritiene, comunque, che tali pronunce non siano vincolanti.

<sup>40</sup> Si veda, ad esempio, la dichiarazione della nullità dell'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq nella ris. 662 (1990).

<sup>41</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 24 (1): "Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome".

<sup>42</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 25: "I membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto."

<sup>43</sup> Cfr. cap. 4, par. 2.1.

Carta dispone la prevalenza dell'obbligo derivante dalla Carta stessa<sup>44</sup>, stabilendo così una gerarchia fra i trattati che "riflette il carattere costituzionale della Carta"<sup>45</sup>. Dal punto di vista dello Stato, questa disposizione garantisce che esso non incorra nella responsabilità derivante dalla violazione di altri trattati. Un problema interpretativo sorge invece in relazione all'applicabilità dell'articolo 103 alle risoluzioni del Consiglio non obbligatorie, che autorizzano (ma non impongono) atti altrimenti vietati da altre norme di diritto internazionale<sup>46</sup>.

### **2.3 Le sanzioni economiche nella Carta delle Nazioni Unite**

Il termine 'sanzioni' è comunemente riservato alle misure finalizzate a conservare o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali non implicanti l'uso della forza, così come previste dall'articolo 41; "[q]ueste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio e altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche"<sup>47</sup>. Si tratta dunque di sanzioni di diversa natura, economiche, culturali e politiche; ciò che le accomuna è il carattere di "penalità minacciata o imposta come conseguenza dichiarata del mancato rispetto di obbligazioni o standard internazionali da parte dello Stato sanzionato"<sup>48</sup> (il riferimento agli standard di comportamento è riconducibile agli atti che rappresentano una minaccia alla pace pur non costituendo degli illeciti).

Fra queste misure, le sanzioni economiche hanno acquisito un'importanza sempre maggiore, affermandosi, negli anni '90, come uno dei principali strumenti di governo internazionale; mentre fra il 1945 e il 1990 esse sono

---

<sup>44</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 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."

<sup>45</sup> V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", cit., p. 88.

<sup>46</sup> È il caso, ad esempio della ris. 665 (1990) relativa all'embargo all'Iraq, che autorizza il blocco navale e quindi l'uso di un certo grado di forza. L'opinione prevalente è che non possa essere ricondotta né all'art. 42, né all'art. 51 (diritto all'auto-difesa collettiva); è una risoluzione non obbligatoria: può l'art. 103 essere applicato allo Stato che eseguendola viola altri trattati?

<sup>47</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 41(2).

<sup>48</sup> M. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, MacMillan Press, Londra, 1996, p. 9.

state applicate solo in due occasioni (nel 1966 contro la Rhodesia e nel 1977 contro il Sud Africa), dal 1990 i casi sono stati undici.

Le sanzioni economiche comprendono, a loro volta, misure commerciali e finanziarie, che possono essere applicate alternativamente o contemporaneamente (si parla, in questo caso, di sanzioni economiche totali); effetti economici possono essere comunque provocati anche dall'interruzione delle comunicazioni ferroviarie, aeree e marittime. Costituiscono misure commerciali la restrizione delle esportazioni verso e delle importazioni dallo Stato sanzionato, che può consistere in una riduzione delle quote o in un divieto totale e riguardare solo determinati beni (come le armi) o la generalità dei commerci, e la sospensione o cancellazione di accordi commerciali. Costituiscono misure finanziarie la riduzione o cancellazione di aiuti per lo sviluppo, sussidi e prestiti, e il congelamento dei beni all'estero, in particolare dei conti bancari.

Il crescente ricorso a questo genere di sanzioni ha messo in evidenza diverse problematiche connesse alla loro applicazione, in particolare in relazione alle sanzioni economiche totali. L'esclusione dai commerci, nell'ambito di un mercato globale caratterizzato da un'interdipendenza sempre maggiore fra le nazioni, ha un tale impatto sulla società colpita da mettere in dubbio la sua pretesa natura di strumento non violento di diplomazia internazionale, inducendo diversi studiosi ad assimilarla piuttosto ad una forma di guerra economica<sup>49</sup>; altrettanti dubbi vengono sollevati in merito alla sua efficacia politica<sup>50</sup>.

Nel paragrafo precedente sono emersi alcuni aspetti problematici relativi ai presupposti per l'adozione di misure coercitive da parte del Consiglio di

---

<sup>49</sup> La questione non è puramente nominalistica : la definizione delle sanzioni economiche in termini di guerra pone la questione dell'applicabilità del diritto umanitario internazionale. Si veda E. Davidsson, *The Economic Sanctions Against the People of Iraq : Consequences and Legal Findings*, Center for Policy Research on Global Justice, novembre 1998, <http://www.juscogens.org/irak/itarefni/sanctionsed.html>. In merito alla discussione sulla natura delle sanzioni economiche si veda P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit. Cfr. Cap. 3, par. 3.1.

<sup>50</sup> "L'unico vero disaccordo nella letteratura contemporanea sulle sanzioni riguarda il *grado* di fallimento delle sanzioni come strumento per indurre cambiamenti nel comportamento dello Stato sanzionato. Nessuno studio sostiene che le sanzioni *in generale* sono un mezzo di coercizione efficace, sebbene singoli regimi sanzionatori possano funzionare e talvolta funzionano." Rapporto finale del secondo seminario sulle sanzioni finanziarie delle Nazioni Unite (Interlaken, 29-31 marzo 1999), Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N.*

sicurezza, legati soprattutto all'assenza di vincoli che limitino la discrezionalità di cui gode tale organo al momento di decidere se agire o meno<sup>51</sup>. Ulteriori questioni si pongono rispetto alla fase di esecuzione delle sanzioni, in relazione ai loro fini e limiti.

La determinazione dei fini di una contromisura è essenziale per stabilire sia quali obblighi debbano e possano essere imposti allo Stato sanzionato, sia quando le sanzioni debbano terminare; rientrando nella competenza del Consiglio di sicurezza, la revoca delle sanzioni richiede che si raggiunga un consenso unanime fra i membri permanenti, allo stesso modo dell'adozione. Lo scopo primario delle sanzioni è ristabilire la pace e la sicurezza; la prima richiesta sarà dunque la cessazione del comportamento che le minaccia (se si tratta di un illecito, si pretenderà il ripristino della legalità). Se l'atto sanzionato è già concluso, la misura adottata in risposta ad un illecito potrà mirare ad ottenere la riparazione dei danni causati, tanto nella forma della *restitutio in integrum*, quanto in quella della riparazione per equivalente (l'obbligo di riparazione è la principale conseguenza giuridica della responsabilità di uno Stato). Infine, altri obblighi possono essere imposti a garanzia della non ripetizione del comportamento (a fini, cioè, di prevenzione). Esaminando episodi concreti di applicazione di sanzioni economiche da parte delle Nazioni Unite, alcuni autori si sono chiesti se queste misure possano avere una finalità punitivo-retributiva, possano cioè essere tali da infliggere un danno fine a se stesso<sup>52</sup>. La lettera dell'articolo 41 della Carta sembra escludere questa possibilità, come è stato ribadito dall'ex Segretario generale dell'Onu Boutros Ghali: "[q]uesta base giuridica [l'art. 41] è richiamata per sottolineare che lo scopo delle sanzioni è modificare il comportamento di una parte che sta minacciando la pace e la sicurezza, e non punire o comunque esigere una retribuzione."<sup>53</sup>

---

*Sanctions: How Effective? How Necessary?*, New York, marzo 1999, p. 102, <http://www.smartsanctions.ch/Papers/12/2unintro.pdf>.

<sup>51</sup> Cfr. cap. 3, par. 3.5.

<sup>52</sup> Lo fa, senza darsi una risposta, Vera Gowlland-Debbas, in merito al caso dell'Iraq. Si veda V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", cit., p. 83.

<sup>53</sup> B. Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60 - S/1995/1, 3 gennaio 1995, par. 66.

Riconoscere la retribuzione giuridica<sup>54</sup> come fondamento della sanzione comporterebbe poi altre difficoltà: il Consiglio può agire in assenza di un illecito, situazione in cui non può trovare spazio l'idea della retribuzione giuridica come riaffermazione dell'autorità del diritto di fronte alla ribellione dello Stato; d'altra parte, anche quando uno Stato si sia reso responsabile di un illecito, il Consiglio può non reagire, e questo indebolisce la pretesa di attribuirgli il ruolo di difensore della legalità internazionale in altre occasioni.

La problematica più dibattuta è quella relativa ai limiti dell'azione del Consiglio di sicurezza: l'articolo 41 non indica alcun limite specifico, né in termini di portata né in termini di durata, in relazione all'esecuzione delle sanzioni. In due casi<sup>55</sup>, relativi al diritto di non estradare i propri cittadini e al diritto di legittima difesa, la Corte internazionale di giustizia ha ammesso che il Consiglio, nell'adozione di misure coercitive, può interferire con i diritti sovrani degli Stati derivanti dal diritto internazionale generale. L'articolo 2(7) della Carta, poi, nel limitare l'azione delle Nazioni Unite proibendo l'intervento in materie che rientrano nella giurisdizione interna di uno Stato, prevede un'eccezione in riferimento all'azione del Consiglio nell'esercizio dei poteri conferiti dal capitolo settimo. Si è perfino sostenuto che in quelle circostanze esso può ignorare il principio di giustizia, richiamato dall'articolo 1(1) solo in riferimento alla sua funzione di risoluzione pacifica delle controversie.

Questo non è sufficiente a negare l'esistenza di vincoli, che andranno ricercati in primo luogo nella statuto stesso; l'articolo 24(2) richiede infatti al Consiglio di agire "in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite". Il rimando è quindi agli articoli 1 e 2 della Carta, che allo scopo primario del mantenimento della pace affiancano la promozione dei diritti umani, oltre alle preoccupazioni di carattere umanitario, sociale ed economico. Diritti umani e diritto umanitario non sono statici, ma soggetti ad evoluzione: il loro sviluppo, dal 1945 ad oggi, ha influenzato l'attività della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che vi ha riconosciuto limiti inderogabili alle contromisure unilaterali. L'operato del Consiglio sulla base del capitolo sette della Carta esula dalla competenza della Commissione, che non si è

---

<sup>54</sup> Per la considerazione della retribuzione morale come giustificazione delle sanzioni rimando al cap. 4, par. 1.2.

<sup>55</sup> Il primo è il caso Lockerbie, relativo all'estradizione di due cittadini libici accusati di attentato terroristico, il secondo caso riguardava l'imposizione dell'embargo d'armi nei confronti dell'ex Jugoslavia.

quindi mai espressa a riguardo; nell'ottica di un'interpretazione sistematica del diritto, apparirebbe però incongruente negare l'esistenza di limiti analoghi in relazione alle contromisure collettive.

L'altra fondamentale questione è se il Consiglio possa adottare decisioni in contrasto con il diritto internazionale consuetudinario: il problema centrale, in definitiva, è quello del rapporto fra la Carta delle Nazioni Unite e lo *jus cogens*. L'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati definisce il concetto di *jus cogens* come "norma imperativa del diritto internazionale generale", vale a dire "una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere"<sup>56</sup>. La dottrina prevalente riconosce il carattere di *jus cogens* dei diritti umani fondamentali, tutelati dalle norme che vietano le *gross violations*, ovvero il genocidio, l'apartheid, la tortura, i trattamenti degradanti dei prigionieri, la schiavitù, la negazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Diversi autori ritengono si debba attribuire natura di diritto cogente anche al diritto umanitario, in particolare alle Convenzioni di Ginevra<sup>57</sup>. In questo senso, T. D. Gill sostiene che una decisione del Consiglio di sicurezza che violi i diritti umani fondamentali e il diritto umanitario previsto dalle Convenzioni di Ginevra deve essere considerata in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla Carta e con lo stesso *jus cogens*, e quindi illegale: gli Stati che la eseguono devono essere considerati responsabili; in particolare, non ci sarebbe alcuna ragione giuridica per escludere la responsabilità personale degli individui che hanno formulato e messo in atto la decisione<sup>58</sup>.

In assenza di precisi riferimenti all'interno della Carta delle Nazioni Unite, e in particolare all'interno del capitolo sette, la coordinazione fra i meccanismi d'azione del Consiglio di sicurezza e il corpo di diritti umani e di diritto

---

<sup>56</sup> *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Vienna, 23 maggio 1969.

<sup>57</sup> Si veda V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", cit., e H. Kochler, *Ethical Aspects of Sanctions in International Law*, International Progress Organization, Vienna, 1994, <http://i-p-o.org/sanctp.htm>. La natura di *jus cogens* di diritti umani e diritto umanitario è affermata anche nella relazione di Marc Bossuyt per la sotto-Commissione sulla promozione e protezione dei diritti umani: si veda M. Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, E/CN.4/sub.2/2000/33, 21 giugno 2000.

<sup>58</sup> Si veda E. Davidsson, *The Economic Sanctions Against the People of Iraq: Consequences and Legal Findings*, cit., par. 59-61.

umanitario che si è sviluppato nell'ultimo mezzo secolo pone importanti problemi interpretativi. Non ammettere un'interpretazione dinamica della Carta, che tenga in maggior considerazione la pretesa validità universale dei diritti umani, significa riconoscere nel Consiglio di sicurezza un potere che si auto-legittima, affermandosi senza bisogno di giustificarsi. Il problema è rilevato, in tutta la sua portata, da Olivier Russbach: "Ci sono due modi di disconoscere il diritto internazionale. Il primo consiste nel violarlo direttamente, aggressivamente, fisicamente. E' quello che fanno i criminali di guerra [...] Il secondo consiste nell'ignorare o contaminare il diritto internazionale [per mezzo] di sanzioni politiche o economiche, rapporti di forza, compromessi, rappresaglie. A un certo punto questo disconoscimento del diritto internazionale diventa più grave del primo. Perché non permette più di riconoscere il primo. E' meno esplicito. Genera incertezza giuridica. Snatura ogni forma di diritto. Suscita diffidenza e scetticismo potendo, a lungo andare, creare un sentimento di inesistenza delle leggi [...] Un piccolo gruppo di Stati decide da solo - senza un controllo reale, né democratico - in merito a situazioni suscettibili di essere qualificate come violazioni del diritto, da una parte; del trattamento che conviene applicare a queste violazioni, dall'altra. Questa situazione crea un'insicurezza incompatibile con ogni forma di diritto, se è vero che la legge ha notoriamente per obiettivo, tramite la fissazione di regole, quello di produrre certezza. A questa ha diritto ogni individuo, come corollario del suo dovere di non ignorare la legge."<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> O. Russbach, citato in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

## II. IL CASO IRACHENO: DODICI ANNI DI SANZIONI ECONOMICHE

Sommario: 1. SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ - 1.1 Le principali risoluzioni Onu - 1.2 Il sistema delle sanzioni e le clausole umanitarie: dalle parole ai fatti - 1.3 Il programma "petrolio in cambio di cibo" - 1.3.1 Antefatti - 1.3.2 Dalla risoluzione 986 alla risoluzione 1409: sviluppi e limiti del programma - 1.3.3 I danni di guerra e la Commissione Onu per i risarcimenti - 1.4 La questione del disarmo - 2. CONSEGUENZE DELLE SANZIONI SULLA POPOLAZIONE - 2.1 La situazione socio-economica prima e dopo la guerra - 2.2 L'economia - 2.3 La situazione nutrizionale e alimentare - 2.4 La situazione sanitaria - 2.5 L'impatto sociale - 3. SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ E DIRITTO INTERNAZIONALE - 3.1 Le pronunce degli organi delle Nazioni Unite - 3.2 Le sanzioni economiche all'Iraq e la Convenzione sul Genocidio.

### ***1. Sanzioni economiche all'Iraq***

#### **1.1 Le principali risoluzioni Onu**

L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq il 2 agosto del 1990 causa un'immediata risposta internazionale: il giorno stesso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta una risoluzione di condanna - la **660 (1990)** - con cui chiede il ritiro immediato delle truppe irachene.

Il 6 agosto interviene una seconda risoluzione -la **661 (1990)** - adottata con tredici voti a favore, zero contrari e due astensioni (Yemen e Cuba), che segna l'inizio del regime di sanzioni economiche contro l'Iraq da parte delle



Nazioni Unite<sup>60</sup>. Al fine di ottenere il rispetto del paragrafo due della risoluzione 660 (ritiro immediato e incondizionato), la 661 prevede l'imposizione di sanzioni totali, tali cioè da vietare ai paesi membri l'importazione di tutti i beni e prodotti fabbricati in Iraq e Kuwait, il trasferimento di fondi a fini commerciali e l'esportazione di tutti i beni e prodotti "eccetto forniture strettamente destinate a scopi medici, e, in circostanze umanitarie, viveri"<sup>61</sup>. Istituisce inoltre il Comitato per le sanzioni, composto da tutti i membri del Consiglio di sicurezza, con il compito di monitorare l'applicazione delle sanzioni.

Fatte salve poche eccezioni<sup>62</sup>, la risoluzione viene rapidamente applicata dagli Stati tramite l'adozione di provvedimenti legislativi interni: a due settimane dall'occupazione del Kuwait le sanzioni sono già effettive e il loro impatto sull'economia irachena è significativo (cfr. paragrafo 2).

Con le risoluzioni **665 e 670 (1990)**, adottate rispettivamente il 25 agosto e il 25 settembre, le sanzioni vengono ampliate e viene rafforzato il controllo della loro applicazione: la prima autorizza le forze navali presenti nel Golfo ad adottare le misure necessarie, non escluso l'uso della forza, per assicurarne l'esecuzione mentre la seconda include ulteriori misure relative alla navigazione e al trasporto aereo.

Nonostante i disagi prodotti dalle sanzioni siano comprovati, in seno alle Nazioni Unite prevale la posizione di coloro che ritengono non si possa attendere oltre per ottenere il ritiro delle truppe irachene; la risoluzione **678 (1990)** fissa al 15 gennaio la scadenza dell'ultimatum all'Iraq, termine oltre il quale gli Stati membri sono autorizzati ad utilizzare "tutti i mezzi necessari". Il 17 gennaio ha inizio l'intervento militare: a cinque settimane di bombardamenti segue l'attacco di terra che si conclude il 28 febbraio con il ritiro dell'esercito iracheno dal Kuwait.

---

<sup>60</sup> Diversi soggetti (fra cui Stati Uniti, Comunità Europea, Giappone) avevano già adottato misure unilaterali nei giorni precedenti.

<sup>61</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 661 (1990), par. 3 (c). L'effettività di tale esenzione sarà trattata nel paragrafo successivo e in quelli relativi alle conseguenze sulla popolazione.

<sup>62</sup> E' il caso, ad esempio, della Giordania; un quarto delle esportazioni di questo paese era diretto all'Iraq e la sua economia dipendeva fortemente dal petrolio iracheno: un embargo totale verso l'Iraq ne avrebbe determinato il collasso. L'applicazione delle sanzioni da parte giordana avverrà progressivamente (anche se non sarà mai assoluta), in gran parte per effetto delle pressioni politiche degli Stati Uniti che promettono di risarcire le perdite dovute all'interruzione del commercio con l'Iraq. La stessa promessa è fatta dalla Comunità Europea.

L'obiettivo perseguito dalla risoluzione 661 è stato quindi raggiunto e i termini della risoluzione **686 (1991)** del 2 marzo, che chiede all'Iraq di adempiere a tutte le precedenti risoluzioni Onu, vengono accettati dalle autorità irachene. Le sanzioni vengono tuttavia confermate dalla risoluzione **687 (1991)** del 3 aprile. Con essa il Consiglio di sicurezza dispone la demarcazione dei confini fra Iraq e Kuwait, il dispiegamento di un'unità di monitoraggio Onu per il controllo della zona smilitarizzata, il pagamento da parte dell'Iraq dei danni di guerra, la distruzione delle armi chimiche e biologiche e dei missili balistici di lunga gittata (nonché di tutte le forniture di riparazione e produzione associate) sotto la visione di una commissione speciale (Unscm); l'Iraq deve inoltre riaffermare la sua adesione al Trattato di non-proliferazione degli armamenti nucleari e accettare di non acquistare o sviluppare armi nucleari e ogni altro materiale e sistema correlato, il tutto sotto il controllo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). Il paragrafo F disciplina il regime delle sanzioni economiche: ne subordina la revoca al rispetto delle risoluzioni precedenti qui richiamate e delle disposizioni sul disarmo previste dai paragrafi precedenti e prevede una verifica periodica del livello di osservanza dell'Iraq da parte del Consiglio di sicurezza. Sono esenti dalle sanzioni i beni alimentari notificati al Comitato per le sanzioni, mentre gli altri beni essenziali per le necessità umanitarie sono sottoposti alla procedura accelerata di autorizzazione da parte del Comitato stesso<sup>63</sup>.

La risoluzione 687 lega quindi l'embargo ad una serie complessa di condizioni; da questo momento le sanzioni verranno di volta in volta prorogate in virtù della mancata o insufficiente ottemperanza ad alcune di tali condizioni.

Il 10 novembre 1994 un decreto del Consiglio del Comando della rivoluzione e una dichiarazione dell'Assemblea nazionale irachena affermano il riconoscimento irrevocabile e incondizionato della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica del Kuwait, e dei confini fra Iraq e Kuwait come definiti dalla risoluzione Onu **883 (1993)**. Viene così soddisfatta una delle principali richieste.

Il 14 aprile 1995 viene approvata la risoluzione **986**, che dà inizio ad un programma ribattezzato *Oil for Food* (petrolio in cambio di cibo): prevede la

---

<sup>63</sup> Cfr par. 1.2.

possibilità per l'Iraq di esportare petrolio per un valore di due miliardi di dollari ogni sei mesi, per far fronte alle necessità umanitarie del popolo iracheno. Tanto la vendita quanto l'amministrazione del ricavato ricade sotto il controllo delle Nazioni Unite. Dopo un primo rifiuto delle autorità irachene<sup>64</sup>, la 986 entra in vigore solo nel maggio dell'anno successivo in seguito alla firma di un memorandum d'intesa fra l'Iraq e il Segretario generale dell'Onu. L'adequatezza di tale provvedimento e delle sue modalità di applicazione sarà messa in discussione da più parti (cfr. paragrafo 1.3), e il suo contenuto sarà parzialmente modificato da risoluzioni successive; così la **1284 (1999)** elimina il limite alla quantità massima di petrolio che può essere esportato.

Si muove nella stessa direzione anche l'ultima pronuncia del Consiglio di sicurezza in materia di embargo all'Iraq, la risoluzione **1409 (2002)**, adottata il 14 maggio, che prevede la proroga del programma per altri sei mesi (fino al 25 novembre 2002) e modifiche alle procedure per l'approvazione dei contratti relativi alle merci la cui importazione è consentita. Tale decisione segue un anno di dibattiti in seno al Consiglio relativi alle cosiddette "sanzioni intelligenti" (tali cioè da facilitare l'ingresso in Iraq di merci per uso civile e inasprire i controlli sulle forniture militari), dibattiti che avevano visto contrapporsi Stati Uniti e Gran Bretagna da una parte e Russia, Francia, Cina dall'altra con una serie di proposte e controproposte<sup>65</sup>. La 1409 non pone limiti di importazione per i beni di solo uso civile (per i quali è previsto un semplice controllo da effettuarsi entro dieci giorni dalla richiesta) mentre un elenco di oltre 300 pagine specifica i beni che potrebbero avere un uso sia civile che militare, per i quali è richiesta un'autorizzazione e il cui utilizzo è sottoposto a ispezioni.

## **1.2 Il sistema delle sanzioni e le clausole umanitarie: dalle parole ai fatti**

Allo scopo di assicurare una rigorosa applicazione delle sanzioni è stato creato un rigido sistema di controllo sui beni diretti all'Iraq. L'analisi di tale

---

<sup>64</sup> L'Iraq aveva già rifiutato un'analogha risoluzione, la 706 (1991), ritenendola lesiva della propria sovranità nazionale (cfr. par. 1.3).

<sup>65</sup> Fin dal 1995 la posizione di Francia, Russia e Cina si era allontanata da quella di Stati Uniti e Gran Bretagna, essendo favorevole ad un allentamento delle sanzioni; la risoluzione 1284 (1999) era stata approvata con l'astensione di questi tre Paesi e della Malesia.

sistema e dell'effettivo operato degli organismi ad esso preposti (primo fra tutti il Comitato per le sanzioni) risulta particolarmente interessante per una valutazione della loro aderenza ai fini e ai termini delle risoluzioni delle Nazioni Unite, soprattutto in riferimento alle clausole umanitarie in esse previste.

Una prima fase di controllo avviene a livello nazionale: chi voglia spedire beni in Iraq deve presentare una domanda di licenza all'ufficio ministeriale competente. L'esame della domanda richiede normalmente un certo periodo di tempo; nel caso si ritenga siano state omesse informazioni essenziali la domanda ritorna al mittente con una richiesta di maggiori dettagli. Solo se e quando l'ufficio nazionale la ritiene idonea, la domanda di licenza viene mandata al Comitato per le sanzioni, con sede a New York. Così nel dicembre 1999 il Ministero dell'Industria e del Commercio britannico ha bloccato una spedizione di vaccini per difterite e febbre gialla: la decisione è stata spiegata davanti al Parlamento dal dottor Kim Howells facendo riferimento alla possibilità che i vaccini vengano utilizzati "per fabbricare armi di sterminio di massa"<sup>66</sup>.

Il Comitato per le sanzioni, istituito con la risoluzione 661 (1990), è composto da rappresentanti di tutti i Paesi presenti nel Consiglio di sicurezza (i cinque permanenti e i dieci eletti a rotazione). Ogni membro può bloccare una domanda o ritardarne indefinitamente l'approvazione chiedendo ulteriori dettagli: l'approvazione interviene solo se non c'è alcuna obiezione. Questo conferisce ad ogni singolo membro un potere di veto e la possibilità di 'trattenere' (è il termine ufficialmente usato) una particolare richiesta in attesa di ulteriori informazioni e considerazioni. Il Comitato può anche decidere di modificare una domanda, il che può portare alla sua approvazione ma anche ad un protrarsi della discussione.

Questo tipo di meccanismo si traduce facilmente in ritardi che possono avere conseguenze importanti. In una lettera pubblicata dal quotidiano inglese *The Guardian* il cinque luglio 1994, Kais Al-Kaisy, direttore di una piccola compagnia inglese specializzata nell'esportazione di materiale medico e ospedaliero, descrive cosa significhi tentare di commerciare con l'Iraq: "Prima che un individuo o una compagnia possano rivolgersi ad un acquirente

---

<sup>66</sup> J. Pilger, "I bambini dell'Iraq", in *Internazionale*, n. 328, 31 marzo 2000, p. 25.

iracheno (pubblico o privato), devono chiedere una licenza per negoziare [...] le licenze vengono rilasciate dopo tre o quattro settimane. Solo quando la licenza è rilasciata puoi iniziare a negoziare [...] senza paura di violare la legge. Una volta raggiunto l'accordo fra venditore e acquirente [...] il venditore deve chiedere una licenza per fornitura, il cui rilascio può richiedere venti settimane. Nel frattempo il dinaro iracheno soffre quotidianamente di una svalutazione e inflazione al di fuori di ogni controllo. Quando, dopo venti settimane, il venditore riceve la licenza, la situazione dell'acquirente è cambiata. In circa ventiquattro settimane, l'inflazione e la continua svalutazione [...] costringeranno l'acquirente a cancellare l'ordine o, nel migliore dei casi, a ridurre la qualità o quantità dei beni per arrivare ad avere il denaro necessario per l'acquisto. Ma qualsiasi cambiamento della richiesta comporta che l'intero processo ricominci daccapo.”<sup>67</sup>

La questione è particolarmente delicata perché i generi esenti da embargo (medicinali e forniture sanitarie e, in situazione di emergenza umanitaria, cibo e altri generi essenziali<sup>68</sup>) sembrano in realtà essere sottoposti allo stesso processo<sup>69</sup>. Nel settembre 1990 lo Yemen propone che l'Ufficio per gli affari giuridici delle Nazioni Unite elabori delle linee-guida sulla rilevanza delle considerazioni umanitarie relative alla situazione della popolazione irachena; lo scopo è quello di fornire il Comitato per le sanzioni di uno strumento per giudicare le richieste umanitarie, in primo luogo quelle relative a medicinali e viveri, e quindi far fronte alle necessità nel modo più rapido ed effettivo possibile. La proposta viene però bocciata da Stati Uniti e Gran Bretagna. In assenza di regole precise, il destino delle richieste è rimesso alla discrezione dei singoli Stati rappresentati nel Comitato<sup>70</sup>. Così il 7 settembre 1990 gli Stati Uniti si oppongono alla spedizione di cibo per neonati richiesta dalla Bulgaria argomentando che il cibo potrebbe essere consumato da adulti<sup>71</sup>; nello stesso mese Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna bloccano la richiesta di Jugoslavia

---

<sup>67</sup> Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, MacMillan Press, Londra, 1998, p.116.

<sup>68</sup> Si veda la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 661 (1990), par. 3 (c) e risoluzione 687 (1991), par. F (20).

<sup>69</sup> La rilevanza della questione può essere meglio compresa tenendo presente le condizioni in cui versa la popolazione irachena, per le quali rimando al paragrafo 2.

<sup>70</sup> Il Comitato si riunisce in sessioni chiuse al pubblico e senza un calendario pre-fissato; la discussione non è quindi di pubblico dominio e i suoi dettagli non sono resi pubblici (mentre il risultato della deliberazione può essere richiesto da ogni Stato membro delle Nazioni Unite). L'Iraq non ha alcuna facoltà di intervento.

e Sri Lanka di spedire cibo ai propri connazionali in Iraq e Kuwait affermando che non è ancora stata verificata la sussistenza di una necessità umanitaria.

Un elemento chiave nelle valutazioni del Comitato è rappresentato dalla categoria dei beni "a doppio uso", ritenuti cioè tali da poter essere usati tanto in ambito civile che militare. Contratti aventi per oggetto merci ricondotte a tale categoria sono trattenuti di frequente, in virtù della richiesta di ulteriori dettagli tecnici o di maggiori assicurazioni sulla loro destinazione finale<sup>72</sup>. Questa prassi non risparmia beni fondamentali quali pezzi di ricambio per serbatoi d'acqua, impianti di depurazione, materiale elettrico, incubatrici, macchine per i raggi X, strumenti chirurgici, garza medica, macchinari per la dialisi, antidolorifici, farmaci per la chemioterapia ecc. Il professor Karol Sikora, responsabile del programma oncologico dell'Organizzazione mondiale della sanità, in un articolo scritto nel 1999 sul *British Medical Journal* spiega come "le apparecchiature per la radioterapia, i chemioterapici e gli analgesici sono sistematicamente bloccati dai rappresentanti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna al Comitato per le sanzioni<sup>73</sup>. Sembra che ci sia l'idea che possano essere trasformati in agenti chimici o in armi di altro tipo."<sup>74</sup> Nello stesso anno, di ritorno da un viaggio in Iraq, Sikora prepara con un gruppo di esperti un elenco di diciassette prodotti che sono considerati essenziali per la cura del cancro e informa le Nazioni Unite che è assolutamente impossibile trasformare queste medicine in sostanze per la guerra chimica; non riceve alcuna risposta. Questa la sua testimonianza: "La cosa più triste che ho visto in Iraq sono i bambini che muoiono per la mancanza di chemioterapia e senza antidolorifici. Mi sembrava una follia che non potessero avere la morfina, perché per i dolori provocati dal cancro è il rimedio migliore. Quando ero lì avevano solo una confezione di aspirina per duecento malati sofferenti. A volte ricevevano un certo farmaco antitumorale, ma poi dovevano racimolare

---

<sup>71</sup> Salva diversa indicazione, gli esempi sono tratti da G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., pp. 115 e seguenti.

<sup>72</sup> A questo fine la risoluzione 1051 (1996) prevede che i prodotti "dual use", una volta approvati, siano notificati all'Unscm e all'Aiea, soggetti a verifica al loro arrivo e ispezionati regolarmente presso i siti in cui sono utilizzati.

<sup>73</sup> Fra il 21 e il 23 aprile 1997, gli Stati Uniti avevano bloccato quaranta contratti, relativi a forniture mediche, facenti parte di una lista di priorità presentata al Comitato per le sanzioni dall'Organizzazione mondiale della sanità. Si veda la lettera del rappresentante permanente dell'Iraq alle Nazioni Unite, indirizzata al Segretario generale, S/1997/338, 28 aprile 1997. Citata in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.239.

<sup>74</sup> Citato in J. Pilger, "I bambini dell'Iraq", cit., p. 25.

qualche altra medicina qua e là. Così è impossibile pianificare qualunque terapia. E' assurdo.”<sup>75</sup>

Sempre facendo riferimento alla possibilità di usi diversi da quelli ufficiali, la Gran Bretagna ha fatto obiezione alla richiesta di spedizione di 300 tonnellate di insetticidi avanzata da un altro organo delle Nazioni Unite, la FAO.

Il problema del blocco dei prodotti a doppio uso ha dato in effetti luogo ad un dibattito interno alle Nazioni Unite. In una lettera al Presidente del Consiglio di sicurezza del 22 ottobre 1999<sup>76</sup>, il Segretario generale Kofi Annan esprime la sua preoccupazione per i ritardi nell'approvazione delle richieste sottoposte al Comitato per le sanzioni e sottolinea come il numero crescente di blocchi abbia serie implicazioni nello sviluppo del programma umanitario previsto dalle risoluzioni 986 (1995) e 1153 (1998). Il tema ricorre spesso nei rapporti sul funzionamento del programma “petrolio in cambio di cibo”<sup>77</sup> che il Segretario generale presenta (a partire dal 1997) ogni novanta giorni. I rapporti 1162 del 1999<sup>78</sup> e 208 del 2000<sup>79</sup> lamentano il blocco della spedizione di scavatrici, essenziali per la ricostruzione di aree e infrastrutture portuali, dovuto alla richiesta di specificazioni tecniche in quanto potenzialmente beni a doppio uso. Secondo il rapporto 520 del 2000 “come diretta conseguenza del blocco di 23 contratti” aventi per oggetto attrezzature per l'irrigazione “del valore di 99 milioni di dollari”, si è avuta la mancata irrigazione di centinaia di ettari di terreno, la riduzione della capacità dei canali sia per l'irrigazione che per il drenaggio e il mancato funzionamento di settanta pozzi d'acqua<sup>80</sup>. Nel novembre 2000 il Segretario fa ancora riferimento ai blocchi come a “uno dei principali fattori che impediscono il programma di distribuzione al centro e al sud. I blocchi attuali relativi a settori quali elettricità, acqua, sanità e agricoltura hanno un impatto negativo sulla situazione di radicata povertà in Iraq. Allo stesso modo, i blocchi sui camion, di cui si ha disperato bisogno per il trasporto delle forniture alimentari, possono in breve colpire la distribuzione

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> S/1999/1086, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1999-1086.pdf>

<sup>77</sup> cfr. par. successivo.

<sup>78</sup> S/1999/1162, par. 24, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1999-1162.pdf>

<sup>79</sup> S/2000/208, par. 72, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-208.pdf>

<sup>80</sup> S/2000/520, par. 58, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-520.pdf>

delle razioni di cibo, che è esposta anche al collasso dei servizi di telecomunicazione.”<sup>81</sup>

In alcuni casi le difficoltà derivanti dal sistema sono state riconosciute da funzionari del Comitato stesso. Il rappresentante austriaco Peter Hohenfellner, in un'intervista rilasciata nel 1992 dopo aver rivestito la carica di Presidente del Comitato per le sanzioni, afferma che la necessità dell'assenso di ogni membro “rende il lavoro molto più difficile” e che la procedura impedisce che “si riesca a rispondere molto efficacemente ai bisogni della popolazione”<sup>82</sup>.

Fra i prodotti bloccati dal Comitato figurano anche una serie di beni apparentemente del tutto innocui, fra cui palline da ping-pong, matite, quaderni, biciclette per bambini, libri scolastici, lenzuola, spazzolini da denti, lacci per le scarpe, saponi e vestiti. Frequenti i veti posti in base alla discutibile motivazione secondo cui determinate spedizioni potrebbero costituire un impulso all'industria irachena: così sono state bloccate forniture di stoffe, di poliestere usato nella produzione tessile, di colla utilizzata nella produzione di libri di testo e quaderni. A questo proposito Hohenfellner spiega come “una corrente di pensiero fosse quella piuttosto restrittiva secondo cui noi non dobbiamo essere disposti a adottare un atteggiamento più flessibile verso questi beni finché l'Iraq non è disposto a rispettare completamente le risoluzioni. Vogliamo esercitare pressione sull'Iraq.” Ammette comunque che è discutibile usare la linea dura “rendendo ostaggi donne, bambini e altri gruppi vulnerabili, come i disabili e gli anziani.”<sup>83</sup>

La risoluzione 1284 (1999) avrebbe dovuto introdurre cambiamenti decisivi prevedendo al paragrafo 17 una procedura accelerata (semplice notifica al Segretario generale attraverso l'Ufficio del programma per l'Iraq) per i contratti aventi per oggetto beni individuati in apposite liste. Tali liste (relative a istruzione, generi alimentari, medicinali e sanitari, forniture per l'agricoltura, pezzi di ricambio per l'industria petrolifera, per il sistema fognario e il settore acqua, per l'edilizia e l'elettricità) sono state predisposte progressivamente nel corso degli ultimi due anni, ma il problema dei contratti sospesi dal Comitato rimane attuale. In una recente dichiarazione, il direttore esecutivo del

---

<sup>81</sup> S/2000/1132, par. 128, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-1132.pdf>

<sup>82</sup> Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 117



programma per l'Iraq Benon V. Sevan sottolinea come desti preoccupazione il fatto che "anziché un miglioramento, ci sia stato un aumento nel numero e nel valore delle domande trattenute. Alla data del 15 febbraio 2002, c'erano 2089 domande trattenute, per un valore totale di 5,32 miliardi di dollari. Questi blocchi continuano ad influire negativamente sull'effettiva implementazione del programma."<sup>84</sup>

La risoluzione 1409 (2002) introduce dei termini per l'adempimento dei controlli: dieci giorni per i beni di solo uso civile, trenta per la pronuncia sulle merci a doppio uso. Rimangono però delle perplessità: se è vero che la predisposizione di una lista in cui sono specificati i beni a doppio uso elimina la discrezionalità nella definizione di questa categoria, il numero ingente di beni elencati da un lato non assicura comunque l'ingresso in Iraq di merci importanti per il miglioramento della situazione (camion, computer, insetticidi, attrezzature da laboratorio per gli ospedali), dall'altro lascia prevedere un alto numero di domande sottoposte al Comitato, rendendo dubbia la possibilità per lo stesso di rispettare i termini. Rimane quindi da verificare se quelle che appaiono ragionevoli disposizioni *de jure* contenute nelle risoluzioni trovino corrispondenza nell'operato *de facto* del Comitato per le sanzioni.

### **1.3 Il programma "petrolio in cambio di cibo"**

#### **1.3.1. Antefatti**

La clausola umanitaria contenuta nel paragrafo F (20) della risoluzione 687 (1991) si rivela ben presto inadeguata a far fronte alle necessità della popolazione irachena evidenziate dal rapporto Ahtisaari<sup>85</sup> (richiamato dalla clausola stessa): con l'accesso ai mercati finanziari internazionali bloccato, i conti all'estero congelati, la vendita di petrolio interdetta, l'Iraq non è in grado

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Dichiarazione di Benon V. Sevan, direttore esecutivo del programma per l'Iraq, per consultazioni informali del Consiglio di sicurezza, 26/02/2002, <http://www.un.org/Depts/oip/background/latest/bvs020226.html>

di acquistare i beni di cui necessita e l'attività delle associazioni di beneficenza è del tutto insufficiente<sup>86</sup>.

Il successivo rapporto Aga Khan<sup>87</sup> chiude la sua drammatica testimonianza calcolando che come *misura d'emergenza minima* sarebbe necessaria nei primi quattro mesi una cifra di 2,63 miliardi di dollari<sup>88</sup>. Il Consiglio di Sicurezza risponde con le risoluzioni 706 (1991) e 712 (1991), che permettono all'Iraq di vendere una quantità di petrolio pari a 1,6 miliardi di dollari ogni sei mesi. Il ricavato non sarebbe stato destinato solo all'acquisto di generi umanitari ma anche al risarcimento dei danni di guerra, alle spese per le ispezioni alle armi, per la demarcazione del confine con il Kuwait e per altre spese amministrative delle Nazioni Unite. In totale la somma destinata alle esigenze umanitarie era stimata nell'ordine dei 930 milioni di dollari ogni sei mesi. La proposta del Segretario generale dell'Onu di aumentare la quantità di petrolio esportabile portandola ad un valore di 2,4 miliardi di dollari ogni sei mesi viene respinta dal Consiglio di sicurezza; in questo modo all'Iraq era concesso l'acquisto di meno di un quarto degli approvvigionamenti che il rapporto Aga Khan stimava necessari per evitare una crisi umanitaria.

Le risoluzioni si discostano dal rapporto anche nella determinazione di alcune modalità di applicazione: prevedono che il denaro finisca in un conto amministrato dall'Onu (mentre il rapporto fa riferimento all'osservazione del governo iracheno per cui il ricavato della vendita di petrolio veniva normalmente depositato in banche statunitensi e sarebbe stato sufficiente un adeguato meccanismo di controllo dei bilanci<sup>89</sup>) e che gli acquisti umanitari siano approvati dal Comitato per le sanzioni e soggetti a monitoraggio da parte delle Nazioni Unite all'interno del territorio iracheno (mentre il rapporto parla di "accertamenti periodici"<sup>90</sup>). Le autorità irachene giudicano questo sistema

---

<sup>85</sup> Nazioni Unite, rapporto sulle esigenze umanitarie in Iraq, S/22366, New York, 20 marzo 1991, cfr. par. 2.1

<sup>86</sup> "...anche se le agenzie di aiuti stanno lavorando al massimo, ci sentiamo persone che cercano di chiudere una diga con un dito - una diga di acque di scolo. I problemi alle infrastrutture non possono in alcun modo essere risolti dalle sole agenzie." Lord Judd, direttore dell'Oxfam, Londra, novembre 1991. Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 52.

<sup>87</sup> Nazioni Unite, rapporto sulle esigenze umanitarie in Iraq, S/22799, Ginevra, 17 luglio 1991.

<sup>88</sup> Ibid., paragrafo 29.

<sup>89</sup> Ibid., paragrafo 34.

<sup>90</sup> Ibid.

eccessivamente intrusivo e respingono le risoluzioni ritenendole lesive della sovranità nazionale dell'Iraq.

### **1.3.2. Dalla risoluzione 986 alla risoluzione 1409: sviluppi e limiti del programma**

Il programma “petrolio in cambio di cibo” introdotto dalla risoluzione 986 (1995) non presenta differenze sostanziali rispetto a quello proposto con la 706 (1991): viene consentita all'Iraq l'esportazione di petrolio, utilizzando i proventi (o meglio parte di essi) per l'acquisto di cibo, medicinali e generi di prima necessità, il tutto sotto la supervisione delle Nazioni Unite. A quattro anni di distanza però, in una situazione di povertà ormai drammatica per la popolazione irachena, l'iniziale resistenza del governo di Baghdad è destinata a cadere e una serie di colloqui con il Segretario generale dell'Onu porta, a un anno dall'approvazione della 986, alla firma di un Memorandum d'intesa per la sua applicazione.

Il programma è gestito dal governo iracheno nei quindici governatorati del centro e del sud, mentre è gestito direttamente dall'Onu nei tre governatorati indipendenti del nord. Nell'ottobre 1997 è stato istituito l'Ufficio del programma per l'Iraq (Oip, *Office of the Iraq Programme*), con sede a New York. Dall'Oip dipende l'Unohci (*United Nations Office of the Humanitarian Coordinator in Iraq*), che coordina l'attività delle varie agenzie dell'Onu coinvolte nel programma (FAO, Unesco, Unicef, Unops, Undp/Undesa, Who, Wfp, Unchs-Habitat) e riferisce al Segretario generale sull'equa distribuzione di cibo, medicinali e altri prodotti inclusi nel “piano di distribuzione” delle risorse umanitarie. Tale piano è predisposto dal governo iracheno e approvato dal Segretario generale per ogni fase del programma. La prima esportazione di petrolio si è avuta nel dicembre 1996, i primi contratti sono stati approvati nel gennaio successivo; la prima spedizione di alimenti è arrivata nel marzo 1997, i primi medicinali solamente nel maggio dello stesso anno. Il programma è stato via via rinnovato per periodi di sei mesi; attualmente è in vigore la Fase XII, iniziata il 15 maggio, che si concluderà il 25 novembre 2002.

La risoluzione 986 consentiva l'esportazione di una quantità di petrolio pari a due miliardi di dollari ogni sei mesi, successivamente portata a 5,2 miliardi dalla risoluzione 1153 (1998); la risoluzione 1284 (1999) ha infine abolito il limite.

I proventi sono depositati su un conto dell'Onu (e sottratti quindi alla disponibilità irachena), aperto presso la Banque Nationale de Paris a New York, e sono ripartiti secondo le seguenti finalità:

- 59% per l'acquisto di alimenti, medicinali e altri generi umanitari destinati ai governatorati del centro e del sud (diciannove milioni di abitanti)<sup>91</sup>;
- 13% per l'acquisto di cibo, medicinali e altri generi umanitari per i tre governatorati del nord (tre milioni di abitanti);
- 25% al Fondo delle Nazioni Unite per i risarcimenti dei danni di guerra<sup>92</sup> (cfr. paragrafo successivo);
- 2,2% per i costi del programma dell'Onu (spese per il personale, conti bancari, conti amministrativi, ispezioni per le esportazioni di petrolio, esperti petroliferi indipendenti che assistono il Comitato per le sanzioni);
- 0,8% per la Commissione speciale per il monitoraggio e l'ispezione del disarmo non convenzionale dell'Iraq (Unmovic, in precedenza Unsc).

Tutti i costi sono sostenuti dall'Iraq, per cui il programma *Oil for Food* non può essere definito "aiuto umanitario". D'altra parte non si pone nemmeno come alternativa all'ordinario funzionamento dell'economia irachena: la risoluzione 986 lo definisce piuttosto come "misura *temporanea* per provvedere ai bisogni umanitari del popolo iracheno". Su questo punto torna più volte il Segretario generale precisando, nei suoi rapporti periodici, che "il programma non dovrebbe essere confuso con un programma di sviluppo [...] dato che non è mai stato pensato per soddisfare tutte le esigenze umanitarie

---

<sup>91</sup> Originariamente era destinato a questo fine il 53%, poi portato al 59% dalla risoluzione 1330 nel dicembre 2000.

<sup>92</sup> Originariamente era destinato a questo fine il 30%, ridotto al 25% dalla risoluzione 1330 (2000).

del popolo iracheno”<sup>93</sup> e “non può sostituire una normale attività economica in Iraq”<sup>94</sup>.

Per quanto ne sia stata riconosciuta la rilevanza nel migliorare la situazione, è ampiamente documentata la sua inadeguatezza a risolvere i problemi umanitari che affliggono la società irachena: la Commissione sulla situazione umanitaria in Iraq, incaricata di riferire al Consiglio di sicurezza, ha esplicitamente affermato che “il solo programma *Oil for Food* non è sufficiente e sarebbe necessario un massiccio investimento in diversi settori chiave come petrolio, energia, agricoltura, sanità<sup>95</sup> [...] il programma *Oil for Food* è in grado di soddisfare solo una piccola frazione delle necessità prioritarie della popolazione irachena”<sup>96</sup>. Il birmano Tun Myat, coordinatore umanitario fino alla fine del maggio scorso<sup>97</sup>, ha posto l’accento sul problema della povertà: “Il sistema di distribuzione del cibo [...] adesso, con il nuovo piano di distribuzione, assicura più di 2470 kcal ad ogni uomo, donna, bambino nel Paese [...] ma di fatto la gente è diventata talmente povera che in alcuni casi non riescono nemmeno a mangiare il cibo che ricevono gratuitamente perché per molti di loro la razione alimentare rappresenta la maggior parte delle entrate [...] devono venderla per comprare vestiti e scarpe o cappelli o qualsiasi altra cosa possa loro servire. Così il miglioramento in fatto di nutrizione che noi tutti vorremmo vedere di fatto non sta avvenendo.”<sup>98</sup> Paradossalmente dunque, nonostante il sistema di razionamento attuato dal governo soddisfi a livello teorico il fabbisogno calorico degli iracheni, la denutrizione persiste a causa di un’economia allo sbando la cui ricostruzione continua ad essere impedita dalle sanzioni.

All’inadeguatezza di partenza del programma va poi aggiunta la pesante limitazione al suo effettivo funzionamento determinata dai blocchi dei contratti da parte del Comitato per le sanzioni, su cui mi sono soffermata nel paragrafo precedente. Benon Sevan, direttore esecutivo dell’Oip, è arrivato a

---

<sup>93</sup> S/2000/208, par. 9 e 10, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-208.pdf>

<sup>94</sup> S/2001/186, par. 154, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2001-186.pdf>

<sup>95</sup> S/1999/356, Annex I, par. 42, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1999-356.pdf>

<sup>96</sup> S/1999/356, Annex I, par. 46, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1999-356.pdf>

<sup>97</sup> Dal 31 maggio 2002 è stato sostituito dal portoghese Ramiro Armando de Oliveira Lopes da Silva.

lamentare “la tendenza crescente a politicizzare” la *Oil for Food* e ha fatto appello ai membri del Consiglio di sicurezza affinché evitino tale tendenza e permettano al programma di “mantenere la sua distinta identità umanitaria”<sup>99</sup> A questo vanno aggiunte altre disfunzioni, come gli arrivi irregolari (macchinari senza un pezzo fondamentale, o beni complementari, come liquidi per le flebo e siringhe, spediti separatamente e in tempi diversi) e i ritardi, tanto da parte delle Nazioni Unite che del governo iracheno<sup>100</sup>; quest’ultimo è anche accusato di ostacolare le attività non concedendo un numero sufficiente di visti al personale dell’Onu nei tre governatorati del Nord<sup>101</sup>.

Non ha mai trovato applicazione quanto previsto dalla risoluzione 1284 (1999) in merito alla possibilità per l’Iraq di ricevere una parte di quanto ricavato dall’esportazione di petrolio in forma di contanti. La Commissione sulla situazione umanitaria nel suo rapporto rileva come l’assenza di una componente di contanti nella parte del territorio controllata dal governo iracheno stia “seriamente impedendo la distribuzione di alcune forniture umanitarie”<sup>102</sup> , essendo il denaro necessario per il pagamento della manodopera e dei materiali locali; esplicitate anche le dichiarazioni del Segretario generale secondo cui “l’assenza di un’adeguata componente di contanti ha ostacolato in misura sempre maggiore l’implementazione del programma. I contanti sono essenziali in tutti i settori del programma. Con l’aumento delle entrate e della quantità di forniture e attrezzature spedite all’Iraq, non può essere raggiunta un’effettiva implementazione senza che si trovi al più presto una soluzione a questa impasse.”<sup>103</sup> Allo stato attuale continua a mancare un accordo che garantisca all’Iraq l’accesso diretto a proventi in valuta estera, non sono ammesse esportazioni diverse dal petrolio e sono vietati gli investimenti e i prestiti esteri.

---

<sup>98</sup> <http://www.un.org/News/briefings/docs/2000/20001019.myatbriefing.doc.html>

<sup>99</sup> <http://www.un.org/Depts/oip/background/latest/bvs000606.html>

<sup>100</sup> Nel 1997 il 60% delle forniture agricole è arrivato troppo tardi per essere utilizzato nella stagione estiva (S/1997/935, par. 28,

<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1997-935.pdf>). Ritardi continuano ad essere lamentati nei rapporti più recenti, si veda S/2001/1089, par. 4,

<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2001-1089.pdf>.

<sup>101</sup> *Ibid.*, par. 120.

<sup>102</sup> S/1999/356, annex I, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s1999-356.pdf>

<sup>103</sup> S/2000/1132, par. 133, <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-1132.pdf>

### 1.3.3. I danni di guerra e la Commissione Onu per i risarcimenti

Al termine della guerra del Golfo il Consiglio di sicurezza ha ritenuto l'Iraq "responsabile, in virtù del diritto internazionale, di tutte le perdite dirette, di tutti i danni, compresi i danni ambientali e lo spreco deliberato delle risorse naturali, come pure di tutti i danni subiti da altri Stati, persone fisiche e società straniere, direttamente imputabili all'invasione e occupazione illegale del Kuwait"<sup>104</sup>.

Con la risoluzione 692 del 20 maggio 1991 è stata istituita la Commissione delle Nazioni Unite per i risarcimenti (Uncc, *United Nations Compensation Commission*), con il compito di raccogliere e pronunciarsi sulle richieste di risarcimento. L'ammontare degli indennizzi è deciso dal Consiglio di amministrazione<sup>105</sup>, composto dai rappresentanti dei quindici membri del Consiglio di sicurezza, sulla base dei rapporti presentati da gruppi di tre commissari. I commissari (54 in tutto) sono eletti dal Segretariato esecutivo su una lista presentata dal Segretario generale dell'Onu e si avvalgono della collaborazione di esperti.

Con l'entrata in vigore del programma *Oil for Food* il 30% dei proventi dell'esportazione del petrolio è stato destinato al Fondo per i risarcimenti. Dal dicembre 1996 alla fine del 2000 sono stati utilizzati a tal scopo 11 miliardi di dollari (di cui 175 milioni solo per sovvenzionare la Commissione, gli spostamenti degli esperti, gli emolumenti dei commissionari ecc.<sup>106</sup>), mentre il valore totale dei beni umanitari arrivati in tutto l'Iraq sotto la *Oil for Food* nello stesso periodo è di 9.8 miliardi di dollari. Nel 2000 la percentuale è stata ridotta al 25%, con la raccomandazione da parte del Consiglio di sicurezza di utilizzare il restante 5% "per progetti umanitari rivolti alle necessità dei gruppi più vulnerabili"<sup>107</sup>, ammettendo così implicitamente che, a causa delle scarse risorse, risarcimenti e esigenze umanitarie si trovano a competere.

La procedura stabilita per l'Iraq trova un solo precedente nel Trattato di Versailles, che ha posto fine alla prima guerra mondiale, il cui articolo 231

---

<sup>104</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 687 (1991), par. 16.

<sup>105</sup> Le decisioni del Consiglio sono inappellabili.

<sup>106</sup> Si veda S/2000/1132, Annex I, par. 2 (c),  
<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2000-1132.pdf>

<sup>107</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1330 (2000), par. 12.

considera la Germania unico responsabile della guerra e la condanna la pagamento di un numero sconfinato di riparazioni. Per la prima volta dopo la fine della seconda guerra mondiale uno stato non ha il diritto di partecipare al procedimento in cui è coinvolto<sup>108</sup>. Michael E. Schneider, professore di diritto internazionale e avvocato<sup>109</sup>, definisce un'aberrazione giuridica il fatto che l'Iraq non venga riconosciuto come "parte in causa del processo. L'accordo del principale interessato non è richiesto. L'Iraq - e solo l'Iraq - deve pagare ogni centesimo speso per il procedimento e per gli emolumenti versati ai commissari e ai loro esperti, ma il paese non ha nemmeno il diritto di prendere visione del lavoro compiuto da questi stessi esperti"<sup>110</sup>

In effetti, nonostante nel '91 il Segretario generale avesse raccomandato che l'Iraq fosse informato di tutte le querele e avesse il diritto di presentare la propria risposta ai commissari, la procedura prevede per l'Iraq soltanto il diritto di ricevere un riassunto redatto dal Segretario esecutivo e di fare commenti a partire da quello<sup>111</sup>. Un caso esemplare, significativo anche per i contrasti a cui ha portato in seno al Consiglio di amministrazione, è sicuramente quello relativo alla richiesta di risarcimento da parte della Kuwait Petroleum Corporation, per la somma di 21,6 miliardi di dollari, per i danni derivanti dalla sospensione della produzione e della vendita di petrolio durante l'occupazione irachena e per quelli dovuti agli incendi. Tali richieste (un documento di decine di migliaia di pagine) sono presentate ai commissari fra il 20 maggio e il 24 giugno 1994, e il governo iracheno ne è informato attraverso un riassunto del Segretario esecutivo solamente il 2 febbraio 1999,

---

<sup>108</sup> Dopo l'imposizione delle sanzioni l'Iraq fra l'altro ha perso il diritto di voto in seno alle Nazioni Unite per non aver pagato le proprie quote, secondo quanto previsto dall'art. 19 delle Carta Onu. L'eccezione, prevista dallo stesso articolo, per i casi in cui la condizione che ha determinato il mancato pagamento sia "al di fuori del controllo dello stato membro" non è stata ritenuta applicabile. La proposta fatta dall'Iraq alle Nazioni Unite di prelevare tali somme sull'esportazioni di petrolio è stata respinta. Questa sanzione non è mai stata applicata agli Stati Uniti, che all'epoca dei fatti e fino al settembre 2001 erano i maggiori debitori dell'Onu (1,5 miliardi di dollari di debiti).

<sup>109</sup> Lo studio presso cui esercita Schneider, la Lalive & Partners, ha depositato una richiesta di assistenza legale all'Iraq per la questione dei fondi dell'Uncc; la richiesta è stata respinta. Si veda M. E. Schneider, "How Far and Efficient is the United Nations Compensation Commission System", in *Journal of International Arbitration*, vol. 15, n. 1, marzo 1998.

<sup>110</sup> Citato in A. Gresh, "L'Iraq pagherà!", in *Le Monde Diplomatique*, ottobre 2000, <http://www.ilmanifesto.it/MondeDiplo/index1.html>

<sup>111</sup> Robert Whuler, capo del dipartimento legale dell'Uncc, ha parlato di "procedura inquisitoria", mentre Carlos Alazamora, primo segretario esecutivo dell'Uncc, ha dichiarato che sono stati eliminati quei lacci giuridici che "ostacolano i procedimenti legali". Citati in A. Gresh, "L'Iraq pagherà!", cit.



quasi cinque anni dopo. Dovendo presentare le proprie osservazioni entro il 19 settembre dello stesso anno, in giugno la delegazione irachena si rivolge al Consiglio d'amministrazione spiegando che le richieste "presentano troppe questioni sostanziali in materia legale, scientifica, tecnica, ingegneristica e contabile" e invitandolo a considerare il tempo necessario "per trasmettere i voluminosi documenti, verificarli, studiarli, tradurli in arabo e preparare una risposta, che va a sua volta tradotta in inglese"<sup>112</sup>. Il governo iracheno non è nemmeno autorizzato a prelevare dai proventi della vendita del proprio petrolio il denaro necessario per pagare gli studi legali<sup>113</sup> a cui si è rivolto. Le osservazioni sono comunque trasmesse, ma la replica del Kuwait non è comunicata. Dopo lunghe trattative i rappresentanti iracheni hanno la possibilità di presentare i propri argomenti ai commissari, in un incontro di un'ora, il 14 dicembre 1999. Il 28 settembre 2000 il Consiglio d'amministrazione accorda ai querelanti un risarcimento di 15,6 miliardi di dollari, ma sono state necessarie tre riunioni per superare le resistenze di Francia e Russia, perplesse sull'opportunità di addossare all'Iraq un costo tanto alto (quasi il doppio di quanto ricevuto dalla fine del 1996 per affrontare la crisi umanitaria in corso nel paese).

La Commissione ha ricevuto 2,6 milioni di richieste per un ammontare di 320 miliardi di dollari, di cui 180 miliardi solo per il Kuwait (nove volte il prodotto interno lordo dell'Iraq nel 1989). Kuwait, Arabia Saudita e Israele godono di un trattamento di favore perché colpiti da missili Scud; ditte di fiori o di frutta e verdura, cinema e alberghi israeliani hanno ricevuto milioni di dollari per compensare il calo di attività durante la crisi. Il 21 giugno 2001 l'Uncc ha deciso di pagare 243,3 milioni di dollari a Kuwait, Siria, Arabia Saudita, Iran e Giordania per finanziare studi sui danni all'ambiente e alla salute pubblica causati dall'Iraq (in quest'occasione per la prima volta è stato concesso all'Iraq di utilizzare fino a 5 milioni dei propri proventi per organizzare la difesa).

In base ad una stima secondo cui i risarcimenti accordati ammonteranno ad un terzo di quelli richiesti (100 miliardi di dollari circa), tenendo conto che dovranno essere pagati gli interessi per periodi che vanno dai dieci ai quindici

---

<sup>112</sup>Mohamed El Douri, ambasciatore iracheno presso le Nazioni unite, citato in A. Gresh, "L'Iraq pagherà!", cit.

anni, si è calcolato che alla fine la somma richiesta all'Iraq si aggirerà sui 300 miliardi di dollari, pari a una ventina di anni di esportazioni petrolifere dell'Iraq. Continuando ad utilizzare un terzo delle entrate a questo scopo, i debiti (senza considerare quelli precedenti al 1990) saranno estinti fra il 2050 e il 2060. Khaldun al-Naqueeb, professore di Scienze Politiche dell'Università di Kuwait, commenta questa prospettiva affermando che "il futuro economico dell'Iraq è stato ipotecato per la maggior parte del prossimo secolo"<sup>114</sup>. Tutto questo nonostante la risoluzione 687 (1991) riconosca che, per il pagamento dei risarcimenti, si debba tener conto dei "bisogni del popolo iracheno e delle possibilità di pagamento dell'Iraq"<sup>115</sup>.

La legittimità del sistema dei risarcimenti viene messa in dubbio anche sotto altri aspetti. Il giurista tedesco Bernard Graefrath ritiene discutibile la competenza del Consiglio di sicurezza nel determinare l'importo degli indennizzi in un conflitto fra due parti. In episodi precedenti il Consiglio ha deciso che le vittime dovessero essere risarcite senza però fissare l'ammontare degli indennizzi (è il caso dell'attacco israeliano contro l'aeroporto di Beirut nel 1968, l'aggressione portoghese contro la Guinea nel 1970 e quella del Sudafrica contro l'Angola nel 1976). In occasione dell'attacco all'Angola il rappresentante britannico al Consiglio di sicurezza era intervenuto ricordando che tale organo "non è una corte di giustizia, e non è neppure il luogo appropriato per dirimere questioni come le restituzioni e le riparazioni dei danni"<sup>116</sup>.

#### **1.4 La questione del disarmo**

---

<sup>113</sup> Dall'altro lato l'Uncc ha spesso affidato i casi a studi legali che avevano prima lavorato per le autorità del Kuwait, creando una situazione di conflitto di interessi.

<sup>114</sup> Si veda <http://www.casi.org.uk/discuss/2000/msg00833.html>

<sup>115</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 687 (1991), par. 19. L'articolo 14 del trattato di pace tra gli Stati Uniti e il Giappone del 1951 affermava: «Si riconosce che il Giappone deve risarcire le potenze Alleate per i danni e le sofferenze causate durante la guerra. Viene anche riconosciuto che le risorse del Giappone non sono attualmente sufficienti per risarcire completamente tutti i danni e le sofferenze causate se al tempo stesso deve mantenere un'economia vitale e far fronte ad altri obblighi»

<sup>116</sup> Citato in A. Gresh, "L'Iraq pagherà!", cit.

Il processo di monitoraggio del disarmo non-convenzionale imposto dalla risoluzione 687 (1991)<sup>117</sup> risponde allo scopo di impedire che l'Iraq costituisca una minaccia militare nella regione, mettendo a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale. La revoca delle sanzioni economiche è legata alla certificazione dell'avvenuto disarmo: ogni sei mesi il direttore esecutivo della Commissione speciale per il monitoraggio del disarmo non-convenzionale iracheno (Unscm, *United Nations Special Commission*) presenta un rapporto dell'attività svolta al Consiglio di sicurezza, che sulla base di queste informazioni decide in merito alla proroga dell'embargo.

Le attività dell'Unscm si sono interrotte nel dicembre 1998, quando il ritiro degli ispettori, deciso dal direttore esecutivo Richard Butler, è stato seguito dai bombardamenti anglo-americani sull'Iraq (operazione *Desert Fox*), dopo i quali il governo iracheno non ha più consentito il rientro degli ispettori delle Nazioni Unite. Le ispezioni sono state più di 3300, ed è stato installato un sistema di monitoraggio permanente con oltre 130 telecamere e rilevatori di sostanze chimiche, radioattive e biologiche in 588 siti industriali, tecnici e accademici (compresi 80 ospedali). I costi di tutte le operazioni dell'Unscm, compresi quelli relativi all'installazione del sistema di monitoraggio, sono a carico dell'Iraq.

Per quanto riguarda gli armamenti nucleari, l'Aiea ha più volte dichiarato di poter considerare terminato il proprio lavoro. Già nel 1992 Maurizio Zeffirero, ispettore-capo, dichiara che in Iraq non è in corso alcun'attività nucleare, né vi sono strutture in cui potrebbe essere condotta, precisando di non credere ciecamente alle parole delle autorità irachene ma di essere certo che il personale delle Nazioni Unite abbia svolto le investigazioni necessarie<sup>118</sup>. In una lettera del 14 dicembre 1998 al Segretario generale (l'ultima prima del ritiro degli ispettori), il direttore generale dell'Aiea Mohamed El Baradei dichiara che l'Iraq "ha fornito il livello di cooperazione necessario perché le attività indicate fossero completate in maniera efficiente ed effettiva"<sup>119</sup>, e in un successivo rapporto certifica che "sulla base delle proprie conclusioni, l'Aiea è in grado di affermare che non ci sono elementi che indichino che l'Iraq possieda armi nucleari o quantità significative di materiale nucleare

---

<sup>117</sup> cfr. par. 1.1.

<sup>118</sup> Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 86.

convertibile in armi, o che l'Iraq abbia conservato mezzi concreti (strutture o apparecchiature) per la produzione di questo materiale.”<sup>120</sup> Ciò nonostante il Consiglio di Sicurezza non ha mai dichiarato chiuso il capitolo nucleare a causa dell'opposizione di Stati Uniti e Gran Bretagna.

Le controversie maggiori hanno riguardato il disarmo chimico e biologico, con una serie infinita di accuse reciproche. Da una parte, malgrado i controlli effettuati e gli armamenti distrutti, l'Iraq è stato più volte accusato di nascondere documenti e progetti militari, in assenza dei quali non sarebbe possibile escludere con certezza la presenza di armi non-convenzionali. Dall'altra parte Baghdad ha più volte lamentato di non potersi fidare del lavoro dell'Unscom, che sarebbe strumentalizzato e inquinato dalla presenza dei servizi segreti americani. In effetti a partire da gennaio 1999 iniziano ad essere diffuse rivelazioni da parte di funzionari americani circa la presenza di spie USA all'interno dell'Unscom<sup>121</sup>. Viene così confermata la testimonianza dell'ufficiale dei Marines Scott Ritter, ispettore capo dell'Unscom dimessosi nell'agosto 1998 per protesta contro l'andamento delle ispezioni, che si sarebbero discostate dal mandato Onu. In un'intervista rilasciata il 24 giugno 1999 agli attivisti del gruppo statunitense "Fellowship of reconciliation"<sup>122</sup>, Ritter accusa gli USA di aver stravolto il sistema ed "usato il processo di ispezione degli armamenti non tanto come veicolo per disarmare l'Iraq, ma piuttosto per contenere Saddam e raccogliere informazioni che potessero essere utilizzate per rimuoverlo"; afferma inoltre che da un punto di vista qualitativo l'Iraq è stato disarmato, non possedendo più capacità significative di armi di distruzione di massa. Le dichiarazioni rilasciate in una recente intervista, pubblicata dal giornale americano on-line *Salon* il 19 marzo 2002<sup>123</sup>, danno un'idea della complessità della situazione e delle zone d'ombra

---

<sup>119</sup> Nazioni Unite, S/1998/1172, Annex I, 15 dicembre 1998, <http://www.un.org/Depts/unscom/s98-1172.htm>

<sup>120</sup> Nazioni Unite, S/1999/356, *Report of the First Panel Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council on 30 January 1999 Concerning Disarmament and Current and Future Ongoing Monitoring and Verification Issues*, par. 14, marzo 1999.

<sup>121</sup> Tali rivelazioni vengono pubblicate sul *Washington Post* e il *Boston Globe* il 6 gennaio 1999, sul *New York Times* il 7 e l'8 gennaio 1999, e ancora sul *Washington Post* il 2 marzo 1999.

<sup>122</sup> Si veda "Sulla questione del disarmo. Intervista all'ex-ispettore Unscom Scott Ritter", in *Schede sull'embargo*, a cura dell'associazione "Un ponte per...", <http://www.unponteper.it/nontagliolacorda/index.html>

<sup>123</sup> Si veda "Scott Ritter: no alla guerra, con l'Iraq si può lavorare" in *Notizie dal ponte*, n.2, 5 aprile 2002, a cura dell'associazione "Un ponte per...", <http://www.unponteper.it/nontagliolacorda/index.html>

presenti nell'operato di entrambe le parti: secondo Ritter, fra il 1992 e il 1997, "a livello tecnico e scientifico, l'Unscorm aveva ottenuto un livello di disarmo compreso fra il 90 e il 95% [...] Nello stesso tempo scoprimmo che l'Iraq stava svolgendo attività sistematiche di occultamento per sviare gli ispettori. La maggior parte di queste avvennero fra il 1991 e il 1993 [...] Alla fine, piuttosto che consegnare programmi di cui avevano negato l'esistenza, gli iracheni li distrussero, e tutti i documenti relativi vennero nascosti alla commissione speciale [...] Continuammo a spingere e spingere, e scoprimmo atti di occultamento. Ma venne fuori che essi non stavano nascondendo documenti relativi ad armi di distruzione di massa, ma documenti sulla sicurezza personale di Saddam Hussein. Si creò così questo circolo vizioso - più noi non ci fidavamo degli iracheni più ci avvicinavamo a Saddam. Più ci avvicinavamo a Saddam, più essi facevano sparire materiale sulla sua sicurezza. Noi scoprivamo questo occultamento e ci fidavamo ancora meno di loro, cosa che portò al ciclo di scontro che dominò le nostre ispezioni dal 1997 al 1998." Accuse di manipolazione delle ispezioni da parte degli Stati Uniti e di altre superpotenze sono state mosse anche dallo svedese Rolf Ekeus, capo ispettore dal 1991 al 1997; in un'intervista alla radio svedese, Ekeus ha affermato che gli USA chiedevano informazioni sui servizi segreti iracheni e sulla dotazione di armi convenzionali di Baghdad, mentre in altre occasioni fermarono gli ispettori anche su verifiche importanti "perché non si voleva più uno scontro, sulla base di interessi politici superiori"<sup>124</sup>. A questo si aggiungerebbero, in altre occasioni, tentativi di "creare crisi nei rapporti con l'Iraq"<sup>125</sup> attraverso provocazioni.

La risoluzione Onu 1284 (1999) prevede la ripresa delle ispezioni da parte dell'Unmovic (*United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission*), istituita in sostituzione dell'Unscorm, e dell'Aiea per quanto riguarda le armi nucleari; finora l'Iraq ha negato il proprio consenso<sup>126</sup>. La

---

<sup>124</sup> Citato in "L'America manipola le ispezioni", *Il Manifesto*, 31 luglio 2002, p. 11. Durante il suo operato di ispettore Ekeus era stato spesso critico nei confronti della collaborazione del regime iracheno.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> In una dichiarazione rilasciata il 20 maggio 2002, il rappresentante iracheno presso le Nazioni Unite, Mohammed Aldouri, ha precisato che l'Iraq non è "contro il ritorno degli ispettori in linea di principio, ma questo necessita di alcuni requisiti e di alcune risposte positive da parte della comunità internazionale". Fonte: Reuters. Ai fini di accordarsi sulle condizioni per il rientro degli ispettori, si stanno svolgendo dei colloqui fra le autorità irachene e il Segretario generale Onu Kofi Annan.

1284 condiziona la sospensione delle sanzioni alla piena cooperazione da parte dell'autorità irachena per un periodo continuato di 120 giorni; le sanzioni potranno comunque essere riapplicate se richiesto dal direttore esecutivo dell'Unmovic o dal direttore generale dell'Aiea, salvo il caso in cui intervenga l'obiezione del Consiglio di sicurezza entro cinque giorni.

Rimane del tutto indefinito<sup>127</sup> sia cosa si intenda per "piena cooperazione" sia le modalità di attuazione della sospensione dell'embargo, contrariamente a quanto richiesto da Francia, Russia e Cina che ritenevano necessaria una maggiore precisione nel determinare ciò che viene chiesto all'Iraq e proponevano la sospensione delle sanzioni relative a beni non militari nel momento in cui fosse stata consentita la ripresa delle ispezioni<sup>128</sup>.

Diversi funzionari Onu, fra cui Hans Blix<sup>129</sup>, attuale direttore esecutivo dell'Unmovic e ex-direttore dell'Aiea, hanno affermato che non sarà mai possibile, attraverso le ispezioni, raggiungere la certezza di un completo disarmo dell'Iraq. Questo ha ulteriormente rafforzato le critiche, mosse soprattutto da agenzie umanitarie, alla connessione fra le operazioni di disarmo e la revoca delle sanzioni, che rischierebbero di protrarsi indefinitamente lasciando la popolazione irachena in balia degli scontri politici fra il governo iracheno e quello statunitense.

## ***2. Conseguenze delle sanzioni sulla popolazione***

---

<sup>127</sup> Contribuiscono ad accrescere tale indeterminatezza le dichiarazioni di certi esponenti politici; il Segretario di Stato USA Colin Powell, l'8 marzo 2000, dichiara davanti alla Commissione affari esteri del Senato: "Se agli ispettori è permesso entrare e fare il loro lavoro e noi siamo soddisfatti dei risultati della loro prima visita, *forse* possiamo sospendere le sanzioni. Poi, a un certo punto in futuro, quando saremo assolutamente sicuri che non ci siano armi in giro, allora *forse* possiamo prendere in considerazione la revoca. Ma questo avverrà fra molto tempo." (corsivo mio), <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=1164>.

<sup>128</sup> Come già detto, al momento della votazione della 1284 (1999) Russia, Francia e Cina si sono astenute.

<sup>129</sup> Intervista radio alla BBC del 6 agosto 2000, si veda "*La questione del disarmo*", in *Schede sull'embargo*, a cura dell'associazione "Un ponte per...", <http://www.unponteper.it/nontagliolacorda/index.html>

## 2.1 La situazione socio-economica prima e dopo la guerra

I massicci investimenti nello sviluppo delle infrastrutture intervenuti negli anni '60 e '70 avevano permesso all'Iraq di diventare, negli anni '80, uno dei più sviluppati paesi del Medio Oriente; con un prodotto interno lordo di circa 60 miliardi di dollari (2,8 pro capite), apparteneva al gruppo dei paesi di medio reddito<sup>130</sup>. Alla fine degli anni '80 il regime dietetico degli iracheni garantiva loro il più alto apporto calorico pro capite nel Medio Oriente<sup>131</sup> e i servizi sanitari erano garantiti da una rete estesa di strutture medico-ospedaliere ben equipaggiate e dotate di un personale adeguato; ambulanze e servizi di emergenza erano sviluppati e beneficiavano di un'efficiente rete di strade e telecomunicazioni. L'85% della popolazione godeva dell'assistenza sanitaria di base e il servizio idrico garantiva al 93% l'accesso all'acqua potabile; la rete elettrica raggiungeva anche remoti villaggi rurali<sup>132</sup>.

L'economia dipendeva fortemente dall'esportazione di petrolio, i cui proventi costituivano il 60% del Pil e il 90% dei ricavi in valuta estera; veniva importato fra il 75 e l'80% dei beni alimentari consumati nel paese<sup>133</sup>. Un sistema economico così incentrato sul petrolio e dipendente dagli scambi con l'esterno non può non risentire pesantemente e in tempi brevi dell'improvvisa interruzione dei rapporti commerciali dovuta all'embargo. Le scorte alimentari iniziano presto ad esaurirsi e il primo settembre 1990, a meno di un mese dall'imposizione delle sanzioni, il governo iracheno introduce un sistema di razionamento del cibo che avrebbe dovuto garantire ad ogni cittadino 1270 calorie al giorno; considerando che la produzione interna è in grado di fornire altre 490 calorie pro capite sul libero mercato, la dieta è già ridotta del 43%, raggiungendo i livelli dei paesi poveri<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> A causa della guerra contro l'Iran (1980-1988), l'Iraq aveva tuttavia pesanti debiti verso Kuwait e Arabia Saudita.

<sup>131</sup> Si veda Economist Intelligence Unit, *EIU Country Profile of Iraq 1995-96*, par. 6-7, citato in Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, New York, maggio 1996, <http://www.cers.org/text%20files/sanct.pdf>

<sup>132</sup> I dati sono tratti dal rapporto *La situazione sanitaria in Iraq*, presentato a Bruxelles dal dottor W. Kreisel, direttore esecutivo dell'Organizzazione mondiale della sanità, ufficio dell'Unione Europea, il 26 febbraio 2001, <http://www.who.int/disasters/country.cfm?countryID=28&doctypeID=2&archive=n0>.

<sup>133</sup> Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, cit., p.7.

<sup>134</sup> Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.47.

Non è tuttavia possibile comprendere fino in fondo le conseguenze disastrose dell'embargo sulla popolazione se non si tiene presente il quadro di totale distruzione in cui si ritrova l'Iraq al termine dell'intervento militare. In cinque settimane di bombardamenti (110.000 azioni aeree, in cui vengono sganciate 88.000 tonnellate di bombe) vengono colpiti e distrutti sistemi di distribuzione idrica, centrali di energia elettrica, stabilimenti per la trasformazione dei prodotti agricoli, magazzini di cibo, mezzi per la distribuzione alimentare, linee telefoniche, laboratori per la vaccinazione degli animali, strutture per l'irrigazione, ponti, strade, linee ferroviarie, oleodotti, pompe petrolifere, raffinerie, industrie tessili, siti archeologici, ospedali e cliniche, università, reti fognarie e stabilimenti per la depurazione dell'acqua<sup>135</sup>. All'indomani di quella che allora era stata definita "la più distruttiva guerra della storia moderna"<sup>136</sup>, il collasso delle infrastrutture civili e il conseguente degrado sociale sono accertati e resi noti alla comunità internazionale da diversi, dettagliati rapporti. Il primo rapporto delle Nazioni Unite, scritto nel marzo 1991 dal finlandese Martii Ahtisarii, sotto-segretario generale, parla di "risultati quasi apocalittici sull'infrastruttura economica di quella che era stata, fino al gennaio 1991, una società urbanizzata e meccanizzata [...] L'Iraq, per il suo prossimo avvenire, è stato relegato ad un'era pre-industriale, ma con tutti gli svantaggi della dipendenza post-industriale da un uso intenso di energia e tecnologia."<sup>137</sup> E' proprio l'emergenza energetica ad essere indicata come priorità assoluta: "Sarà difficile, se non impossibile, porre rimedio a queste immediate esigenze umanitarie senza far fronte al bisogno energetico essenziale [...] Altrimenti, il cibo importato non può essere conservato e distribuito; l'acqua non può essere purificata; le acque di scolo non possono essere eliminate; i raccolti non possono essere irrigati; le medicine non possono essere trasportate dove

---

<sup>135</sup> Ibid., p. 12. Secondo un rapporto steso da un gruppo di giuristi internazionali, sono stati bombardati 350 negozi, 120 fabbriche, 58 banche, 157 centri per servizi idrici e elettrici, 646 scuole inferiori e superiori, 16 università, 28 ospedali, 45 centri sanitari e altre strutture come laboratori, farmacie, magazzini di grano. Ibid., p. 13.

<sup>136</sup> William Arkin, direttore della ricerca militare statunitense, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 28.

<sup>137</sup> Nazioni Unite, rapporto al Segretario generale sulle necessità umanitarie in Iraq nell'immediato dopo-guerra da parte di una missione nell'area guidata da Martii Ahtisaari, sotto-segretario generale per l'amministrazione e la gestione, S/22366, New York, 20 marzo 1991, par. 1.



richieste; i bisogni non possono essere effettivamente soddisfatti.”<sup>138</sup> Il rapporto considera “una possibilità reale” il prodursi di una condizione di carestia diffusa e conclude constatando che “rimane poco tempo” per evitare il peggio.

Nei paragrafi successivi prenderò in esame cosa abbia comportato, in termini umanitari, il mantenimento delle sanzioni economiche nel contesto socio-economico descritto. Per “situazione umanitaria” intendo quella condizione misurata da indicatori di benessere economico e sociale come il prodotto interno lordo, l’inflazione, l’occupazione, la malnutrizione, i tassi di mortalità e il livello di istruzione<sup>139</sup>. Farò riferimento principalmente ai rapporti di diverse agenzie delle Nazioni Unite e ad alcuni importanti studi indipendenti.

## 2.2 L’economia

Secondo quanto stimato dall’*Economist Intelligence Unit*<sup>140</sup>, nel 1991 il prodotto interno lordo dell’Iraq è diminuito del 75% rispetto a quello del 1989, tornando ai livelli degli anni ’40, prima del boom petrolifero e della modernizzazione del paese. L’impossibilità di esportare, e quindi di guadagnare valuta estera, determina una drastica diminuzione del potere d’acquisto del dinaro (la moneta irachena): nell’agosto 1990 un dinaro è scambiato con 3 dollari, mentre nel dicembre 1995 un dollaro vale 3000 dinari . Nel 1999 si registra un miglioramento, anche se il tasso di scambio rimane spropositato rispetto ai valori precedenti all’imposizione delle sanzioni: il valore del dollaro si aggira sui 1500 dinari.

La mancanza di valuta estera colpisce anche il bilancio del governo, che si vede privato dei proventi della vendita del petrolio a cui prima ricorreva per finanziare, fra le altre cose, gli stipendi dei funzionari civili, l’esercito, gli

---

<sup>138</sup> Ibid., Osservazioni conclusive.

<sup>139</sup> Non rientra nella nozione, e non è quindi oggetto di questo studio, il godimento dei diritti politici e civili.

<sup>140</sup> Economist Intelligence Unit, *EIU Country Profile of Iraq 1995-96*, par. 13, citato in Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, cit., p.7.

ospedali, le scuole e i sussidi per l'industria statale<sup>141</sup>. Per essere in grado di continuare a pagare gli stipendi (comunque ridotti in maniera significativa), il governo stampa nuovo denaro, con l'effetto di incrementare un'inflazione già alta<sup>142</sup>.

Gli alti prezzi dei beni essenziali, la riduzione dei salari, l'alta percentuale di disoccupazione determinano una situazione di insicurezza economica per la maggior parte della popolazione irachena, che sperimenta "il salto da una relativa agiatezza ad una povertà diffusa"<sup>143</sup>.

### **2.3 La situazione nutrizionale e alimentare**

Il contributo dell'agricoltura all'economia del paese, prima del 1990, era ridotto: appena il 5% del prodotto interno lordo, mentre l'Iraq ricorreva all'importazione per i due terzi del fabbisogno alimentare (cfr. par. 2.1). La prima conseguenza dell'embargo quindi è stata quella di ridurre il Paese in uno stato di grave insicurezza alimentare. Un rapporto congiunto dell'Unicef e dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) del febbraio 1991 stima che l'assunzione di calorie al giorno pro capite è caduta dalle 3340 Kcal del 1988 a meno di 1000 Kcal (un terzo del valore raccomandato dall'Oms)<sup>144</sup>. Fin dal giugno 1991 l'Unicef riporta "un'allarmante incidenza ed aumento di situazioni di malnutrizione grave e moderata fra i bambini al di sotto dei cinque anni"<sup>145</sup>, mentre nel luglio dello stesso anno la Fao avverte che l'Iraq "si sta avvicinando ad una soglia di privazione estrema"<sup>146</sup>.

La mancata introduzione di beni dall'estero e il rapido esaurimento delle scorte non sono l'unico fattore a determinare la crisi alimentare. La produzione agricola interna risulta infatti gravemente danneggiata dalla mancanza di sementi,

---

<sup>141</sup> Come già detto, anche dopo l'entrata in vigore del programma *Oil for Food* all'Iraq non è permesso disporre direttamente nemmeno di parte delle entrate derivanti dalla vendita del petrolio (cfr. par. 1.3.2)

<sup>142</sup> Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, cit., p.16.

<sup>143</sup> Nazioni Unite, *Rapporto sulla situazione umanitaria in Iraq*, S/1999/356, Annex II, par. 49, New York, 30 marzo 1999.

<sup>144</sup> Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 137.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid.

pesticidi, pezzi di ricambio per macchinari agricoli e impianti di irrigazione<sup>147</sup>. Nella maggior parte dell'Iraq centrale e meridionale la fertilizzazione del terreno dipendeva da sistemi di irrigazione ad alta tecnologia che regolavano lo straripamento del Tigri e dell'Eufrate e limitavano la concentrazione salina nel suolo; il collasso del sistema energetico e l'assenza di pezzi di ricambio per le pompe permettono l'inondazione di molti terreni e un'eccessiva concentrazione salina, determinando una diminuzione delle aree coltivabili. La produzione di cereali nel 1994-95 registra un calo del 27% rispetto a quella del 1989-90<sup>148</sup>, e la situazione negli ultimi anni peggiora sensibilmente; alla mancanza di investimenti e alla persistente scarsità di impulsi nel settore agricolo, si sono aggiunti, nel 1998 e 1999, due anni consecutivi di grave siccità<sup>149</sup>: nel 2000 la produzione di cereali risulta inferiore del 47% rispetto a quella (già scarsa) del 1999, e del 64% rispetto alla media degli ultimi cinque anni<sup>150</sup>.

Subisce un calo significativo anche la presenza di bestiame: la guerra prima, e poi la mancanza di mangime, foraggio, vaccini<sup>151</sup> e forniture veterinarie in genere, e la diffusione di malattie dovuta alle acque contaminate provocano una riduzione dei capi superiore al 50%; nel 2000 si stimano 14 milioni di capi, 15.8 milioni in meno rispetto alla media del periodo 1986-90<sup>152</sup>. Questo si traduce ovviamente nella minor disponibilità per la popolazione di prodotti animali.

Un fattore ulteriore è costituito dall'inflazione, la cui crescita smisurata è già segnalata nel luglio 1991 dal rapporto Aga Khan. Da un'indagine condotta nell'agosto dello stesso anno dall'International Study Team<sup>153</sup> risulta che i prezzi

---

<sup>147</sup> Si veda Fao (*Food and Agriculture Organisation of the United Nations*), *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, Roma, settembre 1995, par. 11.

<sup>148</sup> *Ibid.*, par. 3.

<sup>149</sup> Secondo un rapporto della Fao, a causa della siccità, al sud e al centro il 70% delle colture non è neanche germogliato e il restante 30% ha avuto una bassa produttività. Al nord è stata registrata la più grave siccità degli ultimi 120 anni. Il rapporto osserva che la situazione non può essere fronteggiata dal solo programma *Oil for Food* e che "dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di finanziamenti d'emergenza". Fao, *Adverse Effect of the Drought on Domestic Food Production during 1998/1999 in Iraq*, Baghdad, maggio 1999.

<sup>150</sup> Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, parte V (conclusioni), Roma, settembre 2000.

<sup>151</sup> L'unico laboratorio per la produzione di vaccini per animali del paese, costruito nell'ambito di un progetto regionale della Fao, è stato distrutto dai bombardamenti. Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 30.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> L'International Study Team era composto da 87 ricercatori in scienze agrarie, ingegneria elettrica, scienze ambientali, medicina, economia, psicologia dello sviluppo e sociologia, e ha visitato le 30 maggiori città irachene in tutti i 18 governatorati nell'agosto 1991. Il team era sovvenzionato anche dall'Unicef e il suo studio (*Health and Welfare in Iraq after the Gulf*

dei generi alimentari essenziali sono aumentati di almeno 15 volte<sup>154</sup>; nel 1995 il prezzo del bene più basilare, la farina di grano, è 11,667 volte superiore a quello del luglio 1990<sup>155</sup>, e un rapporto della Fao<sup>156</sup> del dicembre 1993 testimonia la continua crescita dei prezzi (vedi tabella 1<sup>157</sup>). Per la maggior parte delle famiglie irachene i prodotti presenti sul mercato diventano inaccessibili.

Beni (Kg)	Prezzo (in dinari) Luglio 1990	Prezzo (in dinari) Novembre 1993	Rapporto fra i prezzi
Farina di grano	0,060	24,300	405
Riso	0,240	16,500	69
Olio vegetale	0,600	63,000	105
Formula per neonati	1,600	532,000	332
Lenticchie	0,400	52,000	130
Patate	0,500	16,750	34
Zucchero	0,600	57,000	95
Tè	2,000	153,000	77
Carne rossa	2,000	150,000	75

Tabella 1: inflazione del prezzo dei beni alimentari essenziali relativa al periodo luglio 1990-novembre 1993

Il sistema di razionamento del cibo introdotto dal governo rimane così per molti l'unica fonte di sostentamento, svolgendo un ruolo fondamentale nell'evitare una situazione di carestia. Appena introdotto<sup>158</sup>, esso è tuttavia in grado di fornire solo il 53% del fabbisogno calorico giornaliero, che scende al 34% nel settembre 1994, quando il governo è costretto a ridurre la razione<sup>159</sup>. La Fao, pur definendo il sistema "altamente efficiente nel raggiungere la

---

*Crisis: an in-depth Assessment from August 1991*) è citato come fonte dai successivi documenti delle Nazioni Unite.

<sup>154</sup> Citato in Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, cit., p.7.

<sup>155</sup> Si veda Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 1995, par. 10.

<sup>156</sup> Fao, *Report of the Nutritional Status Assessment Mission to Iraq (November 1993)*, Roma, dicembre 1993.

<sup>157</sup> Tratta da G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 149. I prezzi del 1990 sono forniti dal Ministero della Programmazione iracheno, quelli del 1993 dalla missione Fao del novembre 1993 (dati raccolti nei mercati di Baghdad e Basra).

<sup>158</sup> Inizialmente la razione mensile pro capite comprende 8 Kg di farina, 1 Kg di riso, 1,5 Kg di zucchero, 50 g di tè, 1 Kg di legumi e 50 g di olio.

popolazione” e essenziale nell’evitare la carestia di massa, sottolinea come, “a causa dell’impossibilità per il paese di riprendere il commercio internazionale e guadagnare valuta estera dalla vendita del petrolio, l’intero sistema pubblico di razionamento è minacciato ... e il collasso del sistema si tradurrebbe in una catastrofe per la maggior parte della popolazione irachena.”<sup>160</sup>. Secondo dati aggiornati al 2000<sup>161</sup>, la razione mensile basta in realtà per non più di tre settimane<sup>162</sup>, e fornisce comunque una dieta insufficiente da un punto di vista nutritivo, essendo priva di proteine animali e carente di oligoelementi essenziali, come il ferro, e di vitamina A.

La sua inadeguatezza di fronte alla drammaticità della situazione è palese: secondo un rapporto del Programma alimentare mondiale (Pam) del 1996, “allarmanti carenze alimentari stanno causando un danno irreparabile ad un’intera generazione di bambini iracheni [...] Ci sono attualmente più di quattro milioni di persone, un quinto della popolazione irachena, a grave rischio nutrizionale. Questo numero comprende 2,4 milioni di bambini con meno di 5 anni, circa 600mila donne incinte o allattanti e donne bisognose con a carico la famiglia, così come centinaia di migliaia di anziani senza nessuno che li aiuti [...] Il 70 % della popolazione ha un accesso al cibo limitato o nullo [...] Quasi tutti appaiono emaciati [...] Siamo a un punto di non ritorno [...] Il tessuto sociale della nazione si sta disintegrando. La gente ha esaurito la sua capacità di farcela.”<sup>163</sup>

I dati più preoccupanti riguardano i bambini: la malnutrizione “non costituiva in Iraq un problema di massa prima dell’embargo. La sua incidenza è diventata evidente nel 1991 e da allora la sua diffusione è notevolmente aumentata: dal 18% nel 1991 al 31% nel 1996 per i bambini sotto i cinque anni affetti da malnutrizione cronica<sup>164</sup>, dal 9% al 26% per quelli sottopeso<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 1995, par. 9.

<sup>160</sup> Ibid., par. 8 e 9.

<sup>161</sup> Si veda Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 2000.

<sup>162</sup> Si consideri poi che in molti casi non solo la razione non viene integrata per l’impossibilità economica di acquistare beni sul mercato, ma non viene nemmeno consumata del tutto per la necessità di barattare o vendere parte di essa con altri prodotti essenziali. Si veda, a questo proposito, la dichiarazione del coordinatore umanitario Tun Myat riportata al par. 1.3.2.

<sup>163</sup> Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (Pam), *News Update*, 26 settembre 1995, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 215.

<sup>164</sup> La *malnutrizione cronica* si manifesta in una ridotta crescita fisica del bambino, spesso accompagnata da sviluppo e capacità di apprendimento al di sotto della norma. Riflette l’effetto dannoso combinato di condizioni economiche avverse e salute, alimentazione e cure precarie. Raggiunti i 2-3 anni di età, la malnutrizione cronica è difficilmente

e dal 3% all'11% per quelli affetti da malnutrizione acuta<sup>166</sup>, con un incremento di oltre il 200%. Nel 1997 si è stimato che circa un milione di bambini sotto i cinque anni fosse malnutrito.”<sup>167</sup> La percentuale di bambini sottopeso nel 1991 in Iraq era paragonabile a quella del ricco Kuwait; nel 1997 i valori si avvicinano a quelli del Mali, uno dei paesi più poveri del mondo. Gli effetti della povertà diffusa non risparmiano i neonati; molte madri, colpite da malnutrizione, non riescono ad allattare i propri figli, né sono in grado di acquistare latte in polvere al mercato: i neonati vengono così nutriti solo con acqua e zucchero, rimanendo esposti ad un alto rischio di infermità fisica e mentale o morte prematura. Ancora nel 2000 “il livello di malnutrizione infantile al sud e al centro del paese non sembra migliorato in maniera significativa e i problemi nutrizionali rimangono seri e diffusi. La percentuale di malnutrizione acuta fra i bambini sotto i cinque anni rimane inaccettabilmente alta, attorno al 10%.”<sup>168</sup>

La gravità della situazione trova espressione nelle parole conclusive di un rapporto dell'Oms: “la stragrande maggioranza della popolazione del paese è vissuta con un regime alimentare di semi-carestia per anni. Questa tragica situazione ha implicazioni tremende sul livello di salute della popolazione e sulla qualità della vita, non solo per la generazione presente ma anche per quella futura [...] la comunità mondiale dovrebbe considerare seriamente le implicazioni di un'intera generazione di bambini cresciuta con tali traumatici handicap mentali, sempre ammesso che sopravvivano.”<sup>169</sup>

---

reversibile e i danni allo sviluppo possono diventare permanenti. Si veda Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 1995, pp. 59-64.

<sup>165</sup> L'essere sottopeso può derivare tanto da malnutrizione cronica che acuta. E' l'indicatore della condizione nutrizionale a cui si ricorre più frequentemente ed è utilizzato dall'Unicef per monitorare il livello alimentare. Ibid.

<sup>166</sup> La *malnutrizione acuta* riflette i sintomi iniziali di difficoltà più recenti, come diarrea e infezioni respiratorie acute unite ad un'alimentazione inadeguata. E' più facilmente reversibile, ma spesso si ripresenta a causa del ripetersi di questo ciclo. Ibid.

<sup>167</sup> Unicef, *Situation Analysis of Children and Women in Iraq-1997*, New York, aprile 1998, p.25.

<sup>168</sup> Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 2000. Secondo lo stesso rapporto, al nord la situazione nutrizionale è invece migliorata sensibilmente: “Nei bambini al sotto dei cinque anni la malnutrizione acuta è stata quasi eliminata e c'è stato un declino significativo dei casi di malnutrizione cronica e di bambini sottopeso [...] fra i motivi delle differenze fra il nord e il centro-sud c'è il fatto che la regione settentrionale è più autosufficiente sul piano alimentare, riceve un'assistenza pro capite di gran lunga maggiore rispetto al resto del paese ed ha beneficiato della maggior flessibilità che l'uso di contante dà alle agenzie, permettendo una gestione dei programmi più efficiente.”

<sup>169</sup> Oms, *The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis*, marzo 1996, par. 16 e 17.

## 2.4 La situazione sanitaria

Una delle maggiori minacce alla salute e al benessere della popolazione irachena è costituita dall'azione congiunta del collasso del sistema sanitario e dal deterioramento della rete idrica e fognaria. L'*Harvard Study Team*<sup>170</sup>, un gruppo indipendente di medici, giuristi e specialisti del settore sanitario, fra l'aprile e il maggio 1991 verifica che 13 delle 20 centrali elettriche dell'Iraq sono state danneggiate o distrutte dai bombardamenti; in maggio la capacità di produzione elettrica è pari a un quarto dei livelli precedenti la guerra. La perdita di elettricità danneggia seriamente i sistemi di depurazione dell'acqua e le infrastrutture per la distribuzione: alcuni iracheni vengono visti raccogliere l'acqua dalle tubature rotte, o anche direttamente dai canali di scolo. Alla perdita di elettricità va imputato anche il mancato funzionamento degli stabilimenti di trattamento delle acque di rifiuto, che finiscono nei canali di scolo, formano pozzanghere nei quartieri residenziali e contaminano i depositi di acqua. Il team rileva contaminazioni fecali nel 30% delle provviste d'acqua degli ospedali visitati.

La stessa situazione è descritta dalla Fao quattro anni dopo: "il sistema idrico e sanitario rimane critico in tutto il paese, soprattutto nell'area di Basra (un milione di abitanti). La ragione principale è la mancanza di pezzi di ricambio [...] a Basra le condizioni della rete fognaria sono perfino peggiorate rispetto al 1993 [...] All'interno della città ci sono immense pozze di acque di scolo, a volte verdi con alghe, altre volte con visibile materiale fecale. Queste aree sono evidentemente non igieniche e in gran parte della città c'è un cattivo odore a causa di questi straripamenti. Ciò naturalmente minaccia seriamente la salute [...] in queste circostanze non sorprende che negli ospedali ci siano molti casi di malattie infettive come febbre tifoide ed epatiti, così come gastroenteriti diffuse nei caldi mesi estivi, e di conseguenza molti casi di

---

<sup>170</sup> Harvard Study Team, "The Effect of the Gulf Crisis on the Children of Iraq", in *New England Journal of Medicines*, n. 325, 1991, pp. 977-980, citato in C. Rowat, *UN Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, University of Cambridge, 9 giugno 2000, <http://www.cam.ac.uk/societies/casi/briefing/000707versailles.pdf>. L'Harvard Study Team si trasformerà poi nell'organizzazione non governativa Center for Economic and Social Rights, già citata.

marasma. Ciò che sorprende, invece, è che la città sia riuscita a evitare epidemie maggiori in presenza di queste pessime condizioni sanitarie.”<sup>171</sup>

Nel 1998 “gli impianti per il trattamento delle acque mancano di pezzi di ricambio, attrezzature, sostanze chimiche, manutenzione, personale adeguatamente qualificato [...] La rete di distribuzione, da cui dipende la maggioranza della popolazione, ha le condutture distrutte, ostruite o che perdono. Da sette anni non ci sono progetti per servire l'aumento previsto della popolazione.”<sup>172</sup> Nel 1999 l'accesso all'acqua potabile è ancora limitato al 41% della popolazione<sup>173</sup>, mentre la Fao, a nove anni dalla fine della guerra, continua a indicare come priorità assoluta “la manutenzione e la ricostruzione del sistema idrico e sanitario, per aumentare la quantità e qualità delle forniture d'acqua e migliorare igiene e sanità.”<sup>174</sup>

La malnutrizione non è solo causa di tipiche malattie da deficienze nutritive, come marasma, kwashiorkor e rachitismo, ma determina anche uno stato di debolezza fisica che facilita ulteriormente la diffusione di malattie infettive, le quali a loro volta trovano terreno fertile nella precarietà della situazione idrica e ambientale. I casi di malaria, tifo, epatite e colera si moltiplicano, assumendo in certi casi forme epidemiche<sup>175</sup>. Il programma di vaccinazione, che fino al 1990 copriva il 95% della popolazione ed era considerato uno dei migliori del Medio Oriente, viene interrotto, cosicché malattie ormai debellate, come la poliomielite, ricompaiono.

Il sistema sanitario, che “a causa delle sei settimane di guerra nel 1991 e delle sanzioni imposte al paese, è stato letteralmente riportato indietro di almeno 50 anni”<sup>176</sup>, è del tutto impotente. Mancano attrezzature essenziali per ospedali e centri sanitari, mancano forniture per servizi medici, chirurgici e diagnostici, e medicine essenziali<sup>177</sup>; diventano così mortali anche malattie

---

<sup>171</sup> Fao, *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 1995.

<sup>172</sup> Unicef, *Situation Analysis of Children and Women in Iraq-1997*, cit.

<sup>173</sup> Nazioni Unite, *Rapporto sulla situazione umanitaria in Iraq*, cit., 1999.

<sup>174</sup> Fao, , *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, cit., 2000, p. 35.

<sup>175</sup> Prima della guerra del Golfo, l'incidenza del tifo è pari a 11,3 casi su 100.000 persone, nel 1994 supera i 142 casi; nel 1989 non si verifica alcun caso di colera, nel 1994 l'incidenza è pari a 1344 casi su 100.000 persone. Oms, *Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis*, par. 2, 1996.

<sup>176</sup> Oms, Report on health situation in Iraq, 25 marzo 1996, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 217.

<sup>177</sup> Il rapporto del Segretario generale Onu sull'applicazione dell'*Oil for Food* del 18 maggio 2001 precisa che circa il 98% dei contratti trattenuti dal Comitato per le sanzioni è relativo ad attrezzature mediche. S/2001/505, par. 64,



banali come la diarrea, il diabete, il marasma. *Medical Aid for Iraq* (Mai), un'associazione benefica con sede a Londra, fra il 29 agosto e il 17 settembre 1996 organizza un convoglio umanitario in Iraq per la consegna di forniture mediche ai principali ospedali; la testimonianza dei suoi operatori offre un quadro della situazione. All'ospedale pediatrico "Saddam Hussein" di Baghdad, "la situazione generale [...] era chiaramente peggiorata rispetto a quella verificata nella visita dell'aprile 1996. Il sistema di refrigerazione dell'ospedale non ha funzionato [...] le alte temperature hanno causato il deterioramento di molte medicine [...] La situazione medica era visibilmente peggiorata. C'erano molti più bambini con la gastroenterite e l'ospedale non aveva nemmeno i fluidi intravenosi necessari per trattarla [...] molti dei pazienti con gastroenterite moriranno [...] Il reparto di oncologia era pieno [...] la maggior parte dei pazienti morirà a meno che i loro genitori non riescano a trovare le medicine [...] erano necessarie più di 500 siringhe per uso intravenoso al giorno e ne erano disponibili solo 20-25."<sup>178</sup> All'ospedale pediatrico e ostetrico "Ibn Al Baldi" "la situazione era perfino peggiore [...] Alcuni aiuti erano stati bloccati dopo che le Nazioni Unite avevano annunciato l'accordo sulla vendita del petrolio e di conseguenza l'ospedale aveva meno forniture [...] Non c'erano più lenzuola, molte erano state tagliate e usate dalle madri per avvolgere i neonati, non potendo permettersi di acquistare vestiti [...] Aumentavano i casi di bambini con problemi respiratori che non potevano essere curati perché l'ospedale aveva esaurito le scorte di ossigeno. La famiglia di un bambino si rivolse a cinque ospedali [...] nel tentativo di comprare l'ossigeno per il loro neonato. Nessuno degli ospedali ne aveva e il bambino è morto."<sup>179</sup>

Come inevitabile conseguenza, si registra un aumento notevole dei tassi di mortalità, in particolar modo di mortalità infantile. Nel 1998 l'Unicef riporta i dati forniti dal Ministero della sanità iracheno secondo cui "l'aumento della mortalità infantile sotto i cinque anni riferito dagli ospedali pubblici (un eccesso di circa 40.000 morti all'anno rispetto al 1989) è dovuto

---

<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s2001-505.pdf>. Sull'ineffettività dell'esenzione di medicinali e materiale medico dall'embargo cfr. par. 1.2.

<sup>178</sup> *Medical Aid for Iraq, Report of the Delivery of Medical Supplies to Hospitals in Iraq*, Londra, 1996, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 219.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 220.

principalmente a diarrea, polmonite e malnutrizione. Per i bambini con più di cinque anni l'aumento (un eccesso di circa 50.000 morti all'anno rispetto al 1989) è legato a malattie cardiache, ipertensione, diabete, tumori, malattie del fegato e dei reni<sup>180</sup>. In precedenza, due membri della Fao che avevano preso parte alla missione del 1995 avevano pubblicato su una delle più rinomate riviste scientifiche, *The Lancet*, stime secondo cui "più di un milione di iracheni - di cui 567.000 bambini - sono morti come diretta conseguenza delle sanzioni economiche."<sup>181</sup> Se l'attendibilità di queste cifre, calcolate utilizzando come campioni i dati rilevati a Baghdad durante la missione, è stata in alcuni casi messa in discussione<sup>182</sup>, sono invece ritenuti attendibili<sup>183</sup> i risultati, altrettanto eloquenti, dell'indagine sulla mortalità infantile e materna condotta dall'Unicef nel 1999, la prima sistematica dal 1991. Dall'intervista di 40.000 gruppi familiari (24.000 nei governatorati del sud e del centro e 16.000 nel nord), è emerso che nell'Iraq centrale e meridionale, dove vive l'85% della popolazione, la mortalità infantile sotto i cinque anni è più che raddoppiata dall'imposizione delle sanzioni, passando dai 56 bambini su mille nel periodo 1984-89 ai 131 del periodo 1994-99 (vedi tabella 2<sup>184</sup>)<sup>185</sup>. Il direttore esecutivo dell'Unicef, Carol Bellamy, evidenzia come questi tassi, ormai pari a quelli di Haiti (132) e Pakistan (136), siano indicatori del sussistere di un'emergenza umanitaria<sup>186</sup>.

---

<sup>180</sup> Unicef, *Situation Analysis of Children and Women in Iraq-1997*, cit., p. 42.

<sup>181</sup> S. Zaidi e M. C. Smith-Fawzi, "Health of Baghdad's Children", in *The Lancet*, n. 346, 2 dicembre 1995, citato in C. Rowat, *UN Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, cit., p. 10.

<sup>182</sup> In particolare si è sostenuto che i risultati ottenuti da almeno due dei gruppi campionati a Baghdad sarebbero insolitamente alti. Si veda C. Rowat, *UN Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, cit., p. 10.

<sup>183</sup> In un recente articolo pubblicato sul *The Observer* (J. Sweeney, "How Saddam 'Staged' Fake Baby Funerals", in *The Observer*, 23 giugno 2002) il giornalista inglese John Sweeney mette in dubbio anche l'attendibilità di queste cifre, affermando che nell'indagine l'Unicef si sarebbe servita quasi esclusivamente di impiegati del ministero della sanità iracheno, rendendo plausibile una manipolazione dei dati per fini politici. In realtà, l'indagine è stata condotta da un gran numero di ricercatori internazionali dell'Unicef, che ha cooperato con il ministero della sanità iracheno, ma ha utilizzato proprie metodologie di analisi, riesaminando attentamente i dati proprio al fine di evitare ogni politicizzazione del materiale statistico.

Si veda a questo proposito Unicef, *Iraq surveys show "humanitarian emergency"*, comunicato stampa, 12 agosto 1999, <http://www.unicef.org/newsline/99pr29.htm>. Per un dibattito sull'articolo di Sweeney si veda il sito [www.medialens.org](http://www.medialens.org).

<sup>184</sup> Tratta da C. Rowat, *UN Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, cit., p. 17.

<sup>185</sup> Unicef, *Child and Maternal Mortality Survey 1999: Preliminary Report*, New York, luglio-agosto 1999.

<sup>186</sup> Citata in Unicef, *Iraq surveys show "humanitarian emergency"*, cit.

Il rapporto preliminare spiega come, “se la sostanziale riduzione del tasso di mortalità registrata nel corso degli anni '80 fosse continuata durante gli anni '90, nel paese sarebbero morti mezzo milione di bambini sotto i cinque anni in meno fra il 1991 e il 1998”.<sup>187</sup>

In base a stime dell'Organizzazione mondiale della sanità e dell'Unicef, ogni mese muoiono 5000 bambini al di sotto dei cinque anni; l'ufficio dell'Oms di Baghdad lo ritiene un dato sottostimato, considerando che spesso nelle zone rurali le nascite non vengono registrate, o almeno non immediatamente, così come le morti che si verificano prima della registrazione<sup>188</sup>.

	Centro-Sud		Nord	
	M. primo anno	M. sotto i 5 anni	M. primo anno	M. sotto i 5 anni
1994-1999	108	131	53	59
1989-1994	83	100	71	87
1984-1989	47	56	64	80
1979-1984	51	63	73	96
1974-1979	54	67	105	147

Tabella 2: tassi di mortalità (su mille nati) nel primo anno di vita e nei bambini sotto i cinque anni (dati Unicef).

## 2.5 L'impatto sociale

Anche in termini di costi sociali, vittime principali delle sanzioni sono i gruppi più vulnerabili, a partire dai bambini. Nel 1991, al termine della guerra del Golfo, i primi gruppi di psicologi che visitano l'Iraq si rendono immediatamente conto dell'impatto traumatico che la guerra ha avuto sui

---

<sup>187</sup> Unicef, *Child and Maternal Mortality Survey 1999: Preliminary Report*, cit.

<sup>188</sup> Si veda D. J. Halliday, “*The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq*”, in *Journal of Palestine Studies*, vol. 23, n. 2, inverno 1999, p. 30. Le Nazioni Unite sospettano anche che in diversi casi la famiglia non comunichi il decesso per continuare a ricevere la razione alimentare.

bambini, e prevedono che la maggior parte soffrirà di gravi problemi psicologici<sup>189</sup>. Le stesse considerazioni sono fatte dai membri dell'*Harvard Study Team*: "Il trauma, la perdita, il dolore, la mancanza di prospettive, la sensazione di minaccia continua che tutto possa ricominciare, l'impatto delle sanzioni, ci porta a chiederci se questi bambini non siano la popolazione infantile più sofferente della terra."<sup>190</sup> Il collasso economico del paese incide a fondo sulla vita dei bambini, costretti ora a lavorare e ad abbandonare la scuola. Anupama Rao Singh, rappresentante dell'Unicef in Iraq, spiega come "in dieci anni ci sia stato un cambiamento senza precedenti"<sup>191</sup>: nel 1989 il tasso di alfabetizzazione era del 95%, e il livello medio di istruzione era molto alto, mentre nel 1999 si registra una percentuale di abbandono scolastico del 20-30%<sup>192</sup>. Il fenomeno dei bambini di strada o che chiedono l'elemosina, prima inesistente, diventa diffuso. L'assenza di un'istruzione di base, o di un ambiente familiare disteso in grado di impartire un'educazione adeguata, ha un impatto negativo sia sul benessere delle famiglie che sulla futura produttività e direzione politica della nazione.

Le conseguenze negative dell'embargo si ripercuotono anche sulle donne, la cui posizione nella società era progredita di molto nel decennio precedente: durante la guerra contro l'Iran si erano aperte nuove possibilità professionali, soprattutto nel campo dell'insegnamento e dell'impiego nel settore statale, nella polizia e nel trasporto urbano<sup>193</sup>. Con la caduta dei salari e l'aumento del costo della vita, le donne, spesso sole<sup>194</sup> con la famiglia a carico, sono costrette ad abbandonare il proprio posto per dedicarsi a lavori più umili ma anche più redditizi. Nelle aree più povere c'è un ritorno della prostituzione. Da uno studio condotto nell'agosto 1991 dall'*International Study Team*, risulta che i due terzi delle donne intervistate soffrono di problemi psicologici come ansia,

---

<sup>189</sup> Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.18.

<sup>190</sup> Harvard Study Team, *The Effect of the Gulf Crisis on the Children of Iraq*, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.19.

<sup>191</sup> Si veda J. Pilger, *I bambini dell'Iraq*, cit. p.22.

<sup>192</sup> Questo va ad aggiungersi a difficoltà di altro ordine: Jahan, psicologa e consulente scolastica, racconta di bambini affamati che svengono in classe, o vengono mandati a casa perché sono talmente deboli da non riuscire a stare seduti. Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.172.

<sup>193</sup> Si veda D. J. Halliday, "The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq", cit., p. 33.

<sup>194</sup> Il 10% delle donne sono vedove. Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.132.

depressione, emicrania e insonnia, oltre che di malnutrizione, difficoltà di allattamento e irregolarità mestruale<sup>195</sup>.

La disoccupazione colpisce l'intera popolazione, ed è particolarmente diffusa fra i giovani laureati. Se a livello psicologico questo si traduce in un sentimento crescente di frustrazione, rabbia e disperazione per il futuro, a livello pratico comporta la necessità, per migliaia di professionisti qualificati, di inventarsi un nuovo lavoro; è ormai una prassi la vendita dei mobili della propria casa, dei gioielli di famiglia e di oggetti personali. Anche chi conserva il proprio posto deve procurarsi un secondo lavoro per arrotondare uno stipendio ormai del tutto inadeguato: insegnanti e impiegati pubblici vendono sigarette per le strade, professori universitari fanno i tassisti (attività ormai meglio retribuite del lavoro intellettuale)<sup>196</sup>. Un altro risvolto è costituito dalla cosiddetta "fuga dei cervelli": si stima che siano più di due milioni i professionisti e quadri dirigenti iracheni che ora lavorano all'estero<sup>197</sup>. Questo a lungo termine potrebbe costare molto in termini di capacità dell'Iraq di competere sul mercato regionale e mondiale e nello sviluppo tecnologico e scientifico. Chi rimane si trova a fronteggiare una situazione di estrema difficoltà: i medici, ad esempio, da un lato si vedono negare, a causa delle sanzioni, l'accesso alle riviste scientifiche, dall'altro non sono in grado di affrontare i costi di un viaggio all'estero, dovendo così rinunciare agli aggiornamenti necessari per lo svolgimento della propria professione<sup>198</sup>.

La povertà diffusa, infine, diventa una minaccia per l'ordine sociale: la criminalità è aumentata significativamente, in particolare per quanto riguarda rapine, stupri e omicidi. Dilagano corruzione e mercato nero.

---

<sup>195</sup> International Study Team, *Unheard Voices: Iraqi Women on War and Sanctions*, ibid.

<sup>196</sup> Si veda D. J. Halliday, "The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq", cit., p. 32.

<sup>197</sup> Ibid., p. 33.

### **3 Sanzioni economiche all'Iraq e diritto internazionale**

#### **3.1 Le pronunce degli organi delle Nazioni Unite**

L'aspetto centrale della questione della legalità delle sanzioni economiche all'Iraq è costituito dall'impatto esercitato da queste misure sul godimento dei diritti umani. Questo aspetto non è argomento di dibattito solo in dottrina: in relazione ad esso si sono più volte espressi diversi organi delle stesse Nazioni Unite. Farò ora un breve accenno ad alcune di queste pronunce, al fine di mettere in evidenza le principali problematiche sollevate.

- Alto Commissario per i diritti umani, decisione 2001/115 della Sotto-commissione sui diritti umani: "La situazione umanitaria della popolazione irachena"<sup>199</sup>.

In questo provvedimento la Sotto-commissione, dopo aver dichiarato che "misure come gli embarghi dovrebbero essere limitate nel tempo, non dovrebbero in alcun modo colpire la popolazione innocente e, per evidenti ragioni umanitarie, dovrebbero essere revocate anche se gli obiettivi legittimi delle misure non sono stati ottenuti", riaffermato "la necessità di rispettare la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e le disposizioni fondamentali delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e dei due Protocolli aggiuntivi che proibiscono di ridurre alla fame le popolazioni civili e di distruggere ciò che è indispensabile alla loro sopravvivenza", e considerato che "ogni embargo che condanna un popolo innocente alla fame, alla malattia, all'ignoranza e persino alla morte costituisce una violazione flagrante dei diritti economici, sociali e culturali e del diritto alla vita del popolo interessato e del diritto internazionale, decide [...] di fare appello [...] alla comunità internazionale, e in particolare al Consiglio di Sicurezza,

---

<sup>198</sup> Si veda a questo proposito la testimonianza della dottoressa Stella Lowry, direttrice del dipartimento internazionale della *Medical British Association*, in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p.122.

<sup>199</sup> Nazioni Unite, Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, Sotto-commissione sui diritti umani, decisione 2001/115, Ginevra, 16 agosto 2001.

affinché siano revocate le disposizioni relative all'embargo che colpiscono la situazione umanitaria della popolazione irachena”.

- Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, commento generale n. 8 (1997): “La relazione fra le sanzioni economiche e il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali”<sup>200</sup>.

Questo documento si occupa delle sanzioni economiche in generale. Dopo aver sottolineato di non discutere la necessità di imporre sanzioni in conformità al capitolo sette della Carta delle Nazioni Unite, il Comitato sostiene che “le disposizioni della Carta relative ai diritti umani (articoli 1, 55 e 56) devono essere considerate ancora pienamente applicabili in tali casi [...] Mentre l'impatto delle sanzioni varia da un caso all'altro, il Comitato è a conoscenza del fatto che quasi sempre hanno un impatto drammatico sui diritti riconosciuti dal Patto [sui diritti economici, sociali e culturali] [...] Il Comitato ritiene che le disposizioni del Patto, tutte praticamente riflesse in vari altri trattati sui diritti umani così come nella Dichiarazione universale dei diritti umani, non possono essere considerate non operative, o ad ogni modo inapplicabili, soltanto perché si è deciso che considerazioni relative alla pace e sicurezza internazionali richiedono l'imposizione di sanzioni. Così come la comunità internazionale insiste affinché ogni Stato sanzionato rispetti i diritti civili e politici dei suoi cittadini, allo stesso modo lo Stato e la comunità internazionale stessa devono fare il possibile per proteggere almeno l'essenza dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione colpita [...] Per quanto questo obbligo di ogni stato derivi comunque dall'impegno di promuovere il rispetto per tutti i diritti umani richiesto dalla Carta delle Nazioni Unite, dovrebbe anche essere ricordato che tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza hanno firmato il Patto, sebbene due (Cina e Stati Uniti) non l'abbiano ancora ratificato”.

---

<sup>200</sup> Nazioni Unite, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, commento generale n. 8, *The Relationship Between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, E/C. 12/1997/8, 5 dicembre 1997. Il Comitato, composto da esperti indipendenti, è stato costituito dal Consiglio economico e sociale per monitorare l'applicazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

- Alto Commissario per i diritti umani, “L’impatto sui diritti umani delle sanzioni economiche all’Iraq” (2000)<sup>201</sup>

Richiama, fra le altre, le pronunce del Comitato sui diritti dell’infanzia e del Comitato sull’eliminazione della discriminazione razziale. Il primo sottolinea come l’embargo all’Iraq “[abbia] colpito negativamente l’economia e molti aspetti della vita quotidiana, impedendo il pieno godimento da parte della popolazione, in particolare dei bambini, dei loro diritti alla sopravvivenza, alla salute e all’educazione”<sup>202</sup>. Il secondo, dopo aver ricordato un’analogia decisione della Sotto-commissione sulla prevenzione della discriminazione e sulla protezione delle minoranze, fa appello alla comunità internazionale, e al Consiglio di sicurezza in particolare, per la revoca delle disposizioni relative all’embargo che colpiscono la situazione umanitaria della popolazione irachena<sup>203</sup>.

L’Alto Commissario conclude affermando che “l’attuale regime sanzionatorio sta avendo un impatto negativo sproporzionato sul godimento dei diritti umani da parte della popolazione irachena [...] è arrivato il momento di riesaminare la portata e la natura del regime sanzionatorio all’Iraq”.

### **3.2 Le sanzioni economiche all’Iraq e la Convenzione sul genocidio**

Alcuni giuristi ritengono che la violazione dei diritti umani della popolazione irachena sia di un’entità tale da configurare il grave crimine del genocidio, definito dall’articolo due della Convenzione internazionale sulla prevenzione e sulla punizione del crimine di genocidio come “ciascuno degli atti seguenti, commessi con l’intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, in quanto tale: a) l’uccisione di membri del gruppo; b) l’inflizione di grave sofferenza fisica o mentale ai membri del gruppo, c) la sottoposizione deliberata del gruppo a condizioni di

---

<sup>201</sup> Nazioni Unite, Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani, *The Human Rights Impact of Economic Sanctions on Iraq*, 5 settembre 2000, <http://www.cam.ac.uk/societies/casi/info/undocs/sanct31.pdf>.

<sup>202</sup> Nazioni Unite, Comitato sui diritti dell’infanzia, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Iraq*, CRC/C/15/Add.94, 1998.



vita intese a provocarne la distruzione fisica, totale o parziale”<sup>204</sup>; l’embargo all’Iraq rientrerebbe in quest’ultima categoria.

Marc Bossuyt, dopo aver definito le sanzioni all’Iraq “inequivocabilmente illegali dal punto di vista del diritto umanitario e dei diritti umani attuali”<sup>205</sup>, prende in considerazione l’ipotesi del genocidio. L’embargo, sostiene Bossuyt, ha il chiaro scopo di imporre alla popolazione condizioni di vita tali da causarne la distruzione, in tutto o in parte. Né rileva il fatto che l’obiettivo apparente sia la sicurezza della regione: “una volta resa disponibile la prova evidente che stavano morendo migliaia di civili e che centinaia di migliaia sarebbero morti in futuro se il Consiglio di sicurezza avesse prorogato le sanzioni, le morti non erano più un effetto collaterale involontario – il Consiglio di sicurezza era responsabile di tutte le conseguenze note delle sue azioni”<sup>206</sup>.

Di diverso avviso Joy Gordon, che vede nel requisito dell’intenzione un ostacolo insormontabile per l’applicabilità della Convenzione al caso iracheno. L’articolo 2 non si limita a richiedere l’intenzione di distruggere un gruppo, ma di distruggerlo “in quanto tale”, introducendo il requisito dell’intenzione specifica. Questo fa sì che l’atto sia punibile non in sé, ma in presenza di un ‘motivo proibito’ che deve essere dimostrato, il che determina grosse difficoltà dal punto di vista probatorio: “essenzialmente, l’accusa di genocidio richiede un atto di confessione”<sup>207</sup>. Si profila poi un ulteriore problema di ordine concettuale: l’intenzione di distruggere un gruppo in quanto tale non solo deve essere provata, ma deve anche essere ‘pura’, costituendo l’unico motivo a determinare l’azione. La Convenzione permette implicitamente una frammentazione dell’intenzione, di modo che in presenza di qualsiasi altro

---

<sup>203</sup> Nazioni Unite, Comitato sull’eliminazione della discriminazione razziale, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Iraq*, A/54/18, 1999.

<sup>204</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sulla prevenzione e sulla punizione del crimine di genocidio*, New York, 9 dicembre 1948, art. 2.

<sup>205</sup> M. Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, cit., par. 71.

<sup>206</sup> M. Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, cit., par. 72.

<sup>207</sup> J. Gordon, “*When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide*”, in *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 5, 2002, p. 62, [http://www.yale.edu/yhrdlj/vol05/Joy\\_Gordon\\_YHRDLJ.pdf](http://www.yale.edu/yhrdlj/vol05/Joy_Gordon_YHRDLJ.pdf). La Gordon osserva come questa formulazione della Convenzione derivi dal modello dell’Olocausto e dell’antisemitismo esplicito che caratterizzò le politiche di sterminio nazista.

motivo (un interesse economico, o un obiettivo politico) l'intenzione non è la distruzione del gruppo in quanto tale, ma in quanto si trova in un determinato luogo, o rappresenta comunque il mezzo per raggiungere un fine ulteriore. Così, la Convenzione è generalmente interpretata nel senso di proibire che un gruppo di persone venga ucciso a causa di *chi* esse siano, ma non di *dove* esse stiano, o *cosa* abbiano, ecc. Non è quindi sufficiente dimostrare che un massacro su larga scala sia stato pianificato attentamente, eseguito metodicamente, ed abbia prodotto conseguenze prevedibili (o anche previste) e risultati identici in natura e portata al danno umano causato da un effettivo genocidio, se non è soddisfatto l'ulteriore requisito dell'intenzione. Le sanzioni all'Iraq non rientrano dunque nella fattispecie prevista dalla Convenzione sul genocidio: la popolazione irachena non è distrutta in virtù della sua identità irachena, ma per i fini politici e giuridici connessi alla pace e sicurezza internazionali. Solo una diversa formulazione della disposizione renderebbe configurabile il crimine.

Elias Davidsson ritiene invece che nel caso iracheno l'accertamento del compimento degli atti, il grado di premeditazione, la prevedibilità delle conseguenze, le notizie regolarmente ricevute sugli effetti degli atti e la durata degli atti stessi siano sufficienti a configurare un'ipotesi di genocidio<sup>208</sup>. Per quanto riguarda il requisito dell'intenzione, Davidsson si rifà all'ordine imposto dalla Corte internazionale di giustizia al governo della Repubblica federale della Jugoslavia per l'adozione di misure volte ad impedire la commissione di un genocidio, pur non essendo provata l'intenzione specifica di genocidio: da questa decisione emergerebbe la necessità, per assicurare un qualche significato pratico alla Convenzione, di escludere un'interpretazione in senso stretto del requisito.

---

<sup>208</sup> Si veda E. Davidsson, *The Economic Sanctions Against the People of Iraq: Consequences and Legal Findings*, cit.

### III. VALUTAZIONE ETICA DELLE SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ DA UN PUNTO DI VISTA UTILITARISTICO

Sommario: 1. ETICA E RELAZIONI INTERNAZIONALI - 1.1 Etica: nozioni generali - 1.2 Ammissibilità di un discorso etico in merito alle relazioni internazionali - 1.3 Etica e diritto internazionale - 2. UTILITARISMO E RELAZIONI INTERNAZIONALI - 2.1 Etica consequenzialista: l'utilitarismo - 2.2 L'utilitarismo come etica pubblica - 2.3 L'utilitarismo come etica internazionale - 3. UTILITARISMO E SANZIONI ECONOMICHE ALL'IRAQ - 3.1 Utilitarismo e conseguenze delle sanzioni da un punto di vista umanitario - 3.2 Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini delle risoluzioni Onu - 3.3 Efficacia delle sanzioni rispetto a fini ulteriori non indicati nelle risoluzioni Onu - 3.4 Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini della Carta delle Nazioni Unite - 3.5 Sanzioni all'Iraq e dottrina della sicurezza collettiva.

#### ***1. Etica e relazioni internazionali***

##### **1.1 Etica: nozioni generali**

Nel suo significato più ampio, l'etica coincide con la filosofia della pratica; ha per oggetto l'agire umano volontario<sup>209</sup> ed include l'universo dei valori e delle norme a cui gli esseri umani fanno riferimento nelle diverse dimensioni della loro condotta.

La riflessione etica presenta quindi uno stretto legame con i problemi pratici effettivi degli esseri umani, e nasce da situazioni problematiche di conflitto,

---

<sup>209</sup> Si veda F. Battaglia, "Etica", in Centro di studi filosofici di Gallarate, *Enciclopedia Filosofica*, 2 ed., Lucarini, 1982, vol. 3, p. 366-367.

disaccordo, o dilemma. Il dilemma è definibile come una situazione caratterizzata da un'insolubilità di principio; parlando di conflitto si fa invece riferimento ad uno stato personale (o privato) di incertezza sull'atteggiamento da assumere in una data situazione, mentre il disaccordo è un contrasto interpersonale (o pubblico) tra diverse soluzioni pratiche relative all'atteggiamento da assumere<sup>210</sup>. In questo contesto, l'etica si presenta non tanto come una formulazione di soluzioni specifiche, quanto come l'assunzione di un punto di vista comune o, meglio, come una metodologia di trattamento dei conflitti e disaccordi tramite l'assunzione di un metro di giudizio.

Ragionare in termini etici significa, in via preliminare, ammettere la capacità degli individui di scegliere liberamente di compiere determinate azioni sulla base di ragioni e motivazioni che ritengono valide. Ha senso parlare di etica solo se si respingono quelle concezioni per cui le azioni umane sono sempre l'effetto necessario di cause esterne agli individui e su cui gli individui non possono influire<sup>211</sup>, dalla sociobiologia darwiniana (per cui tutti i comportamenti sono causali e soggetti a condizionamenti in termini di ciò che è vantaggioso per la sopravvivenza della specie), alle teorie psicologiche secondo le quali le scelte sono sempre il risultato di motivazioni inconsce, all'egoismo psicologico per cui tutte le azioni umane, senza eccezione, sono determinate, in ultima analisi, da motivi egoistici<sup>212</sup>.

Dell'etica fanno parte diversi settori, a cui tuttavia capita di riferirsi con lo stesso termine generale 'etica': lo studio della natura e dei significati dei problemi etici (meta-etica), lo studio delle forme di ragionamento in etica (etica epistemologica), e la ricerca di regole su cui basare il proprio agire all'interno di una concezione più generale (etica normativa).

L'etica normativa (alla quale d'ora in poi farò riferimento parlando genericamente di etica) è dunque quella che risponde alla domanda "che cosa è giusto fare?", e presuppone l'adozione di una particolare teoria. A prescindere dalla posizione sostanziale adottata, l'assunzione di un punto di vista etico richiede di essere disponibili ad universalizzare le proprie massime

---

<sup>210</sup> E. Lecaldano, *Etica*, Utet, 1995.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> L'egoismo psicologico, quale teoria psicologica relativa alla natura umana, è diverso dall'egoismo (o edonismo) etico, cioè dalla teoria etica per cui l'unica cosa che è bene o

dell'agire, essendo l'universabilizzabilità una proprietà logica comune a tutti i giudizi valutativi. Il concetto di universabilizzabilità<sup>213</sup> dei giudizi morali come requisito formale essenziale è formulato in modo particolare da Hare, che lo spiega nel senso che il giudizio morale pronunciato su una data situazione ci impegna, pena l'incoerenza logica, a pronunciare lo stesso giudizio su qualsiasi situazione equivalente<sup>214</sup>. In altri termini, dire "io devo" significa riconoscere che in circostanze esattamente uguali a quella in cui mi trovo "chiunque deve". Anche il requisito della benevolenza imparziale indicato da Bentham con l'espressione "ognuno deve contare per uno e nessuno per più di uno"<sup>215</sup> non è per Hare che la riformulazione dello stesso principio.

L'idea che la giustificazione di un giudizio morale non possa essere espressa in termini particolaristici e che il punto di vista etico sia invece necessariamente universale, è una costante di tutte le diverse teorie<sup>216</sup>: l'etica cristiana l'esprime nella regola aurea "tutto quanto volete gli uomini facciano a voi, anche voi fatelo a loro" (Matteo, 7, 12) e "con la misura con cui misurate, sarà misurato a voi in cambio" (Luca, 6, 38); gli stoici fanno derivare l'etica da una legge naturale universale; Kant invita ad agire solo secondo quella massima che ognuno potrebbe volere che fosse adottata da tutti come legge universale; Hume, Hutcheson e Adam Smith si rivolgono, per la formulazione di giudizi morali, ad un immaginario spettatore imparziale; Sidgwick afferma che "qualsiasi azione ognuno di noi giudica giusta per se stesso, egli implicitamente la giudica giusta per tutte le persone simili in circostanze simili"<sup>217</sup>; Harsanyi e Rawls definiscono la scelta etica come la scelta razionale di un individuo che deve decidere sotto un velo di ignoranza,

---

razionale che ogni uomo si proponga di ottenere è il proprio personale piacere (cfr. par. 2.1), ma che non nega la capacità dell'agente di agire diversamente.

<sup>213</sup> Lo stesso principio viene indicato da alcuni utilizzando il termine "generalizzazione"; si veda M. G. Singer, *Generalization in Ethics*, Russell & Russell, New York, 1971, S. Maffettone, *Utilitarismo e teoria della giustizia*, Bibliopolis, Napoli, 1982, e E. Musacchio, *Gli indirizzi dell'utilitarismo contemporaneo*, Cappelli editore, Bologna, 1981. Maffettone individua, quali componenti di tale principio, la simmetria (per cui l'argomento morale non varia a seconda della posizione dei soggetti) e l'anonimità (l'argomento morale non varia a seconda della individualità nominale dei soggetti).

<sup>214</sup> R.M. Hare, *Saggi di teoria etica*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 1992, p.48. Hare considera un requisito logico essenziale anche la prescrittività: i giudizi morali sono prescrittivi in quanto vengono intesi come indicazioni per la nostra condotta, per cui accettare un giudizio morale significa impegnarsi ad agire di conseguenza (ibid.).

<sup>215</sup> Ibid., p.237.

<sup>216</sup> Si veda P. Singer, *Etica pratica*, trad. it., Liguori editore, Napoli, 1989, p. 21.

<sup>217</sup> Citato in S. Maffettone, *Utilitarismo e teoria della giustizia*, cit., p.67 nota 1.

senza sapere cioè quale sarà la propria posizione nella situazione prospettata<sup>218</sup>.

## **1.2 Ammissibilità di un discorso etico in merito alle relazioni internazionali**

Come scienza relativa alla condotta umana, l'etica concerne tutti i diversi piani su cui si articola l'agire degli individui nella vita di relazione. Le dimensioni a cui generalmente si fa riferimento sono quelle della politica, del diritto e della morale, intendendo per morale "il settore in cui sono in gioco principi e norme che guidano azioni che producono negli altri conseguenze più o meno diverse dal danno in gioco con le azioni di rilevanza giuridica e dai benefici o danni provocati da azioni di rilevanza politica"<sup>219</sup>. Diritto e politica costituiscono l'ambito di riferimento dell'etica pubblica, una disciplina dai confini incerti i cui compiti e contenuti non sono determinati da interpretazioni univoche; a livello generale è possibile definirla come il settore relativo ai criteri di valutazione morale delle pratiche sociali, delle istituzioni, dei loro scopi e del fondamento della loro legittimità, e delle modalità di formazione, controllo e riforma delle scelte e decisioni collettive. Viano identifica quale unico punto certamente condiviso dalle diverse teorie di etica pubblica quello "relativo alla legittimità della *discussione pubblica*: qualunque decisione che non coinvolga solo la sfera privata di una persona può essere messa in discussione in nome di criteri etici, nel senso che chi l'ha presa può essere chiamato a indicare le ragioni per le quali l'ha presa"<sup>220</sup>; l'etica pubblica diventa così "un luogo ideale in cui chiedere conto"<sup>221</sup>.

Procedere ad una valutazione etica delle sanzioni economiche internazionali presuppone l'estensione (nell'ambito dell'etica pubblica) del ragionamento morale al campo del tutto peculiare della politica internazionale, e richiede di affrontare in via preliminare la questione

---

<sup>218</sup> C.A. Viano, *Etica pubblica*, cit., p. 82.

<sup>219</sup> E. Lecaldano, *Etica*, cit., p. 204. Il termine "morale" è tuttavia spesso inteso come sinonimo di etica; con questo significato l'ho utilizzato in precedenza e l'utilizzerò successivamente.

<sup>220</sup> C.A. Viano, *Etica pubblica*, cit., introduzione, p. xx.

<sup>221</sup> Ibid.

dell'ammissibilità di un'analisi di questo tipo: ha senso guardare alle relazioni fra Stati alla luce di regole etiche da cui dovrebbero essere governate?

Che non sia superfluo interrogarsi a questo proposito lo dimostra il fatto che, per molto tempo, fra teorici e filosofi è stato dominante il realismo politico, che ritiene incompatibili politica estera e discorso etico; il fondamento di questa convinzione è costituito dalla teoria secondo cui la realtà internazionale ha un carattere necessariamente anarchico (lo stato di natura hobbesiano), che preclude il perseguimento di qualsiasi interesse diverso dalla 'ragion di Stato'<sup>222</sup>. L'assenza di un'autorità superiore, detentrica del monopolio della forza, e quindi di un assetto ordinato paragonabile a quello interno ai singoli stati, renderebbe possibile solo una relazione di competizione e conflitto fra le nazioni, cosicché nessuna scelta può essere liberamente adottata, tranne quella che garantisce la sopravvivenza. Nell'ottica realista, la politica estera è sempre e comunque una politica di potenza, che vede nella guerra la sua naturale espressione ed il suo momento distintivo. George Kennan, esponente realista, afferma che "gli interessi di una società di cui un governo deve occuparsi sono fondamentalmente quelli della sua sicurezza militare, dell'integrità della sua vita politica e del benessere del suo popolo. Questi bisogni non hanno alcuna qualità morale. Essi discendono dalla pura e semplice esistenza di ogni Stato nazionale e dallo status di cui gode la sua sovranità nazionale"<sup>223</sup>.

Che la sicurezza e la difesa rappresentino degli interessi prioritari per uno Stato è indiscutibile, così come è vero che i soggetti agenti sulla scena internazionale sono ancora per lo più gli Stati-nazione; il percorso attraverso cui i realisti contemporanei arrivano ad escludere la tematica etica dal piano internazionale sembra tuttavia fondarsi su assunti non dimostrati. Il punto centrale di questa costruzione è il concetto di 'necessità': definire una condotta 'necessaria' significa negare che ci sia un dominio di scelta, negare cioè che agli statisti si presentino più opzioni tanto in relazione alla determinazione dei propri fini quanto in relazione alle modalità del loro perseguimento. La difformità fra questo quadro e lo svolgersi effettivo delle dinamiche internazionali è evidente; la politica è il campo delle scelte, della contrapposizione fra obiettivi diversi e della mediazione fra interessi, e questo

---

<sup>222</sup> Principio espresso dal famoso motto "My country, right or wrong".

è vero anche per la politica estera: la diplomazia, che altro non è se non la politica a livello internazionale, si definisce proprio in quanto caratterizzata dall'elemento della mediazione<sup>224</sup>. Certo l'azione internazionale è sottoposta a limiti e condizionamenti, dovuti essenzialmente alla natura della struttura sociale mondiale e alla maggior incertezza e insicurezza che la caratterizzano rispetto all'ordine interno; la conseguenza è che il margine di scelta è ridotto<sup>225</sup>, ma non eliminato del tutto. Riconoscere la specificità della politica internazionale è cosa diversa dal negare la sua esistenza, così come dalla mancanza di un'autorità superiore comune a tutti gli Stati non deriva l'improponibilità di formulare giudizi sulla condotta degli Stati stessi. Reinhold Niebuhr, uno dei maggiori esponenti del realismo contemporaneo, si esprime diversamente sostenendo che "dal momento che non esiste azione etica se non vi è la capacità di auto-giudicarsi e che questa non esiste senza la capacità di trascendere se stessi in modo razionale, è ovvio concludere che il modo di comportarsi delle nazioni ha ben poco a che fare con l'etica"<sup>226</sup>. Ma parlare di nazioni come entità astratte, non razionali e quindi incapaci di auto-giudicarsi significa trascurare il fatto elementare per cui le scelte d'azione sono compiute dagli individui, non dalle 'nazioni', e sono quindi ad essi imputabili, per quanto complessi siano i processi decisionali e le dinamiche internazionali. Per quale motivo, in materia di politica estera, governanti e governati, da cui le nazioni sono composte, non dovrebbero rispettivamente auto-giudicarsi e giudicare?

Nei rapporti fra gli Stati si è sviluppato un insieme di principi, regole e procedure decisionali che influenzano le aspettative dei diversi soggetti della vita internazionale, creando dei vincoli reciproci e permettendo di parlare di una 'società internazionale'<sup>227</sup>. Manca un meccanismo che assicuri

---

<sup>223</sup> L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, Einaudi, Torino, 1992, p. 33.

<sup>224</sup> Si veda R. Toscano, *Il volto del nemico: la sfida dell'etica nelle relazioni internazionali*, Guerini e associati, Milano, 2000.

<sup>225</sup> Stanley Hoffman parla, in questo senso, di inferiorità morale della politica internazionale. Si veda S. Hoffman, *Duties Beyond Borders*, Syracuse University Press, Syracuse, 1981.

<sup>226</sup> L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, cit., p. 34.

<sup>227</sup> Si veda, anche per le considerazioni successive, L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, cit.. Terry Nardin la definisce "una società "pratica" tra soggetti impegnati nel perseguimento di fini diversi e magari anche incompatibili, e che finiscono per associarsi anche soltanto per quanto riguarda il rispetto di determinate restrizioni relative a come ciascuno possa perseguire i propri scopi" (L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, cit., p. 127).



l'osservanza di tali principi organizzativi, e di fatto tali vincoli vengono spesso ignorati, ma questo non è sufficiente a fare dell'anarchia una legge oggettiva di comportamento: la consapevolezza della comunanza di determinati interessi ha portato al costituirsi di un certo ordine, o quanto meno di una struttura di coesistenza, il cui contenuto è valutabile in termini etici, così come valutabili sono le decisioni soggettive delle singole entità statali nell'ambito di queste relazioni comuni. La ragion di Stato non è il rifiuto di una morale, ma un'opzione morale fra le tante possibili, più esattamente quella che *sceglie* di assumere come unico criterio di valutazione dell'agire politico la realizzazione dell'interesse nazionale. In quest'ottica è condivisibile l'opinione secondo cui "la problematica dell'anarchia [può] incominciare ad essere intesa, invece che come la condizione necessaria alla quale al di là di ogni dubbio la conduzione realistica della politica deve informarsi, come una costruzione politica arbitraria che si viene continuamente imponendo"<sup>228</sup>. La stessa pretesa naturalezza (e quindi necessità) della guerra non fa che nascondere la sua natura politica: la definizione di Carl von Clausewitz della guerra come "la continuazione della politica con altri mezzi"<sup>229</sup> sottolinea l'impossibilità di considerare la guerra autonomamente, la guerra è strumentale al fine e il suo significato ultimo sta quindi nella determinazione politica che la regge.

Nell'evoluzione delle relazioni fra gli Stati ha giocato un ruolo importante il graduale superamento del carattere assoluto della sovranità statale, a cui hanno contribuito diversi fattori<sup>230</sup>. L'ultimo di questi è costituito dall'affermarsi del diritto all'ingerenza umanitaria, che ha progressivamente soppiantato il tradizionale principio di diritto internazionale di non intervento negli affari interni degli Stati; si ritiene così legittimo, e anche doveroso, intervenire non solo in casi di chiara minaccia alla pace internazionale, riconducibili al capitolo sette della Carta delle Nazioni Unite, ma anche in presenza di situazioni di gravi violazioni dei diritti umani<sup>231</sup>. Al di là del fatto che su questa dottrina si sia basata la formulazione di concetti discussi e discutibili, come quello di 'guerra umanitaria'<sup>232</sup>, e che le disuguaglianze fra i

---

<sup>228</sup> R. K. Ashley, citato in L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, cit., p. 106.

<sup>229</sup> Ibid., p. 40.

<sup>230</sup> Si veda H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, trad. it., Einaudi, Torino 1965, cap. 10.

<sup>231</sup> Si veda M. Bettati, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Parigi, 1996.

<sup>232</sup> Si veda D. Zolo, *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino, 2000.

paesi, in termini di potere, ne permettono un'applicazione selettiva, una conseguenza significativa è la relativizzazione del concetto di sovranità, per cui l'autorità interna dei governi deve essere sì rispettata, ma solo a determinate condizioni. Gli altri fattori che hanno concorso alla produzione del medesimo effetto sono da un lato la crescita dell'integrazione economica, nelle forme del modello neoliberista, che è stata accompagnata dalla nascita di centri di potere transnazionali la cui influenza sulle politiche interne è determinante<sup>233</sup>; dall'altro l'acquisita consapevolezza dell'esistenza di problemi non affrontabili dai singoli Stati (esemplare in questo senso, per la sua natura totalizzante, è la questione della sostenibilità ambientale<sup>234</sup>). La condivisione dello stesso spazio territoriale e il riconoscimento della comunanza di destino, infatti, fanno sì che si reputi necessaria l'adozione di accordi collettivi lì dove scelte di un singolo paese potrebbero avere un impatto che supera la dimensione dei suoi confini artificiali, e riguardare l'intera umanità.

Tutto questo rende non solo ammissibile ma anche opportuno riflettere sul comportamento degli Stati a livello mondiale, e in ambito filosofico ha favorito la discussione sulla configurazione di doveri (moralì) per gli Stati, doveri non più limitati al rapporto verticale fra Stato e cittadini e orizzontale fra Stato e Stato, ma estesi al rapporto, del tutto peculiare, fra Stato e individui. Bonanate<sup>235</sup> individua il fondamento di tali doveri nella continuità fra azione interna e azione esterna di un governo, trattandosi di due versanti contestuali e coesenziali; dalla continuità deriva la necessaria coerenza fra politica interna e estera, che a sua volta si basa sull'eguaglianza morale degli esseri umani, cioè sull'idea per cui il valore della natura umana non cambia in funzione della sua collocazione geografica. Questo non comporta l'obbligo assoluto di considerare alla stessa stregua i propri cittadini e le persone che vivono altrove (dipenderà dalla teoria etica adottata), ma implica la necessità che un diverso trattamento venga giustificato<sup>236</sup>.

Ancora una volta, affermare la sostanziale unitarietà della vita politica interna e internazionale non significa eliminare le specificità, ma negare che esista una differenza qualitativa tale da precludere la critica delle decisioni di

---

<sup>233</sup> Si veda U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina: Città aperta, 2002.

<sup>234</sup> Si veda H. Jonas, *Il principio responsabilità*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990.

<sup>235</sup> L. Bonanate, *Etica e politica internazionale*, cit.

<sup>236</sup> Si veda, a questo proposito, la teoria degli obblighi speciali di Jurgen Habermas in J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, trad. it., Einaudi, Torino, 1992.

politica estera, sottraendole alla discussione pubblica. Anche in campo internazionale, la possibilità di scelta fra più opzioni moralmente rilevanti si traduce, riprendendo l'espressione di Viano, nell'esistenza di "un luogo ideale in cui chiedere conto"<sup>237</sup>.

### 1.3 Etica e diritto internazionale

Si fa spesso riferimento al diritto internazionale come ad un corpo di riflessioni e regole più vicino alla filosofia morale che al diritto positivo, in virtù di analogie riscontrabili tanto sul piano formale, quanto su quello sostanziale.

Ho già accennato, nel primo capitolo, al concetto austiniiano di diritto internazionale come 'moralità positiva', concetto legato al dato formale dell'assenza, nell'ordinamento giuridico internazionale, di un tribunale con giurisdizione coercitiva e di un sistema centralizzato di sanzioni. A prescindere dalle diverse conclusioni che se ne possono trarre in merito alla natura di diritto autentico del diritto internazionale<sup>238</sup>, il minor grado di effettività del sistema sanzionatorio internazionale attribuisce alle norme un carattere 'debole' (si parla di *soft law*), che le avvicina alle norme morali.

Sul piano sostanziale, Herbert Hart individua nel contenuto un elemento di differenziazione fra diritto internazionale e morale, poiché appartengono al primo una serie di principi, concetti e metodi, comuni al diritto statale, che lo rendono oggetto di un ragionamento giuridico<sup>239</sup>.

Se questo è vero, è però altrettanto vero che una parte cospicua del diritto internazionale moderno, così come si è sviluppato dopo la seconda guerra mondiale, è caratterizzato a livello contenutistico da una forte componente etica. Mi riferisco, in particolare, ai patti sui diritti umani, attraverso cui sono stati introdotti nel diritto positivo principi deontologici che si fondano sul

---

<sup>237</sup> Il fatto che gli statisti avvertano di dover in qualche modo giustificare il proprio operato di fronte all'opinione pubblica è dimostrato dalla frequenza con cui fanno riferimento, nelle loro dichiarazioni, a valori morali. In un discorso relativo alle sanzioni economiche all'Iraq, l'allora ministro degli esteri inglese Robin Cook ha affermato: "La nostra politica estera deve avere una dimensione etica, e sostenere gli altri popoli che chiedono i diritti democratici che noi vogliamo per noi." (tratto da *Paying the Price: Killing the Children of Iraq*, documentario di J. Pilger, 2000, trad. it. a cura dell'associazione "Un ponte per..."). Per un approfondimento della questione, rimando al cap. 4, par. 3.

<sup>238</sup> Cfr. cap. 1, par. 2.1.

<sup>239</sup> Si veda H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto*, cit.

riconoscimento dell'uguale e inviolabile dignità degli individui; nei documenti giuridici i diritti naturali hanno così trovato spazio ed espressione nella formulazione dei diritti fondamentali, riconosciuti all'uomo in quanto tale.

Il fatto che tali diritti siano però tutt'altro che universalmente garantiti, attribuisce a questi testi giuridici internazionali un carattere dichiarativo: "le carte dei diritti umani, sino a quando rimangono nell'ambito del sistema internazionale da cui promanano, sono, più che carte dei diritti nel senso proprio della parola, espressioni di buone intenzioni, tutt'al più direttive generali di azione protese verso un futuro indeterminato e incerto, senza alcuna garanzia di attuazione oltre la buona volontà degli Stati, e senza altro sostegno che l'opinione pubblica internazionale"<sup>240</sup>. Questo discorso può in realtà essere esteso alla generalità dei patti giuridici internazionali fondamentali, tutti caratterizzati da affermazioni di propositi che esprimono una concezione ideale di una forma di convivenza globale (si pensi ai preamboli degli statuti delle organizzazioni internazionali); affermazioni che offrono degli standard, non imposti dall'esterno ma accettati dagli Stati stessi, rispetto ai quali valutare da un punto di vista etico la loro condotta. Le convenzioni internazionali si configurano così come una fonte di obbligazioni di mezzi, che richiedono, prima ancora del conseguimento di un risultato, l'adozione di un determinato atteggiamento politico: "i testi giuridici fondamentali hanno una componente etica e filosofica. Non sono portatori di un mutamento sociale se non sono accompagnati dall'azione di forze politiche che essi contribuiscono a razionalizzare e legittimare"<sup>241</sup>. La politica dei diritti umani e del preambolo assume quindi un significato pieno se non si ci si limita a considerarla dal punto di vista della proclamazione, ma viene intesa come politica di realizzazione.

## ***2. Utilitarismo e relazioni internazionali***

---

<sup>240</sup> N. Bobbio, citato in A. Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, Editori Riuniti, Roma, 2001, p. 143.

<sup>241</sup> Francois Rigaux, citato in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

## **2.1 Etica consequenzialista: l'utilitarismo**

La distinzione fondamentale nell'ambito dell'etica normativa è fra etiche deontologiche e etiche consequenzialiste (o etiche della convinzione e etiche della responsabilità, secondo la terminologia di Max Weber). Alla base della distinzione sta il diverso modo di valutare il rapporto fra fine e mezzi.

Le etiche deontologiche valutano un atto giusto o ingiusto in base ad una sua qualità intrinseca, rapportata ad un principio o ad una regola generale dell'agire; nel "deontologismo della regola" kantiano, ad esempio, è giusta l'azione conforme all'imperativo categorico (che è dunque una norma di giustizia predefinita), ingiusta l'azione che non lo rispetta, a prescindere da ogni altra considerazione.

Il consequenzialismo, invece, valuta la correttezza di un atto solo in base alle sue conseguenze, per cui è da adottare la condotta le cui conseguenze positive superano quelle negative, sulla base di un bilancio pregiudizi-benefici. Le teorie consequenzialiste vengono definite anche teleologiche, in quanto l'esito complessivo dell'azione è l'unico fattore determinante la sua moralità.

Nel compiere una valutazione etica delle sanzioni economiche all'Iraq adatterò un punto di vista consequenzialista. Questa scelta si basa sull'osservazione secondo cui nel caso in questione la violazione dei diritti umani della popolazione irachena è evidente<sup>242</sup>, ma il fatto che le sanzioni continuino ad essere applicate indica che questa non è ritenuta una ragione sufficiente di critica. Se ne può inferire che il criterio prevalentemente adottato nella valutazione etica delle sanzioni non è deontologico, ma consequenzialista. Per questo assumerò anch'io tale punto di vista: ritengo infatti che valutare la validità di una giustificazione significhi verificare la correttezza del ragionamento su cui si basa, operando una critica interna alla teoria adottata. L'adozione di un punto di vista diverso rappresenterebbe semplicemente una scelta teorica diversa, ma non una confutazione dell'argomentazione che si vuole criticare. In particolare, l'approccio sarà utilitaristico: la teoria che adotta come criterio fondamentale la

---

<sup>242</sup> Cfr., al cap. 2, par. 3., le pronunce in questo senso di alcuni organi delle Nazioni Unite.

massimizzazione del benessere di tutta l'umanità è sicuramente la più vicina, fra le diverse teorie consequenzialiste a cui ora accennerò, alla funzione di promozione della pace internazionale propria dell'organizzazione internazionale delle Nazioni Unite<sup>243</sup>.

Nell'ambito della morale individuale, la distinzione interna alle teorie consequenzialiste è fra egoismo etico (è moralmente corretta l'azione che produce le conseguenze più favorevoli per l'agente), altruismo etico (è moralmente corretta l'azione che produce le conseguenze più favorevoli per tutti, agente escluso) e utilitarismo (è moralmente corretta l'azione che produce le conseguenze più favorevole per la generalità dei soggetti).

Sul piano delle tradizioni etiche internazionali, le teorie che si focalizzano sulla valutazione delle conseguenze sono il realismo politico, il marxismo e l'utilitarismo<sup>244</sup>. Mentre il realismo è stato-centrico, e richiede che si agisca per produrre le conseguenze migliori per una particolare comunità, le ultime due dottrine considerano le conseguenze da un punto di vista impersonale in funzione del benessere di tutta l'umanità.

A livello generale, l'utilitarismo è quindi definibile come la teoria etica in base alla quale deve considerarsi corretta la condotta che massimizza l'utilità generale. Come dottrina normativa, esso fa appello ad una benevolenza generalizzata, cioè alla "disposizione a ricercare la felicità o, in ogni caso, in un senso o nell'altro, delle buone conseguenze per tutta l'umanità, o forse per tutti gli esseri senzienti"<sup>245</sup>. La considerazione imparziale degli interessi<sup>246</sup> porta quindi all'esclusione tanto di un'ottica egoistica quanto di un'ottica altruistica, per cui nel calcolo utilitaristico i miei interessi non valgono né più né meno di quelli altrui. Questo è un principio sempre vero, a prescindere dalle diverse formule utilizzate per esprimerlo (utilità generale, del maggior numero, di tutti, di tutti i soggetti coinvolti ecc.).

La distinzione fondamentale all'interno dell'utilitarismo è quella fra utilitarismo dell'atto e utilitarismo della regola. Mentre nel primo caso il

---

<sup>243</sup> Cfr. par. 2.3.

<sup>244</sup> Si veda D. Mapel e T. Nardin, "Convergence and Divergence in International Ethics", in D. Mapel e T. Nardin, *Traditions of International Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 297-322.

<sup>245</sup> J. J. C. Smart, "Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico", in J. J. C. Smart e B. Williams, *Utilitarismo: un confronto*, trad. it., Bibliopolis, Napoli, 1985, p. 39.

criterio utilitarista si applica ad ogni singola azione, nel secondo tale criterio è chiamato in causa per determinare la validità di regole di condotta (o tipi di azione), e il singolo atto si giustificherà in virtù della sua conformità alla regola morale così stabilita. L'utilitarismo della regola nasce come tentativo di rispondere all'obiezione secondo cui l'utilitarismo dell'atto non è in grado di rendere conto della obbligatorietà di certe classi di atti morali comunemente accettate (ad esempio il dovere di mantenere le promesse, o di punire solo i colpevoli); una critica che potrebbe essere fondata sul piano descrittivo, ma che non compromette l'utilitarismo come teoria prescrittiva. D'altra parte l'utilitarismo dell'atto non ignora le regole morali tradizionali, ma le tiene in considerazione sotto due punti di vista: da una parte ritenendole delle generalizzazioni empiriche, delle regole pratiche da seguire in situazioni in cui l'agente non è nelle condizioni di procedere al calcolo delle conseguenze nel caso specifico; dall'altra tenendo conto, nella valutazione delle conseguenze di un atto, del rischio di indebolire il rispetto della moralità derivante da un'eventuale allontanamento dal senso morale comune.

La nozione di utilità è stata definita in diversi modi, ed è sulla base di questa differenza che si parla di utilitarismo edonistico e utilitarismo ideale. Il primo trova espressione nel pensiero di Jeremy Bentham, per cui la felicità da massimizzare si misura in termini puramente quantitativi di piacere. L'utilitarismo ideale (il cui maggior esponente è George Edward Moore) ritiene che nel valutare le conseguenze non si possa far riferimento solo alla felicità derivante dal piacere, ma debbano essere considerate anche qualità intellettuali o estetiche, come la conoscenza o la contemplazione della bellezza, che hanno un valore intrinseco. John Stuart Mill adotta invece una posizione intermedia (si parla di utilitarismo quasi ideale), riconoscendo il piacere come fattore essenziale ma affermando al tempo stesso la necessità di una distinzione qualitativa, e non solo quantitativa, fra i piaceri ( "è meglio essere un Socrate insoddisfatto che un imbecille soddisfatto"<sup>247</sup>). Filosofi successivi (fra cui Hare e Smart) ritengono inadatta la nozione di felicità, per la sua natura valutativa che la rende difficilmente misurabile, e la

---

<sup>246</sup> Singer parla di principio di eguaglianza come principio dell'eguale considerazione degli interessi, un principio minimale che non prescrive necessariamente un uguale trattamento per tutti. Si veda P. Singer, *Etica pratica*, cit.

<sup>247</sup> J. S. Mill, citato in J. J. C. Smart e B. Williams, *Utilitarismo: un confronto*, cit., p. 45.

sostituiscono con quella di soddisfazione delle preferenze, o dei desideri razionali, o degli interessi.

## 2.2 L'utilitarismo come etica pubblica

I padri dell'utilitarismo concepivano questa filosofia essenzialmente come filosofia pubblica, vale a dire come criterio che doveva prima di tutto ispirare le scelte di legislatori e amministratori, e alla luce del quale andavano criticate la struttura delle istituzioni politico-amministrative e il contenuto dei codici giuridici esistenti. L'idea della connessione fra giudizio morale e azione politica è espressa chiaramente da Bentham, secondo il quale i principi che governano la morale governano anche la politica e il diritto, e la riforma politica richiede innanzitutto la comprensione della natura umana<sup>248</sup>.

L'utilitarismo si propone quindi di fornire una teoria politica completa, e a questo proposito il filosofo contemporaneo Robert Goodin sostiene la tesi secondo cui le circostanze speciali che caratterizzano la vita pubblica rendono l'utilitarismo la guida normativa più appropriata per la condotta degli affari pubblici<sup>249</sup>. In particolare, Goodin evidenzia come tanto le critiche all'utilitarismo quanto le repliche a tali critiche si siano sempre concentrate sulla sua forma di codice di condotta personale, mantenendo questa prospettiva anche nella sua applicazione a questioni di natura pubblica: così, ad esempio, in tema di guerra ci si è più spesso interrogati sulla legittimità morale dell'uccisione di civili inermi da parte del *singolo soldato*, piuttosto che sulla legittimità di intraprendere *collettivamente* una guerra inutile; di fronte al problema della fame nel mondo si è più spesso discussa l'esistenza di un dovere morale di assistenza da parte dell'*individuo* benestante<sup>250</sup> piuttosto che il dovere *collettivo* di operare per riformare le strutture socio-economiche.

Partendo da queste considerazioni, Goodin sottolinea come la forza dell'utilitarismo stia invece nel proporsi come guida di condotta pubblica, perché in ambito pubblico quelle che spesso vengono considerate debolezze

---

<sup>248</sup> Si veda *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, alla voce "Bentham", <http://www.utm.edu/research/iep/b/bentham.htm>

<sup>249</sup> Si veda R. Goodin, *Utilitarianism as a Public Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

<sup>250</sup> Si veda a questo proposito P. Singer, *Etica pratica*, cit..



dell'utilitarismo come codice morale individuale diventano "virtù considerevoli"<sup>251</sup>. E' così, ad esempio, per la necessaria considerazione imparziale degli interessi delle parti in gioco; se a livello personale viene considerato un criterio poco desiderabile e realistico, perché non terrebbe sufficientemente in considerazione certe qualità essenziali della vita, come gli affetti, i legami, i vincoli, i principi degli individui, nessuno ritiene però eccessivo richiedere agli impiegati pubblici di spogliarsi il più possibile del loro bagaglio esistenziale nell'esercizio della loro professione, al fine di eliminare favoritismi nel campo del servizio pubblico.

Allo stesso modo viene criticato l'aspetto eccessivamente calcolatore dell'utilitarismo, in contrasto con l'agire spesso spontaneo e istintivo delle persone. Ma è chiaro che l'agire dei funzionari pubblici non deve essere spontaneo e istintivo: la responsabilità connessa alle loro funzioni deve necessariamente portarli ad un'attenta considerazione delle conseguenze delle loro decisioni. Anche i sostenitori di una morale privata deontologica dovrebbero poi ammettere, secondo Goodin, che negli affari pubblici si è spesso costretti a fare scelte difficili, e a volte ingiuste, a favore di un bene pubblico più grande, e sarebbe d'altra parte irresponsabile un'adesione a precetti morali a prescindere da ogni altra considerazione. Infine, il fatto che da un punto di vista utilitaristico non vi siano valori assoluti, esterni all'individuo, ma sia l'individuo stesso la fonte ultima di valore, sebbene possa sembrare riduttivo nell'ambito della vita privata, presenta risvolti positivi in quella pubblica: se per un individuo può aver senso imporre a se stesso una condotta di sacrificio in virtù di un valore (l'esempio tipico è quello dell'asceta), sarebbe perverso, da parte di chi è al potere, imporre una pratica costosa, che non apporta alcun tipo di utilità, a chi rifiuta di adottarla volontariamente ("i governanti non hanno il diritto di intraprendere guerre sante - almeno non quelle intraprese in nome di dei nei quali i cittadini non hanno più fede"<sup>252</sup>). Con tali argomenti, Goodin sembra voler dimostrare come in ambito pubblico l'applicazione della teoria utilitarista non contrasti con il sentire comune.

Funzione del governo e della legge è dunque quello di promuovere l'utilità generale. Ma quale nozione di utilità è preferibile adottare? Le decisioni

---

<sup>251</sup>R. Goodin, *Utilitarianism as a Public Philosophy*, cit. , p. 8.

politiche riguardano una collettività, vale a dire una vasta gamma di soggetti che provano piaceri e hanno preferenze diverse, ma sono tutti accomunati dall'interesse per il soddisfacimento di condizioni di benessere basilari, a prescindere dai loro fini ultimi. Nella sfera pubblica sembra quindi più conveniente operare un confronto non fra desideri soggettivi, ma fra bisogni: conviene adottare, in altri termini, una concezione di utilitarismo welfarista<sup>253</sup> o del benessere.

### **2.3 L'utilitarismo come etica internazionale**

Sul piano degli affari internazionali, l'utilitarismo si caratterizza come una filosofia cosmopolita: usando le parole di Bentham<sup>254</sup>, il cittadino di una nazione è prima di tutto cittadino del mondo e il suo dovere fondamentale è quello di agire per il bene dell'umanità, mentre la sua responsabilità verso la nazione a cui appartiene ha natura derivata.

La teoria utilitarista è individualista, nel senso che considera depositario del valore l'individuo, perché gli individui, e non la comunità, possono essere felici o infelici, avere desideri, preferenze o bisogni soddisfatti o meno; l'affermazione per cui "la comunità vuole qualcosa" è sempre traducibile in affermazioni sui singoli che compongono quella comunità. Il fatto che le persone si realizzano nelle vita di relazione attribuisce alla comunità un'importanza essenziale, ma il suo valore non supera mai quello degli individui che la compongono. Allo Stato è riconosciuto di conseguenza solo un valore strumentale: la sua funzione immediata è la protezione degli individui e della loro comunità, ma tale fine è giustificabile solo nella misura in cui costituisce il modo più efficiente per massimizzare l'utilità generale, vale a dire l'utilità di tutti gli esseri senzienti. Bentham riteneva che sarebbe un crimine

---

<sup>252</sup> Ibid., p. 11.

<sup>253</sup> R. Goodin, *Utilitarianism as a Public Philosophy*, cit..

<sup>254</sup> Si veda A. Ellis, "Utilitarianism and International Ethics", in D. Mapel e T. Nardin, *Traditions of International Ethics*, cit., pp. 158-179.

per una nazione “causare alle nazioni straniere complessivamente considerate un male maggiore del bene che dovrebbe fare a sé”, così come “rifiutare di rendere servizi positivi a una nazione straniera quando i benefici apportati a quest’ultima supererebbero i costi che la prima si troverebbe a sopportare.”<sup>255</sup>

Partendo da questo cosmopolitismo morale, alcuni esponenti utilitaristi hanno auspicato il realizzarsi nel tempo di un cosmopolitismo istituzionale, il superamento cioè degli Stati-nazione e l’affermarsi di un governo mondiale; si tratta, comunque, di una posizione non condivisa da tutti e non necessariamente legata alla prospettiva utilitarista.

Pur aderendo alla teoria secondo cui il diritto è il comando di un sovrano sostenuto da una minaccia, Bentham e Mill (a differenza di Austin) non ritengono che il diritto internazionale sia qualcosa di diverso dal diritto propriamente inteso; riconoscono che la mancanza di un effettivo sistema di sanzioni costituisca un difetto, che lo rende diverso dal diritto interno, ma è comunque diritto il cui scopo è “il benessere più esteso per tutte le nazioni sulla terra”<sup>256</sup>. Gli Stati devono impegnarsi nel perseguimento di tale fine comune, e questo dovrebbe essere riflesso dalle loro convenzioni giuridiche.

In effetti è proprio nei patti di diritto internazionale che gli Stati sembrano esprimere la loro concezione di bene comune, identificando come condizione essenziale per il benessere dell’umanità il raggiungimento e il mantenimento della pace; questo è lo scopo che costituisce la ragione della maggior parte delle istituzioni e degli strumenti internazionali. La Carta delle Nazioni Unite dice molto in questo senso, rappresentando il momento in cui gli Stati si sono decisi a “unire i [loro] sforzi”<sup>257</sup> per il raggiungimento di fini comuni: nel preambolo i governi pongono esplicitamente alla base della costituzione di tale organizzazione collettiva la ferma intenzione di “salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di [quella] generazione ha portato indicibili afflizioni all’umanità”, e la volontà di impegnarsi “a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l’uno con l’altro in rapporti di buon vicinato, ad unire le [loro] forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ad

---

<sup>255</sup> Ibid., p. 164.

<sup>256</sup> Ibid. Il termine “diritto internazionale” sembra essere stato coniato proprio da Bentham, in sostituzione di “diritto delle nazioni”; si veda F. Murray, “*The Tradition of International Law*”, in D. Mapel e T. Nardin, *Traditions of International Ethics*, cit., p. 22-41.

<sup>257</sup> Nazioni Unite, *Carta delle Nazioni Unite*, adottata a S. Francisco nel 1945, preambolo.

assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune, ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli"<sup>258</sup>. Già la Convenzione sui diritti e doveri degli Stati del 1933 affermava che "l'interesse prioritario degli Stati è la conservazione della pace"<sup>259</sup> (in quanto funzionale, aggiungerebbe un'utilitarista, al benessere di tutta l'umanità), e la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 porta quest'idea all'estremo disponendo che "tutti i popoli devono avere il diritto alla pace e alla sicurezza nazionale e internazionale"<sup>260</sup>.

### **3. Utilitarismo e sanzioni economiche all'Iraq**

Perché una questione possa costituire oggetto di etica applicata, si ritengono necessari due requisiti<sup>261</sup>: deve trattarsi di una questione controversa e deve avere rilevanza chiaramente morale (nel senso che deve trattarsi di una problematica di valenza universale).

Le sanzioni economiche imposte all'Iraq da parte delle Nazioni Unite soddisfano sicuramente entrambe le condizioni. Il loro pesante impatto sulla popolazione civile<sup>262</sup> ha sollevato forti interrogativi in merito alla loro legittimità morale, determinando una contrapposizione tra sostenitori e oppositori di tale politica. Considererò ora questa questione da un punto di vista utilitaristico, compiendo un'analisi del rapporto tra le finalità politiche per cui tali misure sono state applicate e le conseguenze effettivamente prodotte, al fine di valutare la razionalità e correttezza delle sanzioni stesse. Parlando di "razionalità" e "correttezza" utilizzo questi termini adottando la definizione che ne dà Smart<sup>263</sup>, per cui è razionale l'azione che, sulla base

---

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> *Convenzione dei diritti e dei doveri degli Stati*, art. 10, 1933.

<sup>260</sup> *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, art. 23, par. 1, 1981.

<sup>261</sup> Si veda *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, alla voce "Applied Ethics", <http://www.utm.edu/research/iep/a/applie.htm>.

<sup>262</sup> Cfr. cap. 2 par. 2.

<sup>263</sup> Si veda J. J. C. Smart, "*Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico*", cit., p. 73.

delle prove in possesso dell'agente, è *probabile* che produca i risultati migliori, mentre è corretta l'azione che *realmente* produce i risultati migliori (la differenza sta quindi nel carattere ex-ante o ex-post della valutazione). Si tratta di un caso di utilitarismo dell'atto, in quanto mi propongo di prendere in considerazione non la validità della regola generale dell'applicazione di sanzioni economiche come misura di diritto internazionale, ma il caso specifico della loro applicazione all'Iraq.

Il 12 maggio 1996, nel corso di una puntata del programma televisivo statunitense '60 minutes', l'allora ambasciatrice USA alle Nazioni Unite, Madeline Albright, viene intervistata in merito alle sanzioni all'Iraq. Alla domanda della conduttrice "Abbiamo sentito che sono morti mezzo milione di bambini. Voglio dire, più bambini di quanti ne sono morti a Hiroshima. E' un prezzo che vale la pena pagare?", Madeleine Albright risponde: "Penso sia una scelta molto difficile, ma sì, penso che ne valga la pena"<sup>264</sup>. Analizzare le sanzioni economiche all'Iraq da un punto di vista utilitaristico significa esattamente valutare se ne è valsa (e ne vale) la pena.

### **3.1 Utilitarismo e conseguenze delle sanzioni da un punto di vista umanitario**

Le considerazioni etiche sulle sanzioni economiche, e in particolar modo sulle sanzioni multilaterali totali, sono rese più complesse dalla difficoltà che si presenta quando si cerca di determinarne la natura: devono essere considerate una forma di guerra o piuttosto un'alternativa non violenta alla guerra? Una famosa dichiarazione dell'ex Presidente americano Woodrow Wilson lascia ben trasparire l'ambiguità che caratterizza questo tipo di misura: "Non la guerra, ma qualcosa di più tremendo della guerra. Applica questo rimedio economico, pacifico, silenzioso e mortale e non ci sarà bisogno della forza. Il boicottaggio è il sostituto della guerra."<sup>265</sup> Un rimedio *pacifico* ma *tremendo*, *silenzioso* ma *mortale*. Il 'silenzio' in cui operano le sanzioni riveste

---

<sup>264</sup> Citato da C. Rowat, *UN Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, cit., p. 10, e G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 214.

<sup>265</sup> Citato in J. Gordon, "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions", in *Ethics and International Affairs*, vol. 13 (1999), p. 123, e G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 33.

sicuramente un ruolo fondamentale nel fatto che siano comunemente percepite come una politica accettabile, ma è innegabile che le conseguenze di tale politica non siano diverse da quelle di un intervento armato, anche quando sono disposte esenzioni rispetto a cibo e medicine<sup>266</sup>.

La gravità della morte e sofferenza causate dall'embargo in Iraq non è ormai più messa seriamente in discussione dalle dispute, che a volte ancora si ripresentano<sup>267</sup>, sul numero di morti dovute alle sanzioni; a prescindere dalle cifre esatte, i pesanti costi sopportati dalla popolazione sono un dato di fatto, generalmente non negato dai governi occidentali, che tendono piuttosto a riversarne la colpa sul governo iracheno<sup>268</sup>. Secondo lo studio epidemiologico di Richard Garfield della *Columbia University*<sup>269</sup>, una delle più prudenti ed estese ricerche indipendenti che non si basa su fonti irachene, il numero *minimo* di morti fra i bambini con meno di cinque anni dovute alle sanzioni sarebbe di 239.000. Anche considerando solo questo dato, che è precedente rispetto all'indagine Unicef del 1999, che attribuisce alle sanzioni la morte di 500.000 bambini, e in cui non si fa riferimento ai tassi di mortalità fra i bambini di età maggiore e fra gli adulti<sup>270</sup>, la cifra supera considerevolmente la stima del numero totale (comprendente cioè sia i civili che i militari) delle vittime della guerra del Golfo, che va dai 45.000 ai 61.000 morti<sup>271</sup>. Come ulteriore prova della equivalenza qualitativa, in termini di effetti, fra embargo e guerra, in un articolo del 1999 due accademici, esperti in storia e strategia militare, affermano che "le sanzioni economiche hanno causato più morti fra gli iracheni di tutti quelli causati nel corso della storia dalle cosiddette armi di distruzione di massa"<sup>272</sup>.

---

<sup>266</sup> "A differenza della guerra, comunque, le perdite sono tutte da una parte." Nazioni Unite, Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit., p. 106.

<sup>267</sup> Cfr. cap.2, par. 2.4, nota 121.

<sup>268</sup> Cfr. cap. successivo.

<sup>269</sup> R. Garfield, *Changes in Mortality in Iraq in the 1990s: Assessing the Impact of Sanctions*, Columbia University, aprile 1998, cit. in Nazioni Unite, Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit., p. 107.

<sup>270</sup> Tali cifre sono ritenute "sicuramente considerevoli", ma non ci sono strumenti affidabili per una stima del loro aumento. Ibid.

<sup>271</sup> 61.000 è la cifra a cui fa riferimento il rapporto dell'Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit., p. 107, nota 27. Robert Pape parla invece di 40.000 vittime fra i militari e 5.000 fra i civili (R. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", in *International Security*, vol. 23, n. 1 (1998), p. 76).

<sup>272</sup> J. E. K. Mueller, "Sanctions of Mass Destruction", in *Foreign Affairs*, vol. 78: 3, maggio/giugno 1999, p. 51.

Portando la questione su un piano etico, la domanda da porsi è se esista o meno una differenza morale fra queste due diverse modalità di causare morte e sofferenza. Da un punto di vista utilitaristico, la risposta non può che essere negativa. La questione centrale per l'utilitarismo è la massimizzazione dell'utilità, non *come* la si ottiene, per cui l'unico aspetto di un'azione ad essere preso in considerazione è il suo risultato. Su queste basi, l'utilitarismo nega valore morale alla distinzione fra atti e omissioni: l'esecuzione di un atto che ha certe conseguenze è equivalente all'omissione che produce le stesse conseguenze. Così, fra uccidere una persona e lasciarla morire pur trovandosi nelle condizioni di poterla salvare non c'è una differenza morale intrinseca, vale a dire una differenza che possa essere ricondotta semplicemente alla distinzione tra un atto e un'omissione<sup>273</sup>. E se non c'è differenza fra l'uccidere e il lasciar morire, a maggior ragione non c'è differenza fra togliere la vita ad una persona esercitando la forza direttamente nei suoi confronti e causarne la morte impedendole l'accesso ai mezzi necessari per sopravvivere<sup>274</sup>; non solo la conseguenza è la stessa (la morte), ma in entrambi i casi viene posta in essere un'azione, e in entrambi i casi l'azione si pone in relazione causale diretta con la morte della persona. In tema di sanzioni economiche, quindi, "negare a una nazione i mezzi per purificare l'acqua o trattare le acque di scolo, così da favorire la diffusione di malattie, è una forma di guerra biologica. Negare l'accesso agli antisettici, agli antibiotici e ad altre forniture mediche essenziali, così da rendere incurabili le malattie, è una forma di guerra biologica [...] Negare a ospedali e industrie l'elettricità necessaria, negare alla gente – comprese donne incinte, neonati, bambini, anziani – cibo sufficiente e acqua pulita è sicuramente, se non da un punto di vista semantico, una grave violazione dell'umanità. Nessun entusiasta difensore delle sanzioni economiche può mettere in dubbio che malattie non curate, malnutrizione e carestia producano il loro caratteristico contributo di sofferenza, menomazione e morte"<sup>275</sup>. Lo stesso concetto è espresso dal giornalista inglese Edward Pearce, in un articolo pubblicato sul *The Guardian*: "Siamo a conoscenza della presenza del colera ma distruggiamo centrali e reti elettriche, e attraverso l'embargo neghiamo i mezzi per una riparazione

---

<sup>273</sup> Si veda P. Singer, *Etica pratica*, cit.

<sup>274</sup> Ricordo che la risoluzione 665 (1990), al fine di assicurare l'esecuzione delle sanzioni, ha disposto un blocco navale ammettendo il ricorso alla forza. Cfr. cap. 2, par. 1.1.

immediata. Tutto questo non è molto diverso dal seminare e diffondere deliberatamente il virus del colera [...] Nel modo più indolente e moralmente indifferente, stiamo uccidendo delle persone.”<sup>276</sup>

Nella valutazione degli effetti dannosi di un'azione è possibile poi prendere in considerazione l'ulteriore elemento dell'intenzione dell'agente. A questo proposito, la dottrina del doppio effetto considera le situazioni in cui è possibile perseguire un fine buono solo tramite la sofferenza di alcuni, attribuendo un diverso valore morale all'azione a seconda che le conseguenze negative prodotte siano volute o soltanto previste. Le origini di tale dottrina risalgono a Tommaso d'Aquino, che nella *Summa Teologica* individua le condizioni che rendono moralmente ammissibile un'azione suscettibile di produrre effetti dannosi:

- a) il fine voluto deve essere buono;
- b) i mezzi voluti devono essere moralmente accettabili;
- c) gli effetti negativi previsti non devono essere direttamente voluti;
- d) il fine buono deve essere proporzionato al male prodotto, deve essere cioè abbastanza importante da giustificarlo<sup>277</sup>.

Partendo da queste considerazioni, i sostenitori della dottrina del doppio effetto affermano dunque che, a parità di conseguenze, l'intenzionalità dell'azione incide sulla valutazione morale dell'azione stessa, rendendola meno accettabile. Tale dottrina trova applicazione nella teoria della guerra giusta che, nel regolare lo *ius in bello*, afferma che i civili, non costituendo una minaccia, possono essere legittimamente colpiti solo se è militarmente necessario, se il danno provocato è proporzionale al guadagno, e se il danno, anche se previsto, non è voluto. L'esempio comune è quello del bombardamento terroristico e del bombardamento strategico: in entrambe le situazioni i bombardamenti causano la morte degli stessi civili, ma nel primo caso le loro case vengono deliberatamente bombardate, per provocare la morte al fine di indebolire la resistenza del nemico, nel secondo l'uccisione dei civili è solamente prevista come possibile nell'ambito di operazioni che mirano a obiettivi militari. Nel bombardamento terroristico i civili figurano come oggetto

---

<sup>275</sup> G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 33.

<sup>276</sup> E. Pearce, "Death and Indecency in a Time of Cholera", in *The Guardian*, Londra, 25 ottobre 1991, cit. in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 171.

<sup>277</sup> Si veda W. Quinn, "Actions, Intentions, and Consequences: The Doctrine of Double Effect", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 4 (1989), pp. 334-351.



intenzionale dell'agire, nel senso che l'agente li coinvolge volutamente e direttamente nei suoi piani per raggiungere il suo scopo, e la sofferenza viene inflitta deliberatamente, mentre in quello strategico la sofferenza dei civili è un effetto collaterale solamente tollerato.

Nel caso specifico delle sanzioni economiche totali, il fine buono perseguito consiste nel mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, l'effetto negativo nella sofferenza che colpisce la popolazione civile. L'interruzione delle relazioni economiche si pone come obiettivo diretto la riduzione del benessere economico del paese colpito, al fine di esercitare sul governo una pressione tale da indurlo a cambiare il proprio comportamento politico. Con l'applicazione delle sanzioni economiche, quindi, la sofferenza viene inflitta direttamente e deliberatamente alla popolazione, perché non è possibile "danneggiare intenzionalmente un'economia senza colpire intenzionalmente chi lavorando e consumando costituisce parte di quell'economia"<sup>278</sup>. La popolazione civile viene considerata in quanto oggetto intenzionale della strategia politica degli Stati sanzionatori, e da questo punto di vista l'embargo è moralmente assimilabile al bombardamento terroristico<sup>279</sup>.

La dottrina del doppio effetto valuta negativamente il fatto che qualcuno possa entrare nel pensiero strategico dell'agente contro la sua volontà, e si basa sulla presunzione morale per cui coloro che possono essere utilmente coinvolti nella promozione di un fine altrui solo a costo di un loro interesse protetto da diritti morali indipendenti (come la vita, l'integrità fisica, la libertà), dovrebbero, prima facie, servire lo scopo volontariamente. Non è una presunzione assoluta, perché si ammette che a certe condizioni possano essere danneggiati senza il loro consenso, e una di queste condizioni è appunto che il danno inflitto non sia intenzionale, che non si verifichi cioè una strumentalizzazione politica incompatibile con il loro status di soggetti autonomi<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> J. McMahan e R. Kim, citati in H. Kochler, *Ethical Aspects of Sanctions in International Law*, Vienna, 1994, <http://i-p-o.org/sanctp.htm>.

<sup>279</sup> Ibid. Si veda anche Noam Chomsky: "Nel caso in questione [l'embargo all'Iraq], la sofferenza serve ad un'utile funzione: tenere in ostaggio la popolazione per fini politici (ciò che è chiamato "terrorismo" quando è fatto su scala minore da qualche ufficiale nemico)", N. Chomsky, *The Gulf Embargo*, settembre 1991, <http://zmag.org/chomsky/index.cfm>.

<sup>280</sup> Si veda W. Quinn, *Actions, Intentions, and Consequences: The Doctrine of Double Effect*, cit.

In questo modo la dottrina del doppio effetto introduce un elemento deontologico che impedisce una considerazione puramente consequenzialista dell'azione; riconoscendo a ciascuno "un potere di veto su certi tentativi di rendere il mondo un posto migliore a sue spese"<sup>281</sup>, la dottrina del doppio effetto si dimostra incompatibile con la teoria utilitarista per cui il bene assoluto è la massimizzazione dell'utilità generale, e che non riconosce il rispetto dell'autonomia degli individui come principio morale autonomo<sup>282</sup>. Per un'utilitarista la distinzione fra conseguenza voluta e non voluta non ha alcun significato morale, e non fa alcuna differenza se le morti civili siano volute o solo previste, perché il risultato è lo stesso; l'unica domanda da porsi è se esse abbiano contribuito al benessere generale o meno. Nel caso, ad esempio, dei bombardamenti delle città tedesche da parte dell'esercito inglese, durante la seconda guerra mondiale, l'idea più accreditata è che tali operazioni non fossero legittime da un punto di vista utilitaristico; l'illegittimità, tuttavia, non ha a che fare con il fatto che fossero intenzionalmente colpiti dei civili, ma si basa piuttosto su altre considerazioni, relative alla loro utilità o inutilità nel velocizzare la fine del conflitto, nel facilitare gli accordi post-guerra, nel costituire un precedente negativo ecc.<sup>283</sup>

Per capire come le conseguenze umanitarie delle sanzioni all'Iraq debbano essere valutate nell'ambito di un'analisi utilitaristica, è necessario soffermarsi su altri due aspetti di tale teoria etica: il rapporto fra utilitarismo e diritti, e quello fra utilitarismo e giustizia.

Come visto in precedenza<sup>284</sup>, gli effetti delle sanzioni sulla popolazione irachena configurano una violazione di diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti economici e sociali. L'utilitarismo, tuttavia, in quanto etica consequenzialista non può riconoscere l'inviolabilità assoluta dei diritti morali individuali: farlo implicherebbe rinunciare alla massimizzazione dell'utilità generale come unico criterio di valutazione morale delle azioni, introducendo degli elementi deontologici e cadendo quindi in contraddizione<sup>285</sup>. Il perseguimento del bene collettivo può richiedere in alcuni

---

<sup>281</sup> Ibid., p. 351.

<sup>282</sup> Si veda P. Singer, *Etica pratica*, cit.

<sup>283</sup> Si veda A. Ellis, "*Utilitarianism and International Ethics*", cit.

<sup>284</sup> Cfr. cap. 2, par. 3.

<sup>285</sup> Alan Gerwith parla di 'dilemma utilità - diritti'. Si veda S. Maffettone, "*Diritti individuali e conseguenze sociali*", in E. Lecaldano e S. Veca (a cura di), *Utilitarismo oggi*, Laterza, Roma, 1986, pp. 121-141.

casi la violazione dei diritti individuali, cosicché i diritti perdono di assolutezza e acquistano il carattere di valori morali derivati, che non devono cioè essere rispettati per se stessi ma solo nella misura in cui producono un maggior benessere generale. In questo senso l'utilitarismo riconosce il ruolo positivo svolto dai diritti e dai corrispettivi obblighi all'interno di una società, in quanto proteggono i beni economici e personali degli individui, contribuendo alla promozione dei loro interessi, e producono degli effetti di aspettativa e incentivo che si traducono in un'utilità sociale. Quello che l'utilitarismo rifiuta, invece, è la nozione di 'diritti naturali': Bentham li definiva "dei non-sensi retorici, non-sensi sui trampoli"<sup>286</sup> e riteneva che si possa parlare di diritti solo facendo riferimento ai diritti giuridici, che essi cioè esistano solo in quanto previsti dalla legge; nel suo aspetto pre-giuridico il diritto può solo essere un interesse particolarmente importante dalla cui tutela gli individui potrebbero trarre una rilevante utilità, e costituire quindi "delle ragioni per desiderare che esistano come diritti"<sup>287</sup>. Si tratta comunque di una questione che non riguarda direttamente il discorso qui affrontato, dal momento che i diritti morali tradizionalmente definiti 'naturali' sono stati recepiti dal diritto positivo e riconosciuti come diritti umani.

Neanche la giustizia costituisce un limite assoluto in un'ottica utilitarista, anche se generalmente il suo rispetto è fonte di utilità: "ogni ingiustizia causa sofferenza, e può quindi essere accettata solo quando è il minore fra due mali"<sup>288</sup>. L'esempio tipico è quello della condanna a morte di un innocente che può evitare il verificarsi di gravi disordini in cui perderebbero la vita molte persone: la condanna è ingiusta, ma nella situazione specifica costituisce, in termini di sofferenza umana, il male minore, ed è quindi preferibile da un punto di vista utilitaristico. Affermare quindi che le sanzioni economiche all'Iraq sono ingiuste perché non colpiscono il governo iracheno ma la popolazione civile, che è innocente<sup>289</sup>, non è una dimostrazione sufficiente

---

<sup>286</sup> Si veda *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, alla voce "Bentham", <http://www.utm.edu/research/iep/b/bentham.htm>.

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> J. J. C. Smart, "Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico", cit., p. 94.

<sup>289</sup> L'idea della non colpevolezza della popolazione civile irachena non è in realtà condivisa da tutti; affronterò questo discorso in maniera più approfondita nel capitolo successivo, al paragrafo 1.1.

della loro illegittimità morale, perché tale ingiustizia potrebbe rappresentare il minore fra due mali e contribuire comunque a massimizzare l'utilità collettiva.

In conclusione, la sofferenza e la morte che l'embargo ha causato (e causa) in Iraq hanno senz'altro un peso notevole nel bilancio delle sue conseguenze, ma non costituiscono di per sé una ragione di condanna morale di tale politica; parafrasando Machiavelli, si può dire che quando il bene dell'umanità dipende dalla decisione da prendere, non si dovrebbe permettere a nessuna considerazione sulla giustizia o ingiustizia, umanità o crudeltà, gloria o vergogna, di prevalere. La vita, i diritti umani, la giustizia costituiscono degli imperativi ipotetici, suscettibili di essere violati in virtù di interessi superiori; per l'utilitarismo è ammesso, anzi moralmente obbligatorio, fare tutto quello che può promuovere il benessere. Si tratterà ora di verificare se le sanzioni all'Iraq raggiungono questo obiettivo.

### **3.2 Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini delle risoluzioni Onu**

L'efficacia politica delle sanzioni va distinta dalla loro efficacia economica, vale a dire dall'impatto esercitato sull'economia del paese. Nel caso in esame, caratterizzato da un'estensione e un livello di cooperazione senza precedenti, l'efficacia economica è indiscussa: a cinque mesi dall'imposizione delle sanzioni (e prima dell'inizio della guerra), nel corso di una seduta del Congresso, l'allora direttore della CIA, William Webster aveva testimoniato che l'embargo aveva ridotto le importazioni del 90% e le esportazioni del 97%<sup>290</sup>; nel dicembre 1990 era stata stimata una riduzione del Pil iracheno del 48%<sup>291</sup>. Il successo politico delle sanzioni è invece determinato dalla misura in cui il disagio economico prodotto riesce ad influire sulle decisioni politiche del paese colpito, piegandolo alla volontà della comunità internazionale. In questo senso, si può dire che le sanzioni hanno un esito positivo quando il paese colpito cede ad una parte significativa delle domande dei paesi sanzionatori e non ci sono spiegazioni alternative più credibili per tale cambiamento di

---

<sup>290</sup> Si veda A. Winkler, "Just Sanctions", in *Human Rights Quarterly*, vol. 21 (1999), pp. 133-155.

<sup>291</sup> Si veda R. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", cit., p. 68.

politica<sup>292</sup>. Il primo passo da compiere consisterà dunque nell'analisi dell'efficacia delle sanzioni rispetto alle specifiche richieste contenute nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

In un primo momento le sanzioni vengono adottate in risposta all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, e l'obiettivo che si pongono è il ritiro immediato e incondizionato delle truppe irachene e il ristabilimento dell'autorità del governo legittimo del Kuwait<sup>293</sup>. Tale risultato viene tuttavia conseguito in virtù non delle sanzioni, ma dell'intervento armato intervenuto durante la loro imposizione. Il ricorso all'uso della forza può essere di per sé prova del fallimento del tentativo di coercizione tramite pressione economica<sup>294</sup>; nel caso in questione, tuttavia, non sembra che l'intervento armato possa essere interpretato con sicurezza come una decisione dettata da necessità: trascorsi pochi mesi dall'adozione delle sanzioni, considerando gli alti costi imposti all'Iraq, esperti di tale politica ritenevano la probabilità di successo molto alta, fra l'85 e il 100%, salvo ammettere che ci sarebbero voluti diversi mesi, forse anche un anno, per il pieno conseguimento dell'obiettivo<sup>295</sup>. Così, nel 1992 questi stessi esperti sostenevano che "il fallimento dell'embargo delle Nazioni Unite contro l'Iraq [fosse] il risultato di impazienza, piuttosto che dell'intrinseca debolezza delle sanzioni economiche come strumento coercitivo"<sup>296</sup>. In base a queste considerazioni, sembra si possa affermare che le sanzioni economiche, al momento della loro adozione, potevano essere considerate una scelta politica razionale, mentre non ha molto senso interrogarsi sulla loro efficacia al fine del ritiro dell'esercito iracheno, essendo tale risultato riconducibile alla sconfitta militare.

Le sanzioni vengono riconfermate dalla risoluzione 687 (1991), che le subordina ad una serie di richieste<sup>297</sup>. Come già visto, il riconoscimento della

---

<sup>292</sup> Si veda R. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", in *International Security*, vol. 22, n. 2 (1997), pp. 90-110.

<sup>293</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 661 (1990), par. 2. Cfr. cap. 2, par. 1.1.

<sup>294</sup> Si veda R. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", cit.

<sup>295</sup> Mi riferisco all'opinione di K. Elliot, G. Hufbauer e J. Schott, dell'*Institute for International Economics*, espressa su alcuni quotidiani statunitensi (fra gli altri, "Sanctions Will Bite - and Soon", *New York Times*, 14 gennaio 1991) e in un'udienza di fronte al Congresso statunitense del 4 dicembre 1990. Si veda R. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", cit., p. 68, nota 5.

<sup>296</sup> Ibid., K. Elliot e G. Hufbauer, "Sanctions Can Work, But They Require Luck, Patience and Planning", in *Atlanta Constitution*, 7 giugno 1992.

<sup>297</sup> Cfr. cap. 2, par. 1.1.

sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica del Kuwait da parte dell'Iraq, nonché quello dei confini fra Iraq e Kuwait così come definiti dalla risoluzione Onu 883 (1993), è stato ottenuto nel 1994; per il risarcimento dei danni di guerra, di cui l'Iraq è riconosciuto responsabile, è stata istituita un'apposita commissione, e viene utilizzata una parte dei fondi derivanti dal programma *Oil for Food*: l'intero meccanismo è quindi sotto il controllo diretto delle Nazioni Unite. La questione che rimane invece ancora aperta, in riferimento alla quale viene giustificato il mantenimento delle sanzioni, è quella del disarmo non convenzionale.

Il discorso sulla efficacia delle sanzioni rispetto a tale fine è reso particolarmente complesso da diversi elementi, non ultimo l'indeterminatezza del risultato da conseguire (se non è chiaro cosa si vuole raggiungere diventa ovviamente difficile valutare l'utilità di una certa politica ai fini del suo raggiungimento). A questo proposito è eloquente il messaggio lanciato dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali: "Gli obiettivi per cui specifici regimi sanzionatori sono stati imposti non sono sempre stati chiaramente definiti. In realtà a volte sembrano cambiare con il tempo. Questa combinazione di imprecisione e mutevolezza rende difficile per il Consiglio di sicurezza trovarsi d'accordo su quando gli obiettivi possono essere considerati raggiunti e le sanzioni possono essere revocate. Pur riconoscendo che il Consiglio è un corpo politico e non un organo giudiziario, è molto importante che quando decide di imporre sanzioni definisca allo stesso tempo dei criteri oggettivi per determinare quando il loro scopo è stato ottenuto [...] bisognerebbe prestare attenzione ad evitare di dare l'impressione che lo scopo delle sanzioni sia quello di punire piuttosto che di modificare il comportamento politico, o che i criteri vengano cambiati per perseguire scopi diversi da quelli che originariamente motivarono la decisione di imporre le sanzioni."<sup>298</sup> Nel caso in questione, il Consiglio di Sicurezza si riserva di valutare la possibilità della revoca delle sanzioni in base al grado di collaborazione delle autorità irachene, senza tuttavia specificare quale sia il livello di ottemperanza richiesto. Questa situazione, rendendo del tutto discrezionale il giudizio del Consiglio, si rivela controproducente: l'assenza di una procedura e di criteri precisi non permette di "vedere la luce alla fine del

tunnel”, cosicché “senza passi in avanti l’Iraq può concludere che non valga la pena cooperare”<sup>299</sup>. Nel novembre 1992, l’allora ministro degli esteri iracheno Tareq Aziz si sente così autorizzato a dichiarare: “Non ha alcuna importanza ciò che l’Iraq fa in osservanza delle obbligazioni che gli sono imposte, l’ingiusta sentenza approvata dal Consiglio di affamare il popolo iracheno rimarrà comunque in vigore, perché questa è la volontà di certi governi influenti.”<sup>300</sup>

In secondo luogo il processo di ispezione sembra aver fallito per il semplice fatto che non è mai stato attuato in maniera autentica ed efficace. L’Iraq è accusato di aver ostacolato il lavoro degli ispettori, gli Stati Uniti sono accusati di averlo manipolato per la raccolta di informazioni di intelligence contro Saddam Hussein<sup>301</sup>: il risultato è “un fallimento sistematico da parte della comunità internazionale nel sostenere le risoluzioni del Consiglio di sicurezza”<sup>302</sup>.

Rimane poi da stabilire quali siano i risultati raggiunti in otto anni di ispezioni. L’Aiea ha già da tempo dichiarato di considerare concluso il capitolo nucleare<sup>303</sup>; Scott Ritter sostiene che il lavoro compiuto ha ottenuto un disarmo qualitativo dell’Iraq, che non è in grado di produrre armi di distruzione di massa e il cui potenziale bellico non rappresenta una minaccia<sup>304</sup>; Hans von Sponeck, ex coordinatore umanitario in Iraq, rientrato di recente da un viaggio in cui ha visitato stabilimenti sospettati di essere utilizzati per la produzione di armi chimiche, già distrutti nei bombardamenti o disattivati dall’Onu, ha dichiarato: “Non c’è bisogno di essere specialisti in armi di distruzione di massa per concludere che questi stabilimenti erano stati resi inoffensivi e tali sono rimasti.”<sup>305</sup> D’altra parte le autorità statunitensi sostengono che l’Iraq rappresenti ancora una minaccia per la sicurezza internazionale, in quanto potrebbe nascondere armi di distruzione di massa.

---

<sup>298</sup> B. Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, cit., par. 68.

<sup>299</sup> Rolf Ekeus, ex capo dell’Unsc, 1994, citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 63.

<sup>300</sup> Ibid., p. 55.

<sup>301</sup> Cfr. cap. 2, par. 1.4.

<sup>302</sup> S. Ritter, in “*Scott Ritter: no alla guerra, con l’Iraq si può lavorare*”, cit.

<sup>303</sup> Cfr. cap. 2, par. 1.4.

<sup>304</sup> Ibid.

Quali conclusioni posso essere tratte? Se si dà credito alle affermazioni dei funzionari Onu che ritengono l'Iraq *qualitativamente* disarmato, si deve concludere che il risultato voluto è stato ottenuto e non ci sono (ormai da anni) ragioni per mantenere le sanzioni. Se si pretende invece di avere la certezza di un disarmo completo, da un punto di vista *quantitativo*, ci si scontra con l'impossibilità di ottenere questo tipo di risultato tramite le ispezioni<sup>306</sup>: sostenere che l'Iraq conservi, o possa conservare, nonostante tutto, la capacità di disporre di armi di distruzione di massa significa ammettere che dodici anni di sanzioni economiche, e relativi costi umani, sono stati del tutto inutili, il che a sua volta rende ingiustificato e irrazionale il loro mantenimento. Ma è possibile un'ulteriore lettura: quella cioè per cui, anche accettando l'avvenuto disarmo, il regime iracheno non smetta di rappresentare una minaccia agli occhi di alcuni governi in quanto *politicamente ostile*, e quindi potenzialmente sempre pericoloso. Una visione che emerge in maniera molto esplicita dalle parole pronunciate da Madaleine Albright nel suo primo discorso dopo la nomina a segretario di stato: "Non siamo d'accordo con i paesi che affermano che le sanzioni dovranno essere tolte se l'Iraq adempirà ai suoi obblighi in materia di armi di distruzione di massa. La nostra posizione saldissima è che l'Iraq deve dimostrare le sue intenzioni pacifiche [...] Ci sono prove in abbondanza che le intenzioni di Saddam Hussein non saranno mai pacifiche."<sup>307</sup> Ma si tratta, evidentemente, di una questione che va oltre il contenuto delle risoluzioni delle Nazioni Unite.

### **3.3 Efficacia delle sanzioni rispetto a fini ulteriori non indicati nelle risoluzioni Onu**

Nella valutazione delle sanzioni economiche all'Iraq, i motivi per prendere in considerazione scopi diversi ed ulteriori rispetto a quelli indicati dalle risoluzioni Onu e riconosciuti dal diritto internazionale sembrano non

---

<sup>305</sup> H. von Sponeck, "Guerra all'Iraq? Avanti, scoprite il bluff di Bush", trad. it. pubblicata su *Il Manifesto*, 31 luglio 2002, p. 11.

<sup>306</sup> Cfr., in questo senso, quanto dichiarato da Hans Blix, cap. 2, par. 1.4.

<sup>307</sup> Discorso tenuto il 26 marzo 1997 nel corso di un Simposio sull'Iraq alla Georgetown University, citata in A. Gresh, "Guerra senza fine contro l'Iraq", in *Le Monde Diplomatique*, gennaio 1999, e G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 243.



mancare, rendendo improbabile l'accusa di cadere in un' "ermeneutica del sospetto"<sup>308</sup>. Tant'è che non solo studiosi e accademici vi fanno continuo riferimento, ma in alcuni casi giudicano inevitabilmente limitata e semplicistica un'analisi che non ne tenga conto<sup>309</sup>. Almeno uno di questi scopi è sempre stato reso manifesto da esponenti politici statunitensi e inglesi: rovesciare il regime di Saddam Hussein. L'amministrazione Bush ha fin dall'inizio affermato che le sanzioni non sarebbero state revocate finchè Hussein sarebbe rimasto al potere<sup>310</sup>, e la stessa linea è stata mantenuta successivamente<sup>311</sup>.

E' opinione comune, quindi, che le sanzioni avrebbero il duplice scopo di contenere la capacità militare irachena ed esercitare pressione sulla popolazione spingendola a rivoltarsi contro il regime. Gli effetti, tuttavia, sembrano essere diversi: il potere del governo non solo non è stato intaccato, ma appare rafforzato. La causa sta nell' "effetto darwiniano"<sup>312</sup> delle sanzioni, per cui chi è ricco e forte sopravvive e chi è povero e debole soccombe. Così, l'inflazione considerevole che ha colpito i beni di prima necessità ha in primo luogo causato la sofferenza dei più poveri; ha poi distrutto l'indipendenza economica della classe media, unica risorsa per la democratizzazione in quanto potenziale fonte di resistenza contro la dittatura; ha invece favorito e arricchito l'élite, vicina al regime, che controlla il mercato nero (non contribuendo ad aumentare le probabilità di un colpo di Stato)<sup>313</sup>. Il fatto poi

---

<sup>308</sup> L'espressione (utilizzata in un altro contesto) è di Jurgen Habermas. Si veda J. Habermas, "Bestialità e umanità", in aa. vv., *L'ultima crociata?*, Libri di Reset, Roma, 1999.

<sup>309</sup> Si veda I. Eland, "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", in D. Cortright e G. Lopez, *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-cold War World?*, Westview Press, Boulder, 1995, e Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit.

<sup>310</sup> Si vedano (fra gli altri) B. Al-Samarrai, "Economic Sanctions Against Iraq: Do They Contribute to a Just Settlement?", in D. Cortright e G. Lopez, *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-cold War World?*, cit., e P. Clawson, "Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action", in *Ethics & International Affairs*, vol. 7 (1993), pp. 17-37.

<sup>311</sup> Così l'ex Presidente Bill Clinton: "finchè Saddam rimane al potere rappresenterà una minaccia per il suo popolo, la sua regione e il mondo. Con i nostri alleati, dobbiamo perseguire una strategia per contenerlo e impedire il suo programma di armi di distruzione di massa, e intanto lavorare in vista del giorno in cui l'Iraq avrà un governo desideroso di vivere in pace con il suo popolo e i suoi vicini." W. Clinton, *Osservazioni alla Nazione sull'Iraq*, 19 dicembre 1998, <http://www.state.gov/www/regions/nea/pmiraq.html>.

<sup>312</sup> B. Al-Samarrai, "Economic Sanctions Against Iraq: Do They Contribute to a Just Settlement?", cit., p. 137.

<sup>313</sup> Si veda Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit. I conti personali di Saddam Hussein e dei suoi collaboratori non sono stati in alcun modo colpiti dalle sanzioni (ibid.).

che la sopravvivenza di molte famiglie sia dipesa totalmente dal sistema di razionamento del cibo, messo in opera in maniera (non a caso) efficiente dal governo, ha offerto a quest'ultimo un ulteriore strumento di controllo sulla popolazione, traducendosi in un mezzo attraverso cui guadagnare sostegno e contenere il dissenso. Ha contribuito, in questo modo, all'effetto "rally-around-the-flag", secondo l'espressione coniata da Johan Galtung<sup>314</sup>, che si ha quando il governo colpito dalle sanzioni strumentalizza il disagio economico che ne deriva per raccogliere la popolazione attorno alla propria causa, contro le nazioni straniere sanzionatrici. Così, anziché fomentare la ribellione contro il governo, l'embargo alimenta il nazionalismo e l'integrazione politica, e questo è vero soprattutto in presenza di una dittatura che, come nel nostro caso, controlla tutti gli spazi sociali, a partire dai mezzi di informazione, e reprime la partecipazione popolare<sup>315</sup>. Significativo, in questo senso, quanto scritto dal giornale governativo iracheno *Al-Jumhuriya* nel febbraio 1995: "ricorda il milione di persone uccise dall'America. Ricorda la sofferenza, provocata dall'embargo, che è entrata in ogni casa irachena. Scolpisci nella memoria dei tuoi bambini il nome del criminale [Washington] che ha causato all'Iraq un male mai causato nella storia da nessun altro criminale."<sup>316</sup>

Considerato il fallimento delle sanzioni all'Iraq nell'assicurare la piena osservanza delle risoluzioni e nel minare il potere di Saddam Hussein, alcuni autori fanno riferimento al valore espressivo e simbolico delle sanzioni, viste quali strumenti attraverso cui la comunità internazionale stigmatizza lo Stato trasgressore per dichiarare l'inaccettabilità della sua condotta e dimostrare fermezza nel reprimerla. Non si vede, però, come delle sanzioni con conseguenze disastrose su un'intera popolazione possano essere giustificate, su basi utilitaristiche, in virtù del loro potenziale comunicativo<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Si veda I. Eland, "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", cit., p. 32.

<sup>315</sup> Il regime di Baghdad ha represso a più riprese tentativi di ribellioni interne durante l'imposizione delle sanzioni, in particolare nel 1991 (sia nel sud sciita che nel nord curdo) e nel 1996 (intervenendo militarmente nei governatorati del nord). Da uno studio condotto nel 1988 da Kim Nossal, dell'università di McMaster (Usa), risulta che le sanzioni contro Stati autoritari sono fallite nel 98% dei casi, mentre nell'86% dei casi in cui le sanzioni hanno avuto successo lo Stato colpito aveva un sistema elettorale multipartitico (si veda Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit, p. 103).

<sup>316</sup> G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 172.

<sup>317</sup> Si veda J. Gordon, "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions", cit.

La finalità più spesso chiamata in causa per giustificare il mantenimento delle sanzioni è però quella della prevenzione. Si sostiene che “l’argomento morale a favore della proroga delle sanzioni, anche in presenza di gravi condizioni di sofferenza per la popolazione, può risultare rafforzato nella misura in cui le sanzioni potrebbero prevenire aggressioni o genocidi futuri in cui la perdita di vite umane potrebbe essere maggiore. Questa dimensione preventiva è sicuramente presente in Iraq, poiché sembra probabile che il regime iracheno potrebbe sfruttare un alleggerimento delle sanzioni per ricostruire e accrescere il suo potenziale bellico”<sup>318</sup>. In altri casi lo stesso concetto è espresso facendo riferimento alla necessità di riconoscere la presenza di “un dilemma morale di etica della responsabilità”, in virtù di “un obbligo morale di assicurare che i bambini kurdi, sauditi, israeliani (americani?) non siano gassati o avvelenati dalle armi di distruzione di massa di Saddam che è *almeno equivalente* all’obbligo di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la vita dei bambini iracheni.”<sup>319</sup> Tali affermazioni, però, sembrano esprimere l’idea (illogica) per cui è moralmente giustificato compiere un genocidio per prevenire un *probabile futuro* genocidio<sup>320</sup>. La considerazione degli effetti a lungo a termine di un’azione svolge sicuramente un ruolo importante in un’analisi utilitaristica (l’utilitarismo è, come già detto, un’*etica della responsabilità*); si tratta però di compiere un’analisi completa e imparziale degli effetti, e da questo punto di vista le argomentazioni riportate presentano delle incongruenze non superabili. Smart riconosce che “se fosse *un fatto certo* che le misure, che causassero oggi la sofferenza e la morte di decine di milioni di persone, avessero come risultato quello di evitare nel futuro morte e sofferenze *ancora più grandi* a centinaia di milioni di persone, e *se questo non potesse essere fatto in altro modo*, allora sarebbe senz’altro corretto causare queste necessarie atrocità” (corsivo mio), salvo poi ammettere

---

<sup>318</sup> L.F. Damrosch, “*The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions*”, in *Ethics & International Affairs*, vol. 8 (1994), p. 67.

<sup>319</sup> G. Lopez, “*More Ethical Than Not: Sanctions as Surgical Tool. Response to ‘A Peaceful, Silent, Remedy’*”, in *Ethics & International Affairs*, vol. 13 (1999), p. 147.

<sup>320</sup> Riprendo il termine “genocidio”, usato da L. F. Damrosch, in un senso volutamente atecnico, consapevole che la configurabilità di tale crimine è oggetto di discussione sia nel caso delle persecuzioni contro la minoranza kurda da parte del regime iracheno, sia in quello delle vittime irachene dell’embargo (cfr. cap. 2, par. 3.2).

che “è molto improbabile che atrocità su vasta scala possano essere benefiche. Non dobbiamo infatti dimenticare gli enormi effetti collaterali [...]”<sup>321</sup>.

Esistono studi che, esaminando il potenziale letale, la diffusione e le modalità d'uso effettive delle armi di distruzione di massa, dimostrano come la loro pericolosità venga esagerata, soprattutto se confrontata con i pericoli chiari, attuali e devastanti per il benessere umano posti dalle sanzioni economiche<sup>322</sup>; se è necessario scendere a cinici, e non so fino a che punto plausibili, calcoli, già il loro uso da parte di Baghdad, dunque, con ogni probabilità non eguaglierebbe le perdite e la sofferenza inflitta agli iracheni dalle sanzioni, e la disparità diventa ovviamente evidente se si considera che si sta parlando di un uso delle armi di distruzione di massa da parte del governo iracheno in termini futuri e ipotetici (in una sorta di processo a intenzioni presunte), mentre la distruzione provocata dall'embargo è attuale e reale. In secondo luogo, la finalità preventiva a cui fanno riferimento gli autori citati non è il risultato di un'effettiva deterrenza, né del venir meno delle cause di tensione, ma semplicemente dello stato di impossibilità materiale di agire in cui le sanzioni costringono Baghdad, per cui non è affatto certo che la sofferenza degli iracheni salverà altre vite da eventuali propositi bellicosi di Saddam; a meno che non si voglia contenere tali propositi mantenendo le sanzioni indefinitamente, il che equivarrebbe ad una condanna definitiva della popolazione irachena, per cui il male del rimedio sarebbe evidentemente più grave del male che si vuole evitare. Inoltre, anche mettendo da parte, per il momento, il discorso relativo all'esistenza di misure alternative, non solo l'embargo non offre certezze in materia di prevenzione, ma esistono elementi che ne mettono in luce aspetti in tal senso controproducenti. La questione va in definitiva ricondotta e affrontata nell'ottica più ampia dell'efficacia delle sanzioni in termini di sicurezza collettiva.

### **3.4 Efficacia delle sanzioni rispetto ai fini della Carta delle Nazioni Unite**

---

<sup>321</sup>J. J. C. Smart, “*Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico*”, cit., p. 88.

<sup>322</sup>J. E. K. Mueller, “*Sanctions of Mass Destruction*”, cit.

La Carta delle Nazioni Unite prevede l'adozione di sanzioni economiche come strumento per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Ricondurre le richieste delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e più in generale l'analisi degli effetti conseguiti all'imposizione delle sanzioni, a questa finalità non ha valore solo in termini di verifica della legalità delle sanzioni stesse (discorso che non è qui affrontato direttamente), ma anche al fine di una valutazione dell'utilità di tale misura nel perseguimento del benessere dell'umanità. Nel momento in cui la pace e la sicurezza internazionali sono riconosciute come condizioni essenziali e imprescindibili per la realizzazione del bene comune<sup>323</sup>, il momento centrale nella valutazione della correttezza di una scelta politica sarà costituito dal riscontro della sua adeguatezza nella promozione di tali condizioni.

In quest'ottica, assume particolare importanza la considerazione degli effetti a lungo termine della situazione creatasi in Iraq a causa dell'embargo. Alcune osservazioni sono già state fatte, e mi riferisco in particolare al rafforzamento dei sentimenti nazionalistici della popolazione, a cui si è accompagnato il generarsi di un forte risentimento verso le potenze occidentali. Secondo la testimonianza dell'ex coordinatore del programma umanitario Denis Halliday, mentre durante la guerra del Golfo e nell'immediato dopoguerra gli iracheni attribuivano la loro sofferenza più ad una situazione di guerra che agli Stati Uniti, o comunque accusavano il governo ma non i cittadini statunitensi, dopo anni di sanzioni le generazioni più giovani, che non hanno esperienza di America o americani, li ritengono direttamente responsabili della loro povertà e della mancanza di speranza e prospettive<sup>324</sup>. L'isolamento in cui è rimasta relegata la società civile irachena ha negato l'accesso a qualsiasi tipo di lettura, informazione, comunicazione con il mondo esterno, determinando una progressiva alienazione e distacco da ogni pensiero e idea stranieri. Le nuove generazioni, che includono anche le future guide del paese, sono portate a sviluppare un atteggiamento isolazionista, chiuso e difensivo, e questa situazione negativa finisce con il

---

<sup>323</sup> Cfr. par. 2.3.

<sup>324</sup> D. J. Halliday, *"The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq"*, cit. Per quanto riguarda la severità del sistema di pagamento dei danni di guerra a cui è sottoposto l'Iraq, è significativo considerare come nell'unico precedente storico equiparabile (la Germania alla fine della prima guerra mondiale, cfr. cap. 2 par. 1.3.3) la frustrazione e l'umiliazione generatasi fra la popolazione abbiano facilitato l'ascesa al potere del partito nazista.

coinvolgere anche l'orientamento politico del paese; all'interno del partito Bath (il partito di governo), i membri più giovani sembrerebbero già manifestare insofferenza per la linea, ai loro occhi troppo moderata, tenuta dal partito, che accetta ancora di dialogare con le Nazioni Unite<sup>325</sup>. La rabbia e la frustrazione diffuse possono così favorire lo sviluppo di fanatismo e movimenti estremisti, che non lasciano prevedere conseguenze positive nelle relazioni dell'Iraq con gli Stati vicini e il mondo esterno in generale. A tutto questo si aggiunge il fatto che chi potrebbe oggi contribuire positivamente alla direzione e allo sviluppo dell'Iraq, vale a dire intellettuali e professionisti vari, o si trova altrove<sup>326</sup> o è per lo più alle prese con preoccupazioni più basilari e contingenti, come assicurare cibo e salute alla famiglia, oltre a risentire, in termini di professionalità, della perdita di contatti con l'esterno.

Contribuisce alla destabilizzazione del paese anche il fatto che le sanzioni operino come fattore criminogeno, favorendo il generarsi di un' 'economia informale' (mercato nero e contrabbando), fonte di corruzione delle istituzioni politiche e finanziarie e di contatti con il crimine internazionale.

Va poi richiamata la situazione di un'intera generazione di bambini cresciuta in condizioni fisiche e psicologiche fortemente problematiche, con pesanti implicazioni per il futuro in termini di salute della popolazione, oltre a tutti gli altri aspetti di degrado sociale esaminati in precedenza<sup>327</sup>. La distruzione del tessuto sociale iracheno non può non tradursi in un'ulteriore perdita di stabilità del paese, anche nell'ipotesi del superamento dell'attuale governo, cosicché "mentre la catastrofe [umanitaria] è una realtà presente, essa ha conseguenze potenzialmente durevoli per il futuro, non solo per il popolo iracheno, ma per la pace e il benessere della regione araba e del mondo intero"<sup>328</sup>.

Restano da fare alcune considerazioni relative al fine di ristabilire la pace, intesa nel suo significato negativo di situazione caratterizzata dall'assenza dell'uso della forza. Se è vero che l'intervento armato del 1990 ha messo fine alla violazione determinata dall'invasione del Kuwait, è anche vero che questo non si è tradotto nella cessazione dell'uso della forza nell'area. Stati Uniti e Gran Bretagna sono intervenuti militarmente in più occasioni; dopo l'attacco

---

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> Per il fenomeno della "fuga dei cervelli" cfr. cap. 2 par. 2.5.

<sup>327</sup> Cfr. cap. 2, par. 2.3 (in particolare le conclusioni del rapporto dell'Oms) e par. 2.5.

condotto nel dicembre 1998 (operazione *Desert Fox*), si sono fatti più frequenti i raid aerei (la cosiddetta “guerra a bassa intensità”) nelle zone di interdizione al volo civile e militare iracheno istituite nel 1991 da USA e UK<sup>329</sup> (in assenza di un’autorizzazione dell’Onu) a Nord e a Sud dell’Iraq, facendo registrare anche perdite fra i civili. Si verifica così una violazione della pace che viene presentata, dagli autori, non in contraddizione, ma come funzionale alle sanzioni economiche.

Alla luce di tutto questo, considerati gli effetti disastrosi delle sanzioni su un’intera popolazione, considerato l’insuccesso nel raggiungimento degli obiettivi di politica estera, l’embargo sembra non solo non aver risolto ma addirittura aver esacerbato i problemi che avevano condotto alla sua adozione, contribuendo a minacciare la pacifica convivenza fra le nazioni; non solo la politica attuata nei confronti dell’Iraq deve essere giudicata non corretta, in termini di utilità generale, ma risulta irrazionale un suo proseguimento immutato.

Questo è ancora più vero se si considera che essa non costituisce una scelta obbligata, quale unica possibilità di intervento, almeno non con le modalità in cui è attuata. Ormai da anni vengono condotti studi e dibattiti sulle cosiddette “sanzioni intelligenti”, vale a dire sanzioni economiche che mirino maggiormente alla classe dirigente e riducano gli “effetti collaterali”; la logica è quella di non determinare il collasso dell’intero sistema economico, ma di colpire settori specifici, come quello delle armi o dei beni di lusso o ad alta tecnologia, o di puntare sulla negazione o riduzione dell’accesso ai mercati finanziari, sul congelamento dei conti esteri del governo e dei suoi membri, sulla negazione di prestiti da parte degli organismi finanziari internazionali, o ancora su sanzioni politiche (isolamento diplomatico, rifiuto di visti e opportunità di istruzione all’estero per i membri del regime e i familiari, ecc.). La vicenda irachena ha avuto un peso importante nello sviluppo di tali studi<sup>330</sup>: “molti diplomatici all’Onu sostengono che la sensibilità post-Iraq ai costi umanitari è ora così forte fra la comunità

---

<sup>328</sup> D. J. Halliday, “*The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq*”, cit., p. 29.

<sup>329</sup> Inizialmente vi partecipava anche la Francia, che si è poi dissociata, trovandosi in disaccordo sull’allargamento dell’area a Sud e su un bombardamento avvenuti nel 1996, e ha ritirato il suo appoggio militare nel dicembre 1996 a Nord e nel dicembre 1998 a Sud.

<sup>330</sup> Le risoluzioni più recenti si muovono in questa direzione, anche se per ora non sono tali da permettere la ricostruzione delle infrastrutture e la ripresa economica, vero problema dell’Iraq (cfr. cap. 2, par. 1.2 e 1.3).

internazionale che è difficile immaginare che sanzioni totali simili possano essere imposte nuovamente”<sup>331</sup>. In particolare, Claude Bruderlein sostiene che il riferimento agli standard internazionali del diritto umanitario e dei diritti umani non solo non limiti la capacità delle Nazioni Unite di imporre sanzioni, ma offra una significativa opportunità di migliorare l'efficacia complessiva del regime delle sanzioni<sup>332</sup>. Questa prospettiva ha conseguenze etiche importanti, perché nega l'esistenza di un conflitto di doveri<sup>333</sup>; non ci si troverebbe in presenza di due doveri, mantenere la pace e la sicurezza internazionali da una parte, rispettare i diritti fondamentali della popolazione irachena dall'altra, incompatibili, cioè tali per cui l'adempimento dell'uno comporta necessariamente la violazione dell'altro, ma piuttosto l'adempimento del secondo sarebbe funzionale all'adempimento del primo.

### **3.5 Sanzioni all'Irak e dottrina della sicurezza collettiva**

Per capire perché questa politica venga comunque portata avanti ormai da dodici anni, e proprio in nome della sicurezza, è opportuno considerare la logica e la concezione di ordine internazionale su cui poggiano le Nazioni Unite, così come emergono dalla Carta dell'Onu, e il loro effettivo funzionamento.

Alla base del sistema vi è l'idea che gli Stati formino una società, all'interno della quale ognuno di essi ha diritti e doveri. Il diritto fondamentale è quello alla conservazione dell'indipendenza politica e dell'integrità territoriale contro aggressioni esterne, mentre il dovere principale non è solo quello di non aggredire, ma anche di intervenire in aiuto delle vittime di eventuali aggressioni, sotto l'egida di un'organizzazione internazionale che vuole

---

<sup>331</sup> Ufficio esecutivo del Segretario Generale, *U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*, cit. p. 107.

<sup>332</sup> Si veda C. Bruderlein, *The UN Security Council at the Crossroads: Toward More Humane and Better Targeted Sanctions*, Harvard Center for Population and Development Studies, 20 novembre 1999, <http://www.igsberkeley.edu:8880/publications/workingpapers/99-15B.pdf>.

<sup>333</sup> Sul concetto di conflitto di doveri si veda L. Bonanate, *I doveri degli Stati*, Laterza, Roma, 1994.



rappresentare l'intera comunità mondiale<sup>334</sup>. Trova così espressione l'idea kelseniana della guerra configurabile alternativamente come illecito o come reazione all'illecito (cioè come sanzione) da parte della comunità mondiale<sup>335</sup>. Altra idea fondante è quella della indivisibilità della pace, per cui, utilizzando le parole pronunciate da George Bush nel 1990, "ogni atto di aggressione impunito [...] rafforza le forze del caos e dell'illegalità che, alla fine, ci minacciano tutti"<sup>336</sup>. In virtù di tale principio, vi è coincidenza fra l'interesse di uno Stato e il suo dovere di intervenire, poiché si tratta di scegliere fra il pericolo attuale derivante dalla partecipazione alla repressione di un crimine e il pericolo futuro e maggiore che si realizzerebbe inevitabilmente se si lasciasse credere a eventuali trasgressori di poter sperare nell'impunità. Dichiarando inammissibile la neutralità, la teoria della sicurezza collettiva non si propone "di costituire un equilibrio di potere fra gli Stati, ma di creare una predominanza di potere contro potenziali fuorilegge"<sup>337</sup>.

Con il finire della guerra fredda, e quindi della contrapposizione fra i due blocchi, la possibilità di stabilire un nuovo ordine mondiale attraverso il meccanismo delle Nazioni Unite è stata percepita come reale<sup>338</sup>, ma si è nei fatti scontrata con una contraddizione di fondo. Nel momento in cui si afferma che la minaccia non è più rappresentata da un avversario identificabile, ma dall'aggressione in sé, ogni distinzione fra gli Stati in termini di potere, posizione geografica o interesse viene meno: è irrilevante che la trasgressione sia posta in essere da una nazione potente o debole, del Sud o del Nord; si deve comunque reagire. La dottrina della sicurezza collettiva si fonda dunque sull'eguaglianza sovrana fra gli Stati, sul principio cioè (e mi rifaccio ancora a Kelsen) secondo cui gli Stati sono sovrani in quanto la loro autorità è limitata solo dai doveri fondamentali posti dal diritto internazionale, ma non dal diritto

---

<sup>334</sup> Si veda D. Hendrickson, "The Ethics of Collective Security", in *Ethics & International Affairs*, vol. 7 (1993), pp. 1-15.

<sup>335</sup> H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, trad. it., Giappichelli editore, Torino, 1990.

<sup>336</sup> Citato in D. Hendrickson, "The Ethics of Collective Security", cit., p. 3.

<sup>337</sup> Ibid., p. 4.

<sup>338</sup> "Nel Golfo abbiamo colto un barlume di futuro migliore - una nuova comunità mondiale riunita dal crescente consenso che la forza non può essere usata per dirimere le dispute e che, quando tale consenso verrà infranto, il mondo risponderà. Nel Golfo, abbiamo visto le Nazioni Unite svolgere il ruolo sognato dai suoi fondatori, con le principali nazioni del mondo impegnate a orchestrare e sanzionare l'azione collettiva contro l'aggressione. [...] Spero che la crisi del Golfo passerà alla storia come il crogiolo del nuovo ordine mondiale." G. Bush, *National Security Strategy of the United States*, agosto 1991, citato in U. Allegretti, M. Dinucci, D. Gallo, *La strategia dell'Impero*, Edizioni Cultura della Pace, S. Domenico di Fiesole (FI), 1992, p. 102.

interno degli altri Stati, e sono eguali nel senso che a parità di condizioni sono sottoposti agli stessi diritti e doveri. L'eguaglianza formale degli Stati, però, non trova espressione normativa nella Carta delle Nazioni Unite, che al contrario accorda un "plusvalore giuridico"<sup>339</sup> a cinque di essi (Usa, Cina, Russia, Francia, Regno Unito), definendoli membri permanenti del Consiglio di sicurezza e attribuendo loro il diritto di veto nelle decisioni non procedurali<sup>340</sup>. Come osserva Eduardo Jiménez de Aréchaga, un sistema che rende a priori impossibile applicare sanzioni contro i membri permanenti del Consiglio "non merita il nome di sistema collettivo di sicurezza"<sup>341</sup>. Il contrasto fra le assunzioni egualitarie della teoria della sicurezza collettiva e il meccanismo di funzionamento dell'organizzazione che era stata vista come la realizzazione pratica di tale teoria, permette in effetti anche a una sola delle cinque potenze di influenzare in modo decisivo l'azione delle Nazioni Unite.

Questa possibilità si è manifestata in maniera piuttosto palese nelle scelte di politica estera degli Stati Uniti, in grado sempre maggiore dal momento in cui si sono trovati ad essere l'unica vera superpotenza a livello mondiale<sup>342</sup>. La consapevolezza di poter comunque imporre la superiorità della propria forza, senza temere di incorrere in sanzioni, si è tradotta in un unilateralismo che dalla fine della guerra fredda viene dichiarato pubblicamente, ma che trovava applicazione anche precedentemente. In un discorso tenuto davanti all'Assemblea dell'Onu il 27 settembre 1993, l'ex Presidente Bill Clinton ha affermato che gli Stati Uniti avrebbero agito "multilateralmente ove possibile, unilateralmente se necessario"<sup>343</sup>, e le stesse parole sono state riprese l'anno successivo dall'allora Segretario di Stato Madaleine Albright (in merito ai bombardamenti sul territorio iracheno a Sud del 32° parallelo, ritenuto "di interesse vitale per gli Usa"<sup>344</sup>) e nel 1999 dall'ex Segretario alla difesa William Cohen<sup>345</sup>.

---

<sup>339</sup> Si veda D. Zolo, *I signori della pace*, Carocci editore, Roma, 1998.

<sup>340</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, artt. 23 e 27.3.

<sup>341</sup> Citato in J. Kunz, "Sanctions in International Law", cit., p. 334.

<sup>342</sup> Per un approfondimento dei fattori che hanno permesso agli Usa di raggiungere una posizione di assoluta egemonia si veda A. Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, cit.

<sup>343</sup> Citato in N. Chomsky, *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, trad. it., edizioni Dedalo, Bari, 2001, p. 20.

<sup>344</sup> Ibid. e in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 67.

<sup>345</sup> W. Cohen, Dipartimento della difesa americano, *Annual Report to the President and Congress: 1999*, citato in N. Chomsky, *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, cit., p. 20.

Quando la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza del 27 giugno 1986<sup>346</sup>, ha condannato gli Stati Uniti per uso illegittimo della forza contro il Nicaragua, chiedendo il pagamento dei risarcimenti essenziali, l'amministrazione Reagan ha ignorato tale condanna, rendendo esplicito il rifiuto delle norme internazionali: l'allora Segretario di Stato George Shultz, a un paio di mesi dalla pronuncia della Corte, stigmatizzava chi invocava "strumenti utopici e legalitari, come una mediazione esterna, o le Nazioni Unite, o come la Corte mondiale, ignorando l'elemento di forza del rapporto"<sup>347</sup>. Gli Usa posero poi il veto ad una successiva risoluzione del Consiglio di sicurezza che, senza alcuna esplicita menzione, richiamava tutti gli Stati al rispetto del diritto internazionale, e votarono contro un'analogo risoluzione dell'Assemblea generale. La stessa situazione si creò con l'invasione di Panama, quando gli Stati Uniti posero il veto (assieme a Gran Bretagna e Francia) ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza del 23 dicembre 1989 che condannava l'invasione e votarono contro una risoluzione dell'Assemblea generale che chiedeva il ritiro delle "forze armate di invasione statunitensi da Panama", definendo l'invasione "una flagrante violazione del diritto internazionale e dell'indipendenza, sovranità, e integrità territoriale degli Stati"<sup>348</sup>. Davanti al Consiglio di sicurezza, l'ambasciatore statunitense Thomas Pickering difese l'azione militare rifacendosi all'articolo 51 della Carta Onu, che riguarda il diritto di legittima difesa degli Stati, interpretando l'invasione di Panama come l'esercizio di un diritto di autodifesa *preventiva* degli Usa per evitare che "il suo territorio [fosse] usato come base per importare droga negli Stati Uniti"<sup>349</sup>. Il concetto di autodifesa preventiva è stato invocato in più occasioni dagli Usa, fra cui i bombardamenti del Libano nel

---

<sup>346</sup> Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, lista generale n. 70, 27 giugno 1986.

<sup>347</sup> G. Shultz, *Moral Principles and Strategic Interests*, conferenza tenuta presso la Kansas State University, 14 aprile 1986, ristampata in US. Department of State, Bureau of Public Affairs, *Current Policy*, n. 820. Si veda N. Chomsky, *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, cit., p. 19. L'avversione degli Usa ai tribunali internazionali da cui potrebbero essere giudicati è evidente anche oggi: il 6 maggio scorso è stata ritirata la firma del trattato per la costituzione del Tribunale penale internazionale ed è di recente stato approvato il *Servicemembers Protection Act*, che autorizza l'uso della forza militare per "liberare" qualsiasi cittadino degli Usa o dei paesi alleati trattenuti dalla Corte, che ha sede all'Aja. Si veda Human Rights Watch, "*Hague Invasion Act*" *Becomes Law*, New York, 3 agosto 2002, <http://www.hrw.org/press/2002/08/aspa030802.htm>.

<sup>348</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione A/RES/44/240, New York, 29 dicembre 1989.

1986 e quelli del Sudan del 1998 (in occasione dei quali si sono anche opposti all'indagine conoscitiva dell'Onu, bloccandola).

La propensione ad un'interpretazione "elastica" del concetto di aggressione non riguarda solo gli atti di cui gli Stati Uniti sono protagonisti, ma si traduce anche in una diversa valutazione e reazione ai medesimi atti a seconda dei paesi da cui sono posti in essere o delle circostanze. Così, quando nel 1975 l'Indonesia di Suharto invase Timor Est, causando in pochi anni la morte di centinaia di migliaia di persone, il Consiglio di sicurezza ne ordinò il ritiro immediato ma non fu adottata alcuna sanzione<sup>350</sup>; lo stesso accadde in occasione dell'invasione del Libano da parte di Israele nel 1978 e poi nel 1982, così come rimangono lettera morta le risoluzioni di condanna per l'occupazione dei territori palestinesi<sup>351</sup>.

La stessa vicenda irachena è contrassegnata da contraddizioni: non solo le persecuzioni condotte dal regime di Baghdad contro i kurdi alla fine degli anni '80, con un uso estensivo di armi chimiche, fu fatto passare sotto silenzio, nonostante risultassero da due rapporti delle Nazioni Unite del 1986 e 1987 e fossero state accertate dal gruppo investigativo inviato dal Comitato per le relazioni estere del Senato statunitense nel 1988<sup>352</sup>, ma tanto gli Stati Uniti quanto la Gran Bretagna appaiono implicate, in quegli stessi anni, nella vendita all'Iraq di prodotti per la fabbricazione di armi batteriologiche e chimiche<sup>353</sup>. Rimanendo in tema di armi di distruzione di massa, ci sono due

---

<sup>349</sup> Citato in N. Chomsky, *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, cit., p. 29.

<sup>350</sup> L'allora ambasciatore americano all'Onu Daniel Patrick Moynihan scrive in un suo libro: "gli Stati Uniti auspicavano che le cose restassero come erano, e si adoperavano in tal senso. Il Dipartimento di Stato si augurava che l'Onu si dimostrasse totalmente inefficace qualunque fosse stato il provvedimento adottato. Mi fu affidato questo compito e io l'ho assolto con pieno successo". D. P. Moynihan, *A Dangerous Place*, Little, Brown and Co., Londra, 1978. Citato in N. Chomsky, *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, cit., p. 17. Documenti desecretati delle autorità statunitensi da cui appare la copertura Usa dei crimini di Suharto sono consultabili sul *National Security Archive*, curato dalla George Washington University, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>.

<sup>351</sup> Dopo l'adozione della risoluzione 799 (1992), che condannava la deportazione di centinaia di palestinesi dai territori occupati al Libano da parte di Israele, l'ex Segretario generale Boutros Ghali osservava che il Consiglio, "non facendo pressione per ottenere la conformità da parte di Israele, non attribuisce uguale importanza all'applicazione di tutte le sue decisioni". Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 193.

<sup>352</sup> Si veda N. Chomsky, *Atti di aggressione e di controllo*, cit., p. 42.

<sup>353</sup> Il coinvolgimento del governo inglese è stato reso pubblico da un'inchiesta ufficiale, il *Scott Inquiry Report* del febbraio 1996 (si veda <http://iraqwatch.org/government/UK/Scott%20Report/Scott-TOC.htm>); per quanto riguarda gli Stati Uniti, la più ampia testimonianza della politica statunitense verso l'Iraq precedente alla guerra del Golfo, commercio d'armi incluso, è costituita dalla pubblicazione del National Security Archive, *Iraqgate: Saddam Hussein, US Policy and the Prelude to the*

osservazioni da fare. La prima riguarda il loro uso da parte della coalizione anti-irachena durante la guerra del Golfo (è stato accertato l'uso di esplosivi a propagazione di butano (*fuel air bombs*) e proiettili all'uranio impoverito). La seconda riguarda la recente rimessa in discussione da parte degli Usa della logica di riduzione degli armamenti, su cui si era basata la politica di sicurezza mondiale del post-guerra fredda. A livello di armi nucleari, gli Stati Uniti hanno denunciato unilateralmente il Trattato di difesa antibalistico del 1972 (Trattato Abm), rilanciando un progetto di difesa antimissile, e hanno poi rimesso in discussione il Trattato di non proliferazione: la nuova strategia nucleare, così come risulta dal rapporto *Nuclear Posture Review* del gennaio scorso, prevede la possibilità di ricorrere (ancora una volta, anche in via *preventiva*) a una guerra nucleare "chirurgica" basata su testate nucleari penetranti di bassa potenza, in particolare contro Stati e gruppi terroristici sospettati di sviluppare armi di distruzione di massa<sup>354</sup>. In materia di armi biologiche, nel luglio 2000 il Sottosegretario americano ha respinto in blocco le proposte di miglioramento della Convenzione sull'interdizione delle armi biologiche, affermando che "andavano contro gli interessi commerciali e di sicurezza americani, in particolare in relazione al loro programma di difesa contro le armi biologiche, senza però garantire il rallentamento della proliferazione delle armi biologiche"<sup>355</sup>. Infine, per quanto riguarda le armi chimiche, da un lato il Congresso americano, al momento della ratifica della Convenzione sull'interdizione delle armi chimiche, nel 1997, ha ridotto considerevolmente il suo campo di applicazione, prevedendo che il Presidente possa opporsi a qualunque ispezione per motivi di sicurezza nazionale<sup>356</sup> e che i campioni raccolti non possono lasciare il territorio nazionale (il che significa che possono essere analizzati solo da laboratori americani), nonché riducendo

---

*Persian Gulf War, 1980-1994*, una raccolta di 1900 documenti desecretati di organi di governo e agenzie federali statunitensi (si veda <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/iraqgate/iraqgate.html#OVERVIEW>). Per approfondimenti si veda anche Alan Friedman, *Spider's Web: The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq*, Bantam, 1993 e Mark Phythian, *Arming Iraq: How the US and Britain Secretly Built Saddam's War Machine*, Northeastern U. P., 1997.

<sup>354</sup> Si veda Dipartimento della Difesa, *Nuclear Posture Review Report*, Washington, 8 gennaio 2002, <http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/d20020109npr.pdf>, e *Nuclear Posture Review (Excerpts)*, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

<sup>355</sup> P. Conesa e O. Lepick, "Washington smantella l'architettura internazionale di sicurezza", in *Le Monde Diplomatique*, luglio 2002, pp. 8-9.

<sup>356</sup> "La sicurezza del paese non deve dipendere da alcun vincolo esterno" (Condoleezza Rice, consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Bush, *ibid.* p. 9).

l'elenco dei siti industriali che devono essere dichiarati all'Organizzazione per l'interdizione delle armi chimiche; dall'altro è stato spesso ostacolato il corretto svolgimento delle ispezioni, ricorrendo a formalità amministrative per bloccare la maggior parte delle richieste<sup>357</sup>.

I rapporti di disuguaglianza che caratterizzano la vita internazionale permettono così, a chi occupa una posizione egemonica, di considerarsi *legibus solutus* e di determinare un'applicazione selettiva delle norme di diritto internazionale<sup>358</sup>; anche un'azione multilaterale non è quindi necessariamente il risultato di un effettivo incontro di volontà di più governi indipendenti.

Hans Kelsen, nell'ipotizzare una Lega permanente per il mantenimento della pace il cui Patto fondante abbia come garanti quattro potenze (Stati Uniti, Gran Bretagna, Cina, Unione Sovietica), affermava che "finchè i garanti stessi rispettano il Patto, la loro 'egemonia' è nient'altro che l'applicazione della legge. Essi sono il potere 'dietro la legge' [...]", salvo poi aggiungere che "prevedere la possibilità che i garanti stessi possano cessare di obbedire alla legge è impossibile, [...] poiché nessun ordinamento giuridico può risolvere il problema del *quis custodiet custodes*"<sup>359</sup>. Ma il punto della questione è proprio questo: non si tratta semplicemente di regole sulla cui applicazione (e presumibilmente, prima ancora, sulla cui formulazione) i più forti hanno un peso maggiore, pur dimostrando di attenersi a tali regole, in virtù di un'auto-limitazione; siamo piuttosto in presenza di un potere che si considera *al di sopra* delle regole e che al tempo stesso si attribuisce il ruolo di giudice, pur essendo parte del gioco ed esercitando quindi tale funzione in maniera del tutto arbitraria, imponendo cioè le *proprie* regole. Si tratta evidentemente di un comportamento che corrisponde ad una visione realista, in quanto dettato dal perseguimento dell'interesse di una determinata comunità; mentre nell'atto di giudicare e reagire ai comportamenti altrui diventa amorale, in quanto viene a mancare il requisito fondamentale dell'universalizzabilità del giudizio, per cui situazioni identiche vengono valutate in modi diversi.

---

<sup>357</sup> Ibid., p. 8.

<sup>358</sup> "Due pesi, due misure. Di fronte allo stesso motivo, al momento di imporre sanzioni economiche gli Stati Uniti dimostrano una severità molto diversa a seconda che si tratti di Iraq o Israele, Cuba o Indonesia." Ignacio Ramonet, citato in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

<sup>359</sup> H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, cit., p. 99.

Queste considerazioni si collocano comunque sul piano descrittivo dell'essere: descrivono una determinata situazione, così come essa si manifesta nell'esperienza, ma non implicano ancora alcun giudizio di questa situazione in termini di utilità collettiva. Valgono, a questo proposito, le parole di Sidgwick: “[l]a dottrina secondo cui la Felicità Universale è il *criterio* fondamentale, non deve essere interpretata come se implicasse che la Benevolenza Universale è [...] sempre il miglior *motivo* d'azione. Perché [...] non è necessario che il fine che ci indica il criterio della correttezza debba essere sempre il fine a cui noi coscientemente aspiriamo: e se l'esperienza ci fa vedere che la felicità generale si ottiene in modo più soddisfacente se gli uomini agiscono frequentemente per motivi diversi dalla pura filantropia universale, è ovvio che questi motivi debbono essere preferiti in base ai principi utilitaristi.”<sup>360</sup> Si tratta dunque di verificare la validità della teoria della stabilità egemonica, secondo cui la presenza di uno o più attori egemonici nel sistema internazionale rappresenta la condizione ottimale del funzionamento dell'organizzazione mondiale, traducendosi in un vantaggio per tutti; teoria espressa molto efficacemente dalla formula “tutto quello che è buono per l'Occidente è buono per il mondo”<sup>361</sup>.

Per procedere ad una valutazione di questo tipo, è necessario appurare, in via preliminare, quali sono i criteri su cui si basa questo unilateralismo proiettato su scala globale (in altre parole, cosa si ritiene buono per l'Occidente); considerando che gli interventi di politica estera vengono generalmente giustificati da un'esigenza di sicurezza<sup>362</sup>, si dovrà, in ultima analisi, stabilire quale sia la concezione di sicurezza adottata. A questo fine, il riferimento ai documenti ufficiali del governo statunitense permette di avere un'“interpretazione autentica” di tale concezione, evitando malfondate dietrologie. Nel 1992, un documento del Pentagono, la “Guida alla pianificazione della Difesa per gli anni finanziari 1994-1999” (*Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999*), poneva come primo obiettivo quello di “impedire il riemergere di un nuovo rivale [...] che ponga

---

<sup>360</sup> Citato in J. J. C. Smart, “*Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico*”, cit., p. 77.

<sup>361</sup> P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

<sup>362</sup> Si veda il concetto di ‘security imperialism’ in A. Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, cit., p. 102.

una minaccia nell'ordine di quella precedentemente posta dall'Unione Sovietica. [...] Questa è una considerazione dominante, la quale richiede che noi operiamo per impedire che qualsiasi potenza ostile domini una regione le cui risorse sarebbero sufficienti, se controllate strettamente, a generare una potenza globale [...] Con la cessazione di una minaccia militare globale agli interessi statunitensi, gli Stati Uniti dovranno in futuro occuparsi principalmente di minacce militari regionali”<sup>363</sup>. Per quanto riguarda l'area che include l'Iraq, il documento prosegue affermando che “[n]el Medio Oriente e nell'Asia sud-occidentale il [loro] obiettivo generale è quello di rimanere la potenza esterna predominante nella regione e *preservare l'accesso statunitense e occidentale al petrolio* della regione [...] Come è stato dimostrato dall'invasione irachena del Kuwait, resta di fondamentale importanza *impedire che una potenza egemone o una coalizione di potenze domini la regione* [...] Quindi, dobbiamo continuare a svolgere un ruolo forte attraverso una maggiore capacità di deterrenza e una migliore *sicurezza collettiva*”<sup>364</sup> (corsivo mio). D'altra parte, già al termine della guerra del Golfo, l'allora Presidente degli Stati Uniti, dopo aver premesso che “sicurezza nazionale e forza economica sono indivisibili”, aveva riconosciuto che “un approvvigionamento energetico sicuro, abbondante, diversificato e pulito [fosse] *essenziale* per la [loro] prosperità economica nazionale e *per la [loro] sicurezza* [...] La sicurezza dell'approvvigionamento petrolifero viene accresciuta da una politica estera che la sostenga e da appropriate capacità militari” e concludeva osservando che dato che “la turbolenza politica e militare della regione del Golfo ha un impatto diretto sulla nostra economia, in larga parte attraverso l'aumento dei prezzi petroliferi e possibili interruzioni nell'approvvigionamento, la *stabilità della regione del Golfo*, che contiene due terzi delle riserve mondiali conosciute di petrolio, è *per noi di interesse fondamentale*”<sup>365</sup> (corsivo mio). Un documento del Dipartimento della difesa molto più recente, la “Revisione quadriennale della difesa” (*Quadriennial Defense Review*), conferma la stessa linea politica, oltre ad esprimere con chiarezza assoluta l'assunto secondo cui il perseguimento del benessere americano si traduce in un benessere globale. In esso si legge che “[g]li scopi dell'America sono promuovere la pace, sostenere

---

<sup>363</sup> Citato in U. Allgretti, M. Dinucci, D. Gallo, *La strategia dell'Impero*, cit. p. 104.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>365</sup> G. Bush, *National Security Strategy of the United States*, agosto 1991, cit.



la libertà e incoraggiare la prosperità. [...] La leadership politica, diplomatica ed economica dell'America contribuisce direttamente alla *pace, libertà e prosperità globali*. [...] Il ruolo di sicurezza dell'America nel mondo è unico. Esso fornisce un senso generale di stabilità e fiducia, decisivo per la prosperità economica che reca beneficio *a gran parte del mondo*<sup>366</sup> (corsivo mio). Fra gli interessi nazionali degli Stati Uniti vi è quello di “attuare i propri impegni internazionali [...] precludendo il dominio ostile di aree cruciali, in particolare l'Europa, l'Asia nord-orientale, il litorale dell'Asia orientale, il Medio Oriente e l'Asia sud-occidentale” e di “contribuire al benessere economico [attraverso] l'accesso ai mercati e alle risorse strategiche chiave. [...] *Quando gli interessi USA sono protetti, l'America e i suoi amici prosperano nella pace e libertà*”<sup>367</sup> (corsivo mio). Infine, per quanto riguarda il Medio Oriente, si ribadisce che “anche se gli Stati Uniti non avranno di fronte nel prossimo futuro un rivale di pari forza, esiste *la possibilità che potenze regionali sviluppino capacità sufficienti a minacciare la stabilità di regioni cruciali per gli interessi statunitensi*. [...] *Gli Stati Uniti e i loro alleati e amici continueranno a dipendere dalle risorse energetiche del Medio Oriente*, una regione in cui diversi Stati pongono minacce militari. Questi Stati stanno sviluppando capacità nel settore dei missili balistici, stanno appoggiando il terrorismo internazionale ed espandendo i loro mezzi militari per esercitare coercizioni sui paesi amici degli Stati Uniti e *negare alle forze militari Usa l'accesso alla regione*”<sup>368</sup> (corsivo mio).

La sicurezza (per gli Stati Uniti, e indirettamente per il resto del mondo) coincide dunque con l'accesso alle risorse energetiche e, di conseguenza, con il controllo delle regioni che ne sono dotate. Ai fini di questo studio è importante, e non fuorviante, tener conto di queste considerazioni proprio perché le sanzioni, tanto militari che economiche, all'Iraq rientrano precisamente in questa politica (come emerge chiaramente dai frequenti richiami alla regione del Medio Oriente). L'ex Presidente George Bush, a pochi giorni dall'invasione del Kuwait, dichiarava: “La nostra azione nel Golfo non ha a che fare con la religione, l'avidità, o le differenze culturali [...] è in gioco l'accesso alle risorse energetiche che sono cruciali non solo per il

---

<sup>366</sup> Dipartimento della Difesa, *Quadriennial Defense Review Report*, Washington, 30 settembre 2001, <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>, p. 1.

<sup>367</sup> Ibid., p. 2.

funzionamento di questo paese, *ma per il mondo intero* (corsivo mio). Il nostro lavoro, il nostro stile di vita, la nostra libertà e la libertà dei paesi amici soffrirebbe se il controllo della più grande riserva petrolifera del mondo cadesse nelle mani di quell'uomo – Saddam Hussein.”<sup>369</sup>

Eppure si è già considerato come il lungo e pesante intervento della comunità internazionale in Iraq non abbia contribuito al raggiungimento della stabilità della regione. Non solo, tale vicenda può ben essere assunta come paradigma della disutilità prodotta dalle scelte di politica estera degli Stati Uniti e del Consiglio di sicurezza. Lo squilibrio etico-giuridico che deriva dall'applicazione selettiva delle sanzioni internazionali è fonte di conseguenze negative, sotto più punti di vista.

In primo luogo crea delle situazioni che rendono inevitabilmente inefficaci le sanzioni stesse: l'Iraq vive in un ambiente difficile, circondato da Stati per lo più ostili, e comunque tutti notoriamente dotati di armi di distruzione di massa, da Israele alla Turchia, dall'Iran alla Siria e all'Arabia Saudita<sup>370</sup>, per cui non è realistico pretendere che il governo iracheno, quello attuale o qualsiasi altro, rinunci a dotarsi di armi. La risoluzione 687 (1991) esprime questa consapevolezza richiamando “la minaccia che tutte le armi di distruzione di massa pongono alla pace e alla sicurezza nella regione e la necessità di lavorare per la creazione in Medio Oriente di una zona libera da tali armi”, nonché “l'obiettivo di raggiungere un controllo equilibrato ed esteso degli armamenti nella regione”<sup>371</sup>; soprattutto, dopo aver disposto in materia di disarmo dell'Iraq, specifica che “le azioni che devono essere intraprese dall'Iraq [...] rappresentano passi verso l'obiettivo di creare in Medio Oriente una zona libera da armi di distruzione di massa e da missili-vettori e verso l'obiettivo di un bando globale sulle armi chimiche”<sup>372</sup>. Si tratta di un approccio compatibile con una visione etico-utilitaristica: nel momento in cui si ritiene che il disarmo sia utile al fine della pace e della sicurezza, tale

---

<sup>368</sup> Ibid., p. 4.

<sup>369</sup> Dichiarazione riportata dal *Washington Post* del 16 agosto 1990, p. 31, citata in K. A. Elliot, G. C. Hufbauer e J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered*, Institute for International Economics, Washington, 1990, p. 290.

<sup>370</sup> Si vedano A. Gresh, “*Guerra senza fine contro l'Iraq*”, cit. e G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit.

<sup>371</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 687 (1991), preambolo.

<sup>372</sup> Ibid., par. C, punto 14.

giudizio va generalizzato e applicato a tutti gli Stati della regione. Il fatto che tale politica rimanga inattuata compromette il raggiungimento del fine.

In secondo luogo, la politica dei “due pesi, due misure” vanifica del tutto il valore simbolico delle sanzioni come “espressione” di condanna di una determinata condotta, svilendo l’appello al rispetto delle norme internazionali<sup>373</sup>; più in generale, viene meno l’utilità del diritto derivante dai suoi effetti di aspettativa e incentivo. Nel nostro caso questa conseguenza rileva ancor prima dell’applicazione delle sanzioni, e pregiudica la prevenzione del crimine stesso commesso da Baghdad, che è all’origine della questione: l’appoggio al regime iracheno prima dell’invasione del Kuwait, anche mentre venivano posti in essere i crimini contro la minoranza kurda alla fine degli anni ’80, non può aver certo incentivato un atteggiamento rispettoso delle norme internazionali da parte di Saddam Hussein<sup>374</sup>. Per quanto riguarda le sanzioni economiche, il fatto che all’invasione del Kuwait si sia risposto con una politica caratterizzata da “una severità senza precedenti in tutta la storia mondiale”<sup>375</sup>, mentre atti analoghi vengono ignorati o al più condannati verbalmente, fa sì, inevitabilmente, che la popolazione irachena viva questa situazione come un’ingiustizia, per quanto perpetrata in nome della giustizia, ma di una “giustizia del vincitore che non rappresenta la legge, ma la continuazione della guerra per mezzo della forza della parte vincente”<sup>376</sup>; una giustizia, quindi, che non può essere accettata e il cui risultato non può non essere rappresentato dal risentimento e dalla instabilità di cui si è detto.

Rifacendomi alla dichiarazione citata in precedenza, il punto nodale della questione è che il *mondo intero* a cui si riferisce Bush corrisponde in realtà ad una parte di esso: sicuramente non è del *lavoro*, dello *stile di vita* e della

---

<sup>373</sup> Sull’importanza di un’applicazione su basi paritarie delle norme di diritto internazionale si veda L. F. Damrosch, “*The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions*”, cit.

<sup>374</sup> Nel gennaio 1991, la Commissione internazionale dei giuristi ha sottolineato questo aspetto davanti alla Commissione per i diritti umani dell’Onu osservando che “dopo avere perpetrato le più atroci violenze sulla sua stessa popolazione, senza una parola di rimprovero da parte delle Nazioni Unite, l’Iraq deve avere concluso che poteva fare quello che voleva”. Citato in N. Chomsky, *Atti di aggressione e di controllo*, cit., p. 42.

<sup>375</sup> Sandy Berger, ex consigliere nazionale per la sicurezza degli Stati Uniti, citata in Edward Said, “*Apocalypse Now*”, contenuto in N. Chomsky, *Atti di aggressione e di controllo*, cit., p. 12.

<sup>376</sup> R. Clark, , “*Diciannove capi d’accusa contro il presidente Bush e i suoi collaboratori per crimini di guerra. Relazione alla Commissione d’inchiesta*”, in *Giano*, n. 8, maggio-agosto 1991, p. 46.

*libertà* di venti milioni di iracheni che si preoccupa, ma non sta nemmeno parlando a nome di tutta l'umanità *iracheni esclusi*. La pace, prosperità e libertà *globali* a cui si riferiscono i documenti Usa sono quelle degli *Stati Uniti, dei suoi alleati e dei suoi amici*, cioè non solo di una parte dell'umanità, ma anche di una parte fortemente minoritaria (il cosiddetto Nord del mondo). Chi rimane escluso da questa politica la percepisce come una minaccia: la strumentalizzazione del diritto internazionale a fini egemonici e egoisti genera, in chi la subisce, un senso di precarietà e insicurezza, oltre che di scetticismo e diffidenza verso l'effettiva universalità di tale diritto e la credibilità delle Nazioni Unite<sup>377</sup>. Che i rischi, in termini di delegittimazione dell'operato dell'Onu, non siano meramente ipotetici, appare chiaramente da come la guerra del Golfo è stata commentata in alcuni quotidiani del Sud del mondo. Il giornale gesuita *Proceso*, di El Salvador, avverte "un sinistro alone di ipocrisia, il seme di nuove crisi e risentimenti. [...] L'ipocrisia è estrema nel caso degli Usa, i leader delle forze alleate e i più guerrafondai fra loro"<sup>378</sup>. Sul quotidiano cileno *La Epoca*, il giornalista uruguayano Mario Benedetti scrive che "Bush è riuscito a superare Saddam in ipocrisia. [...] Quando la febbre della liberazione colpisce gli Stati Uniti, l'allarme suona ovunque, in particolare nel Terzo Mondo, che è privo del talento occidentale di girarsi rapidamente dall'altra parte di fronte alle "macerie liberate". [...] Non c'è niente di casuale nella somiglianza fra le espressioni "nuovo ordine mondiale" di Bush e quella "Neue Ordnung" di Hitler e "ordine nuovo" di Mussolini. L'intenzione esplicita della guerra del Golfo di Bush non è nient'altro che quella di mostrare tanto al Terzo Mondo quanto ai suoi alleati europei, vecchi e nuovi, che d'ora in poi sono gli Stati Uniti a ordinare, invadere e dettare la legge. [...] Per il Terzo Mondo la combinazione dell'indebolimento dell'Unione Sovietica e la vittoria Usa nel Golfo potrebbe risultare spaventosa, a causa della rottura dell'equilibrio militare internazionale [...] lo sprezzo determinato da questo trionfo (trenta paesi contro uno) potrebbe stimolare avventure

---

<sup>377</sup> Così il delegato dello Zimbabwe al dibattito del Consiglio di sicurezza sul caso Lockerbie: "Qualsiasi approccio che assuma che il diritto internazionale è quello creato dalla maggioranza dei voti nel Consiglio di sicurezza è destinato ad avere conseguenze di vasta portata, che potrebbero danneggiare la credibilità e il prestigio dell'Organizzazione, con conseguenze terribili per un ordine mondiale stabile e pacifico" (Consiglio di sicurezza, Doc. S/PV.3063, 31 marzo 1992, p. 54).

<sup>378</sup> Editoriale, *Proceso*, 23 gennaio 1991, citato in N. Chomsky, *Aftermath*, 31 agosto 1991, pubblicato in *Z Magazine*, ottobre 1991, <http://www.zmag.org/chomsky/index.cfm>.

imperialiste ancora più selvagge. Per il Sud, l'unica speranza è pregare ogni divinità immaginabile di tentare di convincere Bush e Powell a non venire a salvarci"<sup>379</sup>. Secondo il *Times of India* "la condotta di questo mese ha rivelato i lati peggiori della civiltà occidentale: la sua brama incontenibile di dominio, la sua attrazione morbosa per il potere militare di alta tecnologia, le sue culture [a noi] estranee, il suo sciovinismo sconvolgente [...]"<sup>380</sup>; infine, facendosi interprete dell'umore generale, il Cardinale Paulo Evaristo Arns di S. Paolo (Brasile), scrive che nei paesi arabi "i ricchi parteggiano per il governo statunitense, mentre milioni di poveri condannano l'aggressione militare. [...] Nel Terzo Mondo c'è odio e paura: quando decideranno di invaderci, e con quale pretesto?"<sup>381</sup>. Alla luce di questi commenti, sembra si possa dire che agli occhi di chi li scrive "l'equilibrio del terrore ha lasciato il posto al terrore dello squilibrio"<sup>382</sup>.

Riflettendo sulla plausibilità di una *pax romana*, vale a dire di una pace mondiale instaurata mediante l'ordine imposto al genere umano da una grande potenza, Kelsen ritiene "probabile che nessuna violenta soggiogazione di esseri umani possa portare ad uno stato di pace relativamente durevole senza un minimo di consenso da parte delle persone soggiogate"<sup>383</sup>. G. Bush stesso ne sembra consapevole, nel momento in cui afferma che la leadership americana deve essere tale da "convincere i potenziali competitori che non hanno bisogno di aspirare a un ruolo maggiore o di assumere un atteggiamento più aggressivo per proteggere i loro legittimi interessi"<sup>384</sup>. Tuttavia, nel momento in cui la sicurezza non è intesa come stabilità derivante da una pacifica convivenza, ma piuttosto come controllo di risorse da parte di alcuni a danno di molti, i molti non potranno mai dare il loro consenso perché non sono semplici destinatari di un beneficio derivato, di secondo grado, ma sono votati all'esclusione da qualsiasi disegno di benessere; la discrepanza fra la massimizzazione dell'utilità di alcuni e la negazione totale degli interessi di molti è tale da rendere impensabile qualsiasi

---

<sup>379</sup> Ibid., M. Benedetti, *La Epoca*, 4 maggio 1991.

<sup>380</sup> Ibid.

<sup>381</sup> Ibid.

<sup>382</sup> P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

<sup>383</sup> H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, cit., p. 45.

<sup>384</sup> G. Bush, *National Security Strategy of the United States*, agosto 1991, cit.

tipo di sicurezza, perché questa politica porterà, come unica conseguenza, a “pacificare incessantemente un mondo che non potrà essere sottomesso, poiché non gli si concede lo spazio per vivere”<sup>385</sup>.

Anche da una lettura delle sanzioni all'Iraq alla luce del quadro politico globale in cui si trovano inserite si deve quindi concludere che esse non possono essere giustificate su basi utilitaristiche, e riconoscere che solo un atteggiamento realista è in grado di spiegarle. Tuttavia, le considerazioni a cui ha condotto tale ragionamento sembrano quanto meno mettere in dubbio l'efficacia a lungo termine di questo tipo di realismo, denotandone una natura miope. Se il processo di marginalizzazione che ne risulta sembra poter essere solo fonte di violenza e disordine, si deve concludere che esiste in effetti una coincidenza fra interessi dell'occidente e interessi del mondo, ma di segno opposto a quella che si vorrebbe imporre; non solo non risulta vero che “tutto ciò che è buono per l'occidente è buono per il mondo”, ma appare vero il contrario: ciò che è buono per il mondo è buono anche per l'occidente, perché “la sicurezza o è globale o non è”<sup>386</sup>. Tale concetto è ben espresso da Hans Jonas, secondo cui “[q]uel che manca alle nazioni ricche non è tanto la bontà altruistica, quanto piuttosto la *lungimiranza dell'egoismo*, il quale mostra un'ineliminabile tendenza alla miopia [...] Un egoismo lungimirante avrebbe qui il duplice interesse di favorire complessivamente lo sviluppo di un'economia mondiale sana e di scongiurare che l'accumulazione progressiva della miseria porti ad un'esplosione di violenza internazionale. Tale violenza può assumere la forma tradizionale della guerra fra Stati [...] o più probabilmente la nuova forma del terrorismo internazionale [...] Ma la prospettiva globale, che si va delineando, di anarchia internazionale è sufficientemente terrificante da far apparire una saggia politica di prevenzione *costruttiva* come la più adeguata nel proprio interesse a lungo termine”<sup>387</sup>. Si tratta di un approccio fondato su premesse diverse dalla “benevolenza generalizzata” su cui poggia la teoria utilitaristica, in quanto adotta l'ottica stato-centrica tipica del realismo, ponendosi come fine la produzione delle

---

<sup>385</sup> G. Chiesa, *La guerra infinita*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 116.

<sup>386</sup> Serge Sur, citato in P. Lavodrama e S. Yabouet-Bazoly, *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, cit.

<sup>387</sup> H. Jonas, *Il principio responsabilità*, cit., p. 230.

conseguenze migliori per un determinato Stato (o gruppi di Stati); ma finisce con l'approdare all'utilitarismo, nel momento in cui auspica, quale mezzo migliore per soddisfare gli interessi a lungo termine di una nazione, il perseguimento del benessere di tutta l'umanità, in piena corrispondenza allo spirito (originario) di cooperazione come mutuo vantaggio (e non mutua costrizione) espresso dalla Carta delle Nazioni Unite.

## IV. ETICA, RESPONSABILITÀ E POTERE

Sommario: 1. RESPONSABILITÀ MORALE COME IMPUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE DI UN ATTO - 1.1 Consiglio di sicurezza, governo sanzionato e popolazione - 1.2 Responsabilità morale e funzione retributiva delle sanzioni economiche - 2. RESPONSABILITÀ MORALE COME FUNZIONE DEL POTERE E DEL SAPERE - 2.1 La responsabilità del politico - 2.2 La responsabilità del funzionario e il valore etico della testimonianza - 2.3 Società civile e disobbedienza civile - 3. ETICA E POTERE: LA STRUMENTALIZZAZIONE RETORICA DELL'ETICA -

### ***1. Responsabilità morale come imputazione delle conseguenze di un atto***

#### **1.1 Consiglio di sicurezza, governo sanzionato e popolazione**

Nel trattare il problema della responsabilità morale per l'applicazione e le conseguenze delle sanzioni economiche all'Iraq, utilizzo il termine 'responsabilità' nel suo significato minimo di riconducibilità morale degli effetti di un atto (o di un'omissione) ad un determinato agente. Così intesa, la responsabilità ricorre in presenza di due condizioni: la prevedibilità e l'evitabilità degli effetti. La costrizione e l'ignoranza non colpevole costituiscono quindi le uniche esimenti.

L'embargo all'Iraq è frutto di una decisione del Consiglio di sicurezza, nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla Carta dell'Onu per il mantenimento



della pace e della sicurezza internazionale<sup>388</sup>. Tale decisione consegue (almeno in un primo momento) all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq; il governo iracheno deve essere ritenuto responsabile dell'applicazione delle sanzioni, in quanto effetto prevedibile ed evitabile dell'atto di aggressione. Questo non comporta la negazione della responsabilità del Consiglio di sicurezza; l'illecito internazionale posto in essere dall'Iraq non rende necessaria, e quindi inevitabile, l'adozione delle sanzioni, che rimane una *scelta*: il Consiglio avrebbe anche potuto non agire per nulla, o agire diversamente.

Il tema più dibattuto è quello della responsabilità per gli effetti delle sanzioni sulla popolazione. A fronte delle accuse di causare morte e sofferenza fra i civili iracheni, i governi occidentali reagiscono attribuendone la responsabilità a Baghdad. Gli argomenti portati a sostegno di questa tesi sono diversi: la responsabilità del governo iracheno viene fatta derivare in primo luogo dal mancato rispetto delle risoluzioni<sup>389</sup>, ma anche dall'insufficiente volontà di provvedere ai bisogni della popolazione dimostrata dal rifiuto delle risoluzioni 706 e 712<sup>390</sup>, o ancora dalla sottrazione volontaria di forniture umanitarie, o da una loro distribuzione che discrimina i settori più vulnerabili a vantaggio del personale militare e di sicurezza<sup>391</sup>. Il mancato adempimento delle richieste della comunità internazionale ha come effetto, ovviamente prevedibile, il mantenimento delle sanzioni, e con esso le privazioni della popolazione.

Il ragionamento diventa però fallace nel momento in cui dal riconoscimento della responsabilità del regime iracheno si vuol far discendere la mancata responsabilità degli Stati sanzionatori<sup>392</sup>. Sarebbe una conclusione

---

<sup>388</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 24(1): "Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale [...]" (il termine 'responsabilità' è qui usato nel significato di 'competenza').

<sup>389</sup> Così W. Choen, ex Segretario della difesa, in un'intervista alla CNN del 2 dicembre 1997: "[...] gli iracheni dovrebbero guardare a una persona, cioè a quella persona che ha impedito agli ispettori di svolgere il loro compito [...] Saddam Hussein è responsabile della morte dei bambini. Tutto ciò che deve fare, e che avrebbe dovuto fare, è smettere di ostacolare gli ispettori dell'Onu e non si troverebbe nella situazione in cui si trova oggi." Citato in E. Davidsson, *The Economic Sanctions Against the People of Iraq: Consequences and Legal Findings*, cit., par. 138.

<sup>390</sup> Cfr. cap. 2, par. 1.3.1.

<sup>391</sup> Si veda D. Reuther, "UN Sanctions Against Iraq", in D. Cortright e G. Lopez, *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-cold War World?*, cit., pp. 121-130.

<sup>392</sup> Così Colin Powell: "[Saddam] sta facendo soffrire il suo popolo, non noi. Il regime ha a disposizione denaro più che sufficiente per prendersi cura delle sue necessità."

ammissibile se le sanzioni fossero tali da garantire comunque i beni di prima necessità, e tutta la sofferenza dei civili fosse effettivamente imputabile esclusivamente a chi li governa; non è però il caso dell'Iraq, non solo perché le accuse di occultare di proposito cibo e medicine sono di solito smentite dalle agenzie umanitarie e dai funzionari Onu, ma anche perché i rapporti delle Nazioni Unite denunciano comunque l'insufficienza di base del programma umanitario<sup>393</sup>, a prescindere da eventuali e possibili strumentalizzazioni da parte di Baghdad. Michael Walzer, dopo aver descritto l'assedio di Gerusalemme da parte dei Romani, e richiamato la figura di Tito che, lamentando la morte di tanti cittadini di Gerusalemme, alzò le mani al cielo e "chiamò Dio a testimoniare che non era opera sua", prosegue chiedendosi: "Di chi era opera? Oltre a Tito stesso, c'erano solo due candidati: i capi politici e militari della città, che si erano rifiutati di arrendersi e costretto gli abitanti a combattere; o gli abitanti stessi, che avevano acconsentito al rifiuto e accettato di correre il rischio di una guerra, come era successo [...] [Questi argomenti] trasformano Tito in un agente impersonale di distruzione, messo in moto dall'ostinazione altrui, senza piani e scopi propri."<sup>394</sup> Chi vuol far ricadere l'intera responsabilità sul governo iracheno compie la stessa operazione. Ma l'imposizione della privazione è un atto del Consiglio di sicurezza, e i suoi effetti non sono solo prevedibili, ma erano di fatto stati previsti, quanto meno a partire dai primi rapporti Onu del dopoguerra<sup>395</sup>; né ha rilevanza il fatto che la drammaticità della situazione fosse prevalentemente attribuibile alla guerra: ciò che rileva è che fossero prevedibili gli effetti determinati dall'applicazione delle sanzioni esattamente in *quella* situazione. Gli effetti, poi, sono (erano) anche evitabili, avendo il Consiglio il potere di revocare le sanzioni. Se ne deve concludere che esiste una

---

*Dichiarazione davanti alla Commissione per gli affari esteri del Senato*, Washington, 8 marzo 2001, <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=1164>.

<sup>393</sup> Cfr. cap. 2, par. 1.3.

<sup>394</sup> M. Walzer, *Just and Unjust Wars*, Basic Books, New York, 2000, p. 162.

<sup>395</sup> Mi riferisco ai rapporti Ahtisaari (marzo 1991) e Aga Khan (luglio 1991), cfr. cap. 2. In realtà, già un documento della *Difese Intelligence Agency* (DIA) del 18 gennaio 1991, desecretato nell'autunno 1999, oltre ad anticipare i danni alle infrastrutture e al sistema idrico che saranno prodotti dai bombardamenti, prevede le conseguenze, in termini di diffusione epidemica di malattie, della mancanza di acqua depurata dovuta all'assoggettamento a embargo di pezzi di ricambio e agenti chimici essenziali: DIA, *Iraq Water Treatment Vulnerabilities*,

[http://www.gulflink.osd.mil/declassdocs/dia/19950901/950901\\_511rept\\_91.html](http://www.gulflink.osd.mil/declassdocs/dia/19950901/950901_511rept_91.html).

corresponsabilità del Consiglio di sicurezza e del governo iracheno per le conseguenze dell'embargo sulla popolazione.

Rimane da considerare la posizione di quel terzo agente che è la popolazione: ulteriore corresponsabile o semplice vittima? Patrick Clawson sostiene la tesi secondo cui "ritenere i cittadini senza colpe rispetto ai peccati del loro governo significa privarli di un'importante motivazione per rimuovere il governo. Ai cittadini deve essere assegnata almeno parte della responsabilità per il governo che li regge. Altrimenti non avrebbero l'incitamento morale per correre i rischi inerenti al rovesciamento di un brutale dittatore. I cittadini iracheni non possono essere considerati completamente innocenti per i crimini di Saddam"<sup>396</sup>. Non è chiaro, da queste parole, se Clawson ritenga la popolazione veramente responsabile, anche se parzialmente, o invece giustifichi la necessità di considerarla tale solo in quanto mezzo utile per favorire la ribellione, quasi a voler adottare il punto di vista di Smart secondo cui l'utilitarista dell'atto alla domanda "chi è responsabile" sostituisce quella "chi è utile biasimare"<sup>397</sup>. Nel secondo caso, ci si potrebbe certo chiedere come l'essere ridotto in povertà possa tradursi in una spinta morale a insorgere, ma considerazioni di questo tipo ci allontanerebbero comunque dal discorso relativo all'individuazione di responsabilità. Le cose stanno diversamente se le parole di Clawson devono invece essere interpretate nel senso che i civili sono realmente ritenuti responsabili delle azioni del loro governo. Sostenere questa tesi significa ammettere che la popolazione sia in qualche modo in grado di influenzare la politica del regime, di modo che le azioni del governo possano essere ricondotte alla popolazione. Questo contrasta in modo evidente con l'effettiva condizione di impotenza di civili i cui diritti civili e politici sono negati da una dittatura repressiva che non hanno nemmeno scelto<sup>398</sup>. In realtà la tesi della responsabilità morale dei cittadini per particolari scelte politico-militari di chi li governa si dimostra fallace anche in un sistema democratico, non essendoci un effettivo controllo diretto; affermare il contrario significa far discendere dalla natura democratica delle elezioni la

---

<sup>396</sup> P. Clawson, "Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action", in *Ethics & International Affairs*, vol. 7 (1993), p. 20.

<sup>397</sup> J. J. C. Smart, "Lineamenti di un sistema etico-utilitaristico", cit.

<sup>398</sup> Il partito Bāath è salito al potere nel 1968 in seguito ad un colpo di Stato; Saddam Hussein è Presidente dal 1979.

responsabilità di ogni cittadino per ogni decisione del proprio governo, ma si tratta di un'imputazione del tutto fittizia.

La popolazione irachena non può quindi essere ritenuta moralmente responsabile né dell'aggressione al Kuwait né dell'operato del governo successivo all'imposizione delle sanzioni, non essendo l'autore degli atti e non trovandosi nella condizione di poterli impedire.

## **1.2 Responsabilità morale e funzione retributiva delle sanzioni economiche**

Nel capitolo precedente, analizzando le diverse finalità che vengono attribuite alle sanzioni economiche, ho volontariamente ommesso di considerare la funzione retributiva, ritenendola legata al concetto di responsabilità. La configurabilità di tale funzione in relazione alla sanzione di diritto internazionale è controversa, tanto fra gli internazionalisti quanto fra i filosofi. Fra i suoi sostenitori, Kim Richard Nossal ritiene il desiderio di punire un fattore costantemente presente nell'imposizione delle sanzioni, tanto che in esso andrebbe individuato il motivo per cui gli statisti continuano a ricorrere alle sanzioni economiche nonostante se ne lamenti l'inefficacia<sup>399</sup>. La retribuzione, sostiene Nossal, ha un suo scopo, che è quello di infliggere dolore a chi ha commesso un'offesa, così da realizzare un'equivalenza fra il male sofferto e il male commesso dal trasgressore; in questo si distingue dal sadismo. Nell'ottica retributiva, la sanzione trova fondamento esclusivamente nel fatto commesso; si basa su un ragionamento rivolto al passato, e il fatto di non essere considerata in connessione a comportamenti futuri, fa sì che dal punto di vista della retribuzione la sanzione sia automaticamente ed immediatamente effettiva: "la punizione retributiva, per sua natura, funziona sempre"<sup>400</sup>.

L'argomento retributivo non può essere adottato per giustificare le sanzioni su basi utilitaristiche; esso soddisfa il principio deontologico dell'esigenza che al male segua il male e al bene il bene, che poggia sull'idea di giustizia ed è estraneo a qualsiasi considerazione dell'utilità della sanzione, tanto in

---

<sup>399</sup> Si veda K. R. Nossal, "International Sanctions as International Punishment", in *International Organization*, vol. 43, n. 2, primavera 1989, pp. 301-322.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 315.

riferimento alla società che al soggetto sanzionato<sup>401</sup>. Al di là di questa incompatibilità, rispetto alle sanzioni economiche si riscontra un'ulteriore difficoltà che sembra inficiare la validità dell'argomento retributivo in termini generali, quanto meno da un punto di vista morale. La retribuzione consiste nel punire un soggetto per il fatto commesso: le sanzioni economiche, tuttavia, puniscono la popolazione, non il governo, vale a dire un soggetto diverso da quello che ha posto in essere l'illecito. I cittadini possono essere considerati collettivamente responsabili per gli atti compiuti da un organo dello Stato da un punto di vista giuridico, in virtù della relazione giuridica che li lega a tale organo<sup>402</sup>, ma si tratta, per l'appunto, di una costruzione giuridica. Sul piano morale, come detto in precedenza, essi non possono essere ritenuti responsabili; a causa di questa incoerenza, nel caso delle sanzioni economiche la finalità retributiva non può quindi essere moralmente giustificata<sup>403</sup>.

Per questo motivo, mi sembra non si possa condividere la posizione di L. Damrosch secondo cui, una volta ammessa la componente punitiva delle sanzioni economiche, "la valutazione morale delle sanzioni dovrebbe tener conto anche del peso crescente delle prove che l'Iraq ha commesso non solo il "crimine internazionale supremo" dell'aggressione, ma anche l'offesa ugualmente grave di genocidio contro la sua popolazione kurda nella campagna di Anfal del 1987-88"<sup>404</sup>. In questo caso l'incoerenza della teoria retributiva applicata alle sanzioni economiche è ancora più evidente, dato che i soggetti su cui ricade la punizione non solo non sono gli autori dell'illecito, ma ne sono le vittime<sup>405</sup>.

## **2. Responsabilità morale come funzione del potere e del sapere**

---

<sup>401</sup> La teoria della retribuzione si rifà alla teoria kantiana della pena, secondo cui la pena deve avere un fondamento etico assoluto rappresentato dalla realizzazione dell'idea di giustizia. Si veda F. Mantovani, *Diritto penale*, Cedam, Padova 1993, p. 744.

<sup>402</sup> Si veda H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, cit.

<sup>403</sup> Si veda J. Gordon, "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions", cit.

<sup>404</sup> L. F. Damrosch, "The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions", cit., p. 67.

Oltre al significato formale di imputazione *ex post* delle conseguenze di un atto ad un agente, il termine 'responsabilità' può assumere un significato sostanziale e finalistico legato alla "determinazione del da-farsi"<sup>406</sup>. La fonte della responsabilità non sta nel comportamento tenuto, di cui si deve rispondere, ma nella "causa che [...] impone di agire", una causa esterna rispetto al soggetto agente ma che si trova nell'ambito di influenza del suo potere e quindi ne dipende; "la causa diventa [del soggetto], poiché il potere è [suo] e ha una relazione causale proprio con lei [...] Il potere diventa oggettivamente responsabile per ciò che in quel modo gli viene affidato."<sup>407</sup> Così intesa, la responsabilità implica un controllo *su* un interesse altrui, che si trasforma in un dovere *verso* i soggetti a cui appartiene quell'interesse; l'esercizio del potere che non coincide con l'adempimento di questo dovere è irresponsabile, e rompe il legame fiduciario che sta alla base della responsabilità.

Tali situazioni si verificano in presenza di un rapporto di disuguaglianza nel potere che può avere origini naturali (è il caso del rapporto genitori-figli), o essere istituito artificialmente mediante accettazione o assegnazione di un incarico (responsabilità derivante da una carica o una competenza). La seconda ipotesi è quella qui presa in considerazione: farò riferimento ad alcune posizioni di responsabilità nell'ambito della sfera pubblica rispetto alle decisioni di politica estera relative alle sanzioni economiche all'Iraq.

Tali posizioni assumono particolare rilevanza etica in presenza di un conflitto fra dovere morale, obbligo giuridico e impegno politico (che corrispondono alle tre dimensioni dell'etica: morale, diritto, politica<sup>408</sup>). Riferendomi a queste tre categorie fondamentali di qualificazione del comportamento, mi rifaccio alla distinzione, operata da Uberto Scarpelli, in base alla quale 'il dovere' qualifica i comportamenti richiesti da direttive morali (direttive che si giustificano in quanto derivanti da principi materiali fondamentali, nell'ambito di un sistema statico-materiale); 'l'obbligo' qualifica comportamenti richiesti da direttive giuridiche (che si giustificano in quanto emanate da un'autorità nei limiti della sua competenza, nell'ambito di un

---

<sup>405</sup> La popolazione kurda che vive nei tre governatorati del Nord è sottoposta, paradossalmente, ad un doppio embargo: quello delle Nazioni Unite, in quanto territorio iracheno, e quello interno del governo di Baghdad.

<sup>406</sup> H. Jonas, *Il principio responsabilità*, cit., p. 117.

<sup>407</sup> Ibid.

sistema dinamico-formale); 'impegno politico' qualifica un comportamento conforme alle direttive di una politica (che si giustificano in quanto relative a strumenti atti a conseguire i fini assegnati dai principi del sistema politico, che è un sistema dinamico-finalistico)<sup>409</sup>.

Il conflitto è inteso come stato di incertezza sull'atteggiamento da assumere proprio di un gruppo o di una persona, determinato da una tensione che si presenta costantemente nell'esperienza umana: "[i]n quanto esistenza nel presente, la persona è chiamata ad adempiere i valori che riconosce (dovere morale); ma in quanto esperienza aperta sul futuro, è chiamata ad operare perché quei valori siano adempiuti più pienamente nel tempo a venire (impegno politico). In quanto esistenza individuale, la persona deve cercare la sua via per essere fedele ai suoi valori (dovere morale, impegno politico); ma in quanto esistenza fra gli altri, non può non partecipare all'esigenza di un ordine oggettivo che garantisca la coesistenza e la cooperazione (obbligo giuridico)"<sup>410</sup>. Una condizione comune a tutti gli individui, ma che riguarda più da vicino chi, in virtù del ruolo rivestito, ha responsabilità speciali.

## 2.1 La responsabilità del politico

Una delle ragioni d'essere dello Stato, quale struttura artificiale in cui si articola una comunità, è quella di assolvere una funzione di coordinazione per far fronte a responsabilità collettive: quando nessuno in particolare è responsabile per la messa in atto di azioni moralmente desiderabili, tutti hanno il dovere di preoccuparsi perché esse siano poste in essere, in base al principio per cui "la responsabilità di nessuno è la responsabilità di tutti"<sup>411</sup>. Responsabilità di tutti non significa responsabilità di ciascuno, nel senso che ognuno, individualmente, debba far fronte a tali doveri, ma significa piuttosto responsabilità dell'intero gruppo che si risolve in un problema di coordinazione di azioni. La coordinazione si definisce appunto come impresa

---

<sup>408</sup> Cfr. cap. 3, par. 1.2.

<sup>409</sup> Si veda U. Scarpelli, "*Dovere morale, obbligo giuridico, impegno politico*", in *L'etica senza verità*, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 165-175. La distinzione fra morale come sistema statico-materiale e diritto come sistema dinamico-formale risale a Kelsen.

<sup>410</sup> Ibid., p. 173.

<sup>411</sup> R. Goodin, *Utilitarianism as a Public Philosophy*, cit. , p. 32.

collettiva, che deve essere fatta *in* gruppo ma non necessariamente *dal* gruppo<sup>412</sup> (cioè con la partecipazione attiva di tutto il gruppo, altrimenti costituirebbe un'*azione* collettiva), finalizzata a conferire alla comunità l'organizzazione sufficiente a garantire la capacità di agire in adempimento di tali responsabilità.

Questo meccanismo per cui, risolvendo il problema dell'impossibilità di un'azione individuale efficace, alcuni sono esonerati dal compimento di azioni sociali la cui responsabilità è riservata ad altri, risponde alla teoria degli obblighi speciali di Jurgen Habermas, secondo cui, all'interno di una comunità, le istituzioni giuridiche realizzano una divisione morale del lavoro ascrivendo determinati obblighi a certi soggetti "al fine di esplicitare sul piano sociale e di contenuto (nonché di render vincolanti) obblighi positivi che altrimenti resterebbero indeterminati"<sup>413</sup>.

Lo Stato è dunque la principale (ma non unica) collettività organizzata, in grado di incorporare fini e valori, e di perseguirli tramite azioni poste in essere da organi legislativi ed esecutivi in base a propri meccanismi decisionali. Il politico, quale individuo preposto allo svolgimento di tali funzioni, rappresenta il caso paradigmatico di "responsabilità liberamente scelta"<sup>414</sup>: dalla combinazione della sua scelta spontanea e della delega (più o meno diretta e volontaria) dei governati deriva l'attribuzione del potere, e quindi della responsabilità verso la *res publica*. Tale responsabilità è contraddistinta dai caratteri della totalità, nel senso di abbracciare ogni aspetto della vita della collettività, della continuità, in virtù della quale l'oggetto della responsabilità deve essere considerato nella sua storicità, e della dimensione futura, per cui il domani va inserito nella cura dell'oggi<sup>415</sup>.

Le relazioni internazionali rappresentano un chiaro esempio di settore riservato agli statisti, che sono chiamati ad adottare decisioni in nome della collettività. Compito del politico è quello di attivarsi affinché le scelte di politica estera rispondano ai valori e principi fondamentali che costituiscono la costituzione materiale su cui poggia il proprio Stato<sup>416</sup>. In uno Stato

---

<sup>412</sup> Ibid.

<sup>413</sup> J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit., p. 131.

<sup>414</sup> H. Jonas, *Il principio responsabilità*, cit., p. 121.

<sup>415</sup> Ibid.

<sup>416</sup> Il concetto di costituzione materiale come principi, valori e interessi che identificano uno Stato è stato formulato in particolare da Costantino Mortati (si veda C. Mortati, *La costituzione materiale*, Milano, 1940).



democratico, in cui il meccanismo di deliberazione si fonda sul principio maggioritario, si può verificare il caso in cui il singolo politico consideri la decisione adottata in contrasto con i principi superiori dell'ordinamento, o comunque con le proprie convinzioni morali, ritrovandosi in una situazione di conflitto. In alcuni casi, le sanzioni economiche all'Iraq hanno determinato una situazione di questo tipo, come appare con evidenza dalle parole con cui il deputato francese Yves Bonnet commenta la sua visita ad un ospedale pediatrico di Baghdad: "[...] Eppure il Consiglio di sicurezza ha confermato la sua implacabile missione: la morte di cento innocenti con meno di cinque anni ogni giorno per infezioni respiratorie, diarrea, gastroenterite e malnutrizione, e la morte di duecento bambini con più di cinque anni per problemi cardiaci, ipertensione, diabete, malattie ai reni e al fegato e leucemia. [...] Provo un'immensa vergogna e rabbia verso me stesso per la mia codardia, il mio silenzio, la mia complicità con quelli che, nonostante dichiarino il contrario, hanno ucciso centinaia di migliaia di civili, senza esporsi all'indignazione della Corte internazionale dell'Aja, lavorando implacabilmente alla loro sporca opera."<sup>417</sup>

Yves Bonnet appartiene a una delle cinque potenze che gode del potere di veto, a cui quindi, in virtù del maggiore potere a disposizione, deve essere attribuita una responsabilità maggiore per le decisioni del Consiglio di sicurezza; questo è vero anche in caso di astensione, come è accaduto in occasione dell'approvazione della risoluzione 1284, perché, pur non avendo votato a favore, la Francia ha volontariamente rinunciato ad esercitare il potere di bloccare il provvedimento. Diversa è invece la situazione dell'Italia, su cui intendo soffermarmi: può far parte del Consiglio solo nel caso venga eletta dall'Assemblea generale, come membro non permanente, ma, in quanto membro dell'Onu, è comunque tenuta ad eseguire le decisioni del Consiglio<sup>418</sup>. Rispetto all'embargo all'Iraq, questo obbligo giuridico, adempiuto con l'adozione della legge 278/1990, è diventato suscettibile di contestazione sotto diversi punti di vista: perché la politica delle sanzioni si è dimostrata difficilmente compatibile coi fini e lo spirito della Carta delle Nazioni Unite,

---

<sup>417</sup> Y. Bonnet, "Sanctions that Should Shame the U.N.", in *The Guardian*, Londra, 8 agosto 1995 (ristampa dell'articolo precedentemente pubblicato da *Le Monde*).

<sup>418</sup> *Carta delle Nazioni Unite*, art. 25: "I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto."

perché è in contrasto con trattati e convenzioni di diritto internazionale di cui l'Italia è firmataria, o perché può essere ritenuta in contrasto con principi fondamentali del nostro ordinamento. Mi riferisco, in particolare, al principio espresso dall'articolo 10 della Costituzione per cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute"<sup>419</sup>, se si condivide la natura di *jus cogens* del diritto umanitario e dei diritti umani<sup>420</sup>; ma mi riferisco anche ai fini del pacifismo e dell'internazionalismo contenuti nell'articolo 11, se si ritiene, come Lorenza Carlassare, che "[l]a disposizione costituzionale non si limita al "ripudio" della guerra, ma indica i fini verso i quali la politica italiana in campo internazionale deve essere orientata [...] La pace che la Costituzione prefigura non è la "pace di potenza", fondata su un dominio esercitato con la forza, ma una "pace di soddisfazione" in cui l'assenza di guerra non dipenda solo dal timore, ma dalla mancanza di conflitti così gravi da non poter essere risolti che attraverso la forza"<sup>421</sup>. E' vero che la scelta internazionalista e la conseguente previsione di "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" e della promozione delle "organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"<sup>422</sup> sembra richiedere esattamente l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alle Nazioni Unite, ma come comportarsi nel momento in cui la politica adottata da questa organizzazione sembra allontanarsi dai suoi stessi fini?

Il politico che vive un contrasto fra la propria morale e il proprio impegno politico da una parte, e l'obbligo giuridico di cui è titolare il proprio Stato dall'altra, agirà in modo responsabile facendo tutto quanto è in suo potere per contribuire al cambiamento della scelta politica che considera scorretta; gli strumenti a disposizione varieranno a seconda dell'incarico ricoperto. Così, chi opera a livello di enti locali potrà adoperarsi per l'adozione di atti rivolti agli organi centrali, essendo tali atti il mezzo di cui dispongono gli enti locali per esercitare pressione in materia di politica estera. Questo il senso, ad esempio, della mozione adottata il 24 giugno scorso dal Consiglio comunale di

---

<sup>419</sup> Costituzione della Repubblica italiana, art. 10.

<sup>420</sup> Cfr. cap. 1, par. 2.3.

<sup>421</sup> L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., p. 91.

<sup>422</sup> Costituzione della Repubblica italiana, art. 11.

Ferrara, in cui si auspica “che le sanzioni economiche all’Iraq vengano revocate nel corso della prossima riunione del Consiglio di sicurezza dell’Onu, [...] che l’Italia non si limiti a non condividere il protrarsi delle sanzioni [...] ma avvii una forte iniziativa diplomatica” e impegna il Presidente del Consiglio comunale a “trasmettere la presente mozione alla Camera dei deputati, auspicando che la Camera stessa assuma posizioni analoghe nel corso della discussione prevista per il 29 e 30 maggio p.v.<sup>423</sup>”, dopo che nelle premesse si è sottolineato che “il protrarsi dell’embargo non ha più alcuna giustificazione coerente con le risoluzioni Onu ed, in ogni caso, il protrarsi di una situazione che ha così gravi conseguenze umanitarie non può più essere giustificata”<sup>424</sup>, esplicitando così le motivazioni giuridiche, politiche e morali dell’atto.

A livello nazionale, la pronuncia più recente del parlamento sulla questione irachena è del 2000: il 6 giugno di quell’anno il Senato approva una mozione di critica alla risoluzione 1284 (1999) che impegna il governo “a intraprendere ogni iniziativa per ottenere l’immediata revoca dell’embargo all’Iraq”<sup>425</sup> e a porre tale questione nei rapporti bilaterali con i paesi membri del Consiglio di sicurezza dell’Onu; dopo due settimane la Camera approva una risoluzione che, oltre ad impegnare il governo a prendere posizione esplicita in sede diplomatica per la revoca delle sanzioni, chiede atti unilaterali come la riapertura dell’ambasciata italiana a Baghdad e lo scongelamento dei fondi iracheni nelle banche italiane (fra l’altro già ammesso dalla risoluzione 687 (1991) alla condizione che i fondi siano destinati all’acquisto di beni essenziali). Il parlamento ha così espresso formalmente la sua contrarietà alle sanzioni, ma nessun risultato politico è stato conseguito dal governo. Nel gennaio successivo, il sottosegretario agli Esteri Ugo Intini, riferendo davanti alla Commissione Esteri della Camera, afferma che l’Italia “non essendo membro del Consiglio di sicurezza non ha potuto influenzare l’attività connessa con le risoluzioni che disciplinano le sanzioni contro l’Iraq”; per quanto riguarda lo scongelamento dei fondi, si precisa che esso deve avvenire “nel necessario rispetto della legalità internazionale e della legge italiana” e si

---

<sup>423</sup> La discussione, prevista per il 29-30 maggio, era stata rinviata.

<sup>424</sup> Consiglio comunale di Ferrara, delibera del 24 giugno 2002, protocollo generale n. 19595.

<sup>425</sup> Si veda “*Sanzioni all’Iraq: il ruolo dell’Italia*”, in *Schede sull’embargo*, a cura dell’associazione “Un ponte per...”, <http://www.unponteper.it/nontagliolacorda/index.html>.

sottolinea che esso è stato disposto in osservanza della risoluzione 661 (1990) e della legge 278/1990; infine, per la ripresa delle relazioni diplomatiche con l'Iraq “non sembra possibile al momento attuale raggiungere un consenso in sede di Unione Europea”<sup>426</sup>. Ammettendo che i rappresentanti del governo abbiano fatto quanto possibile sul piano diplomatico, l'unico strumento che rimane a disposizione per assicurare la coerenza della politica verso l'Iraq con la volontà manifestata dal parlamento è costituito dall'adozione di atti di dissociazione unilaterali. Questo, però, comporterebbe la violazione degli obblighi internazionali da parte dell'Italia, mentre gli esponenti di governo, pur ammettendo in diverse occasioni l'inutilità e crudeltà delle sanzioni, hanno sempre riconosciuto come prioritaria la necessità di rispettare le decisioni della comunità internazionale.

## **2.2 La responsabilità del funzionario e il valore etico della testimonianza**

La titolarità di obblighi speciali spetta, più in generale, all'ampia categoria degli impiegati e dei funzionari pubblici: tutti questi soggetti, esercitando funzioni di carattere pubblico, hanno una responsabilità speciale verso i membri della comunità per cui operano; Goodin parla di “responsabilità di ruolo”<sup>427</sup>, derivante, cioè, dal ruolo di ‘servitore’ dello Stato generalmente riconosciuto al pubblico impiego. Per determinare il contenuto di tale responsabilità sarà necessario definire il significato di ‘servitore dello Stato’: il compito del funzionario è quello di servire il governo (cioè lo Stato-apparato) o la popolazione (lo Stato-comunità)? Un governo eletto democraticamente è chiamato a soddisfare la volontà dell'elettorato, attenendosi al programma per cui è stato eletto: in linea teorica, il funzionario che svolge i compiti assegnati dal governo rispetta la volontà pubblica. Può ben darsi il caso, però, che il governo compia delle scelte che si allontanano dal suo mandato originario, “tradendo” l'elettorato: in questa situazione, il funzionario che considera la comunità, e non il governo, destinatario principale del suo obbligo di lealtà,

---

<sup>426</sup> Ibid.

<sup>427</sup> Si veda R. Goodin, “*Public Service Utilitarianism as a Role Responsibility*”, in *Utilitas*, vol. 10, n. 3, novembre 1998, pp. 320-336.

non riterrà di adempiere pienamente al suo dovere conformandosi alle disposizioni del governo.

Altre interpretazioni sono riconducibili all'attribuzione di un diverso significato al termine 'servire': servire, cioè, potrebbe non essere inteso come 'fare la volontà di', ma piuttosto come 'promuovere gli interessi di', per cui i funzionari, più che delegati, sarebbero una sorta di amministratori fiduciari della comunità. Tuttavia, questa diverso approccio non si traduce in differenze sostanziali a livello pratico: il funzionario serve dei soggetti perfettamente in grado di riconoscere e indicare i propri interessi, trovandosi in una posizione non paragonabile a quella, ad esempio, dell'amministratore fiduciario di un erede incapace<sup>428</sup>; non c'è quindi una differenza sostanziale fra un funzionario che opera ritenendo di dover fare la volontà della comunità e uno che ritiene di dover promuovere gli interessi della comunità.

La prospettiva cambia se si considera il funzionario come autore di atti che producono delle conseguenze su soggetti esterni alla comunità a cui appartiene e per la quale opera. Come dovrà considerare gli interessi di questi soggetti, in particolare nel momento in cui l'attività a cui è preposto rientra in una politica per loro dannosa? Riconducendo il discorso alla situazione concreta qui trattata, questa potrebbe essere la posizione di chi lavora, ad esempio, nell'ambito degli uffici nazionali che esaminano le domande di licenza per esportare in Iraq, o di chi svolga funzioni diplomatiche con l'Iraq.

Perché il funzionario si ponga un problema di questo tipo è ovviamente necessario che egli percepisca l'impatto su esseri umani di altri paesi del potere esercitato dal proprio Stato sul piano internazionale. Questo dato elementare non è per nulla scontato: l'applicazione di un sistema di sanzioni internazionali come quelle all'Iraq richiede una serie di procedure, e quindi una burocrazia adeguata, a cui partecipa un numero elevato di persone, a vari livelli di controllo e attraverso diversi tipi di attività; chi è inserito in un meccanismo tanto vasto e complicato può ben sentire la responsabilità di assicurare che esso funzioni efficacemente, almeno per la parte che lo riguarda, senza avere una visione morale più ampia del lavoro svolto<sup>429</sup>; la

---

<sup>428</sup> Ibid.

<sup>429</sup> Il tema dei meccanismi attraverso cui gente comune, moralmente irreprensibile nella vita privata, possa diventare, nello svolgimento della propria professione, complice di politiche criminali è stato affrontato da Hannah Arendt in riferimento all'Olocausto. Si veda H. Arendt, *La banalità del male*, trad.it, Feltrinelli, Milano, 1999.

sistematicità e il 'silenzio' con cui l'interruzione dei commerci produce sofferenza fra la popolazione irachena può conferire al processo un aspetto di normalità, facendo sì che le persone coinvolte non avvertano la problematicità etica della loro azione, anche se magari tutte si direbbero convinte, in linea di principio, della necessità del rispetto universale dei diritti umani. Geoff Simons considera casi in cui individui coinvolti nell'amministrazione delle sanzioni vengono messi di fronte al fatto della loro implicazione, anche solo indiretta, nella violazione dei diritti umani della popolazione irachena, e sottolinea come sia possibile riscontrare il ricorrere di alcune reazioni difensive, prima fra tutti il trasferimento di colpa: l'idea dominante, cioè, è che se il proprio paese lo sta facendo deve essere giusto, e che la colpa di tutto quello che patisce la popolazione è di Saddam Hussein<sup>430</sup>. Questo tipo di reazione è chiaramente riscontrabile in un'intervista realizzata nel dicembre 1999 da John Pilger all'olandese Peter van Walsum, allora presidente del Comitato delle sanzioni (quindi con un grado di responsabilità per nulla secondario):

J. P.: "Crede che le persone abbiano diritti umani a prescindere dal luogo in cui vivono o dal sistema che li governa?"

P. W.: "Sì."

J. P.: "Questo non significa che le sanzioni che state imponendo violano i diritti umani di milioni di persone?"

P. W.: "E' anche documentato che il regime iracheno ha commesso violazioni dei diritti umani molto gravi."

J. P.: "Su questo non c'è dubbio. Ma qual è la differenza di principio fra la violazione dei diritti umani commessa dal regime e quella causata dal vostro Comitato?"

P. W.: "E' una questione molto complessa, signor Pilger."

J. P.: "Cosa direbbe a chi descrive sanzioni che hanno causato così tante morti come 'armi di distruzione di massa' letali tanto quanto le armi chimiche?"

P. W.: "Non penso sia un paragone corretto."

J. P.: "La morte di mezzo milione di bambini non è una distruzione di massa?"

---

<sup>430</sup> Si veda G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 210.

P. W.: "Non credo che possa usare questo argomento per convincermi. E' a causa dell'invasione del Kuwait nel 1990."<sup>431</sup>

Nel caso in cui invece un funzionario percepisca la sua attività come strumentale ad una politica che contrasta con i propri valori morali, si determina una situazione di conflitto fra il dovere di lealtà verso lo Stato di appartenenza e il rispetto dei propri principi morali. Affrontare questo problema significa stabilire una gerarchia fra il dovere di rispettare la volontà della propria comunità, facendo quanto richiesto dal governo, e il dovere di considerare le conseguenze generali del proprio operato; se si fa prevalere il primo si attribuisce ai doveri speciali una natura di doveri assoluti, mentre nel caso opposto li si considera doveri *prima facie*<sup>432</sup>, derivati dai doveri generali verso l'umanità che in caso di contrasto devono quindi prevalere. Il risolversi per l'una o per l'altra soluzione dipenderà dal fondamento attribuito ai doveri speciali e dall'ammissione o meno della rilevanza morale della distanza nella considerazione degli interessi altrui. Un approccio utilitaristico, e quindi cosmopolita, porta a fondare gli obblighi speciali sul vantaggio reciproco che ne ricavano i membri di una determinata società, aumentando il benessere della società stessa, riconoscendo che "il dovere della vicinanza sembra dunque essere soltanto un'applicazione particolare del dovere di generale benevolenza verso l'umanità"<sup>433</sup>. Pur muovendo da un diverso fondamento dei doveri speciali, anche Habermas arriva a riconoscerne il significato puramente strumentale, negando che si configurino diversamente in proporzione alla distanza sociale<sup>434</sup>. L'atteggiamento realista è l'unico che giustifica l'attribuzione di rilevanza morale alla distanza, ammettendo una diversa considerazione degli interessi di chi appartiene ad altre collettività politiche; ma una politica come quella delle sanzioni all'Iraq, lo abbiamo visto, può essere considerata espressione di un realismo miope, cosicché un

---

<sup>431</sup> L'intervista è tratta dal documentario di J. Pilger, *Paying the Price: Killing the Children of Iraq*, 2000, trad. it. a cura dell'associazione "Un ponte per...".

<sup>432</sup> W. Ross individua i doveri *prima facie* nella "caratteristica (distinta da quella di un dovere tutto considerato) che un atto ha in virtù del fatto di essere di un certo tipo (ad esempio, il mantenimento di una promessa), di essere un atto che comporterebbe un dovere tutto compreso se esso non fosse nello stesso tempo di un altro tipo che è moralmente rilevante". Citato in L. Bonanate, *I doveri degli Stati*, cit., p. 92.

<sup>433</sup> Ibid., p. 113. E' dello stesso parere Goodin, si veda R. Goodin, "Public Service Utilitarianism as a Role Responsibility", cit.

<sup>434</sup> Si veda J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit.

funzionario realista può ritenere che svolgendo i compiti assegnati dal governo non stia davvero promovendo gli interessi della sua comunità, mettendo in discussione il suo dovere di fedeltà. L'affermazione di Alasdair MacIntyre secondo cui la lealtà degli individui verso la propria nazione richiede non solo la disponibilità ad obbedire alla patria, ma anche che "la loro disponibilità a farlo non dipenda dalla loro valutazione individuale della giustezza o erroneità della causa del loro paese"<sup>435</sup> sembra essere, prima ancora che l'espressione di una posizione realista, una professione di fede, che esclude la possibilità di giudizio, e quindi di scelta, del singolo<sup>436</sup>. Rimanendo invece all'interno di una dimensione etica, si può concludere che in nessun caso il dovere di fedeltà alla nazione possa essere configurato come un dovere assoluto, se esso viene inteso come dovere di obbedienza alle proprie istituzioni<sup>437</sup>; può essere configurato come tale solo in un'ottica realista, se esso viene inteso come dovere di operare nell'interesse della comunità di appartenenza.

Per un funzionario delle Nazioni Unite, che come tale è al servizio della comunità internazionale ed assume un'ottica necessariamente universale, il conflitto sorge quando l'esecuzione dei compiti assegnati è sentita in contrasto con i suoi doveri di promozione della pace e della cooperazione globali, che caratterizzano la sua specifica responsabilità.

In ogni caso, sia che si tratti di un funzionario Onu o di un funzionario statale, trovandosi nell'impossibilità di influire sulla condotta dell'organizzazione per cui opera, e rispetto alla quale è in una posizione di radicale dissenso, potrà ritenere necessario il ricorso alle dimissioni, quale atto di responsabilità che gli consente di rispettare i propri valori morali e il proprio impegno politico, senza per questo violare obblighi giuridici. Le dimissioni, come manifestazione di coerenza della condotta pratica con le convinzioni teoriche, possono costituire una forma importante di testimonianza, intendendo tale termine nel suo significato originario di strumento di persuasione non retorico (non costituito, cioè, da

---

<sup>435</sup> L. Bonanate, *I doveri degli Stati*, cit., p. 100.

<sup>436</sup> Cfr. cap. 3, par. 1.2.

<sup>437</sup> La giustificazione dell'obiezione di coscienza, quale prevalenza della morale sul diritto, a livello giuridico è stata riconosciuta per la prima volta, in relazione a crimini di particolare gravità (crimini contro l'umanità, genocidio), da parte del Tribunale di Norimberga, che ha negato che gli 'ordini superiori' possano costituire una causa di non punibilità e ha riconosciuto loro il valore di circostanza attenuante. Un riconoscimento di



argomentazioni)<sup>438</sup>. Ciò che attribuisce rilevanza etica alla testimonianza, è il fatto di essere rivolta ad un destinatario (il soggetto che si vuole persuadere): le dimissioni quindi, un atto già moralmente rilevante dal punto di vista individuale dell'autore, acquistano anche un valore etico pubblico nel momento in cui i loro motivi vengono esplicitati e resi noti<sup>439</sup>.

La vicenda delle sanzioni all'Iraq offre casi esemplari di dimissioni di funzionari delle Nazioni Unite, motivate dalla necessità morale di rendere testimonianza. Il primo caso, già citato, è quello dello statunitense Scott Ritter, dimessosi dall'incarico di ispettore capo dell'Unscm nell'agosto 1998 per protesta contro la corruzione del processo di ispezioni. Ritter è anche capitano dei Marines, e dai ripetuti riferimenti al particolare codice morale di questo corpo emerge chiaramente la consapevolezza della sua responsabilità speciale verso gli Stati Uniti che deriva da questo ruolo: "Se fossi rimasto in silenzio su questo, sarebbe stato come mentire. Sono un ufficiale dei Marines: noi non operiamo mai al di fuori del nostro codice di onore e di integrità. La verità è fondamentale. [...] Ho prestato servizio nelle forze armate e adesso sto lavorando per il mio paese, essendo fedele ai miei standard e al mio codice d'onore, al concetto di integrità, e non avendo paura di parlar chiaro su temi di cui ho una conoscenza effettiva. Penso di stare servendo il mio paese al meglio possibile attualmente [...]"<sup>440</sup>. Altrettanto chiaramente è espresso il legame fra le sue dimissioni e l'impossibilità di svolgere in modo autentico il suo compito di rappresentante delle Nazioni Unite: "Io, cittadino Usa, lavoravo per l'Onu secondo il mandato dell'Onu. Ma questo mandato ha cominciato a confondersi con la politica degli Usa. Non mi sono mai assunto il compito di eliminare un regime, né di continuare le sanzioni; io facevo ispezioni sugli armamenti. [...] Io avevo un problema con l'uso che gli Stati Uniti facevano delle ispezioni per servire i propri interessi piuttosto che quelli della comunità internazionale che aveva creato l'Unscm. [...] Ecco perché mi sono dimesso. Io veramente non facevo parte di questo gioco. Poi ho deciso di parlare

---

questo tipo è implicito anche nello Statuto del Tribunale penale internazionale, che ammette la possibilità di configurare la responsabilità giuridica di chi serve lo Stato.

<sup>438</sup> Si veda E. Berti, "Il rilievo etico della testimonianza", in *Soggetti di responsabilità*, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, 1993, pp. 125-144.

<sup>439</sup> Come sottolinea lo stesso Berti, la testimonianza rientra nel concetto, elaborato da Habermas, di 'agire comunicativo' come attività non strumentale, basata su convinzioni autentiche e finalizzata all'intesa. Si veda J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1986.

pubblicamente perché sentivo che tutto ciò che stavamo facendo andava nella direzione sbagliata. Dovevamo tornare al mandato originario dell'Onu e poi chiederci: "Funziona?" [...]"<sup>441</sup>.

L'episodio più eclatante, tuttavia, sono state le dimissioni dall'incarico di coordinatore del programma umanitario in Iraq (*Oil for Food*) dell'irlandese Denis Halliday, il primo a rompere il silenzio pubblicamente sulle pessime condizioni umanitarie in cui le sanzioni costringevano la popolazione irachena, compiendo un atto senza precedenti nelle sfere alte della burocrazia dell'Onu. Halliday ha abbandonato l'incarico nel settembre 1998 dopo 34 anni di lavoro nel programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP); nominato vice-segretario generale da Boutros Ghali, aveva assunto volontariamente il ruolo di coordinatore in Iraq nel settembre 1997. Così spiega le sue dimissioni: "Sono andato a Baghdad volontariamente e ho tentato di far funzionare [il programma], ma ovviamente mi sono accorto molto presto che non funziona - non è stato pensato perché funzioni; non ci sono abbastanza fondi perché funzioni; è strangolato dal Comitato delle Sanzioni del Consiglio di sicurezza - e dopo sei settimane stavo già cercando di far sì che il Consiglio di sicurezza mi assistesse, ma non ho ricevuto alcun tipo di supporto da New York. [...] dopo il lavoro nel campo dello sviluppo, dovevo presiedere ad un programma che in teoria era designato a fermare il deterioramento, ma in realtà non ha fatto altro che sostenere una situazione già inaccettabile di alti livelli di mortalità infantile, mortalità di adulti e malnutrizione. Ho trovato tutto questo incompatibile con il mio passato, incompatibile con i miei sentimenti verso le Nazioni Unite, e incompatibile con la stessa Carta delle Nazioni Unite e i diritti umani stessi. In nessun modo sarei stato associato a questo programma e avrei diretto questa cosa terribile in Iraq, non c'era alcuna possibilità per me. Così mi ci sono dedicato per un anno, ho fatto tutto il possibile, abbiamo raddoppiato il programma, ma i problemi continuavano"<sup>442</sup>.

Il suo posto è preso dal tedesco Hans von Sponeck, dotato anch'egli di un'esperienza trentennale nel programma di sviluppo dell'Onu; il 13 febbraio

---

<sup>440</sup> Da "Scott Ritter: no alla guerra, con l'Iraq si può lavorare", cit.

<sup>441</sup> Da "Sulla questione del disarmo. Intervista all'ex-ispettore Unscorm Scott Ritter", cit.

<sup>442</sup> D. Edwards, *Half a Million Children Under Five Are Dead in Iraq - Who Is Responsible? An Interview with Denis Halliday*, maggio 2000, <http://www.zmag.org/edwinhalliday.htm>.

2000 si dimette anche von Sponeck, per protesta contro l'inapplicabilità del programma umanitario: "Come funzionario delle Nazioni Unite, non si può pretendere che io me ne stia in silenzio su quella che riconosco essere una vera tragedia umana alla quale occorre mettere fine [...] siamo arrivati ad un punto in cui non è più possibile tacere"<sup>443</sup>.

Tanto Ritter che Halliday e von Sponeck hanno fin da subito conferito una dimensione fortemente pubblica al proprio atto, trasformandolo in una vera e propria attività di testimonianza attraverso interviste, articoli, interventi nelle università, libri; Halliday e von Sponeck hanno reso dichiarazioni davanti ai parlamenti di diversi paesi europei e degli Stati Uniti, e continuano a farsi promotori di appelli per la revoca immediata delle sanzioni<sup>444</sup>. L'impegno politico assunto, conforme alla responsabilità derivante dalla conoscenza della situazione, è quello di accrescere la consapevolezza sulla realtà delle sanzioni fra i politici e l'opinione pubblica occidentale.

La condizione di validità di una testimonianza, in termini generali, è costituita dalla sua veridicità, cioè dalla coincidenza fra il suo contenuto e la realtà testimoniata, che a sua volta dipende da tre requisiti: la non contraddittorietà (un requisito formale), la sincerità e l'informazione<sup>445</sup>. Quest'ultimo, inteso come effettiva conoscenza dei fatti da parte del testimone, è sicuramente soddisfatto nel nostro caso: tutti e tre parlano di cose di cui hanno avuto un'esperienza diretta, trattandosi del loro lavoro. La loro competenza in materia è un elemento a favore della veridicità di quanto affermano: "Fra tutti e due [Halliday e von Sponeck] rappresentiamo quasi 65 anni di esperienza, di cui due e mezzo a dirigere questa dannata cosa in Iraq, e abbiamo entrambi la stessa identica opinione, e penso che questo dica qualcosa" (Denis Halliday)<sup>446</sup>. Per quanto riguarda la sincerità, cioè il requisito per cui non solo siano a conoscenza dei fatti, ma vi sia anche corrispondenza fra ciò che dicono e ciò che fanno, l'atto in cui si è concretizzata la testimonianza, le dimissioni, contribuisce già di per sé a conferire credibilità.

---

<sup>443</sup> Intervista alla CNN del 7 febbraio 2000, citata in "Dopo Halliday anche von Sponeck lascia l'Onu", in *Schede sull'embargo*, a cura dell'associazione "Un ponte per...", <http://www.unponteper.it/nontagliolacorda/index.html>

<sup>444</sup> Si veda <http://www.notinournames.org/ihf/index.htm>.

<sup>445</sup> Si veda E. Berti, "Il rilievo etico della testimonianza", cit.

<sup>446</sup> D. Edwards, *Half a million Children Under Five Are Dead in Iraq - Who Is Responsible? An Interview with Denis Halliday*, cit.

Si tratta di una misura che ha dei costi, in termini di denaro, prestigio e carriera, il che aiuta a pensare che alla sua base vi sia una motivazione sincera; il gesto di Halliday ha suscitato particolare clamore anche perché, quale vice-segretario generale dell'Onu, apparteneva all'élite degli alti funzionari. Gioca un ruolo in questo senso anche il fatto che la protesta provenga da membri delle stesse comunità che pongono in essere la politica condannata: "Incontro molta gente, soprattutto del mondo arabo islamico, e del "Sud", a cui fa piacere che qualcuno del Nord abbia avuto il ... - qualunque cosa sia - di prendere posizione e affrontare questa questione. Se provenisse da loro non avrebbe credibilità; provenendo da me ha un certo grado di credibilità" (Denis Halliday).<sup>447</sup>

### **2.3 Società civile e disobbedienza civile**

Ho già accennato a come la tensione fra morale, diritto e politica contraddistingua l'esperienza umana in generale, rappresentando una condizione comune a tutti gli individui. Ciascuno, in quanto cittadino, è dotato di una duplice identità, privata e pubblica; a differenza di politici e funzionari in genere, per i quali il servizio pubblico è una professione, e promuovere gli interessi pubblici è la responsabilità principale nell'ambito della loro capacità professionale, per gli altri individui il coinvolgimento nella vita pubblica ha un carattere saltuario, e la loro influenza su di essa è minore. Ad un potere minore corrisponde una responsabilità minore, in termini di contenuto, ma non per questo di natura diversa: la responsabilità fondamentale dei cittadini nelle loro funzioni pubbliche è comunque quella di servire la comunità, promuovendo gli interessi generali; questo richiede di allargare il proprio punto di vista, abbandonando una prospettiva puramente individuale. E non rileva il fatto che le condotte irresponsabili ricevano spesso solo una sanzione morale, in termini di riprovazione: tutto ciò "né rende meno

---

<sup>447</sup> Ibid.

reale questa responsabilità, né indebolisce la forza morale ad essa connessa”<sup>448</sup>.

Lo Stato, lo abbiamo visto, è l’organizzazione preminente in un dato territorio, ma non è l’unica: all’interno di una democrazia (ed è appunto dello Stato democratico che intendo occuparmi) i singoli possono riunirsi in partiti, associazioni, sindacati ecc., costituendo ulteriori agenti collettivi, in grado di provvedere ad una coordinazione delle azioni dei membri. L’esistenza di tali collettività gioca un ruolo fondamentale nel permettere una partecipazione dei cittadini alla vita pubblica non limitata al momento ‘rituale’ del voto, e quindi saltuaria, ma sostanziale e continua.

Fra la società civile dei paesi occidentali, il dissenso verso le sanzioni economiche all’Iraq ha trovato espressione proprio in quest’ambito: se ne sono occupate associazioni già esistenti, così come associazioni appositamente create. Fra le diverse modalità attraverso cui tali gruppi hanno perseguito le loro finalità di critica e sensibilizzazione, intendo prendere in considerazione gli atti di disobbedienza civile con cui viene violato l’embargo, trattandosi di manifestazioni particolarmente significative ed esplicite della presenza di una situazione di conflitto fra dovere morale e impegno politico da una parte, e obbligo giuridico dall’altra (in cui i primi, evidentemente, vengono fatti prevalere sul secondo). Esempi di questi atti sono rappresentati dalla vendita di datteri iracheni da parte dell’associazione italiana “Un ponte per”, nell’ambito della campagna “Romper l’embargo”; o dalle delegazioni di attivisti, organizzate dal gruppo americano *Voices in the Wilderness*, che si recano in Iraq portando medicinali e cd-rom di argomento medico per i quali non è stata richiesta la licenza per l’esportazione, e riportano nel loro paese merci acquistate in Iraq per poi rivenderle; o ancora, il “*Water Project*”, progetto portato avanti da alcune associazioni religiose statunitensi (*Pax Christi Usa, American Friends Service, Fellowship of Reconciliation*) che prevede l’installazione di clorinatori, introdotti senza la necessaria licenza, per servire alcuni ospedali iracheni.

La disobbedienza civile è definibile come l’azione pubblica, politica e non violenta di un gruppo, che consiste nella violazione intenzionale e disinteressata di una legge valida (emanata, cioè, da un’autorità legittima che

---

<sup>448</sup> R. Goodin, “*Public Service Utilitarianism as a Role Responsibility*”, cit., p. 330.

si ritiene però violatrice dei principi superiori dell'ordinamento giuridico stesso). E' un'azione politica in quanto guidata e giustificata da principi politici; il suo scopo è quello di produrre un cambiamento nelle leggi o nelle politiche del governo. E' pubblica in quanto è espressione dell'opinione di un gruppo, e come tale viene pubblicizzata e realizzata in pubblico. Tanto la natura pubblica che quella politica la differenziano dall'obiezione di coscienza, che riguarda il singolo individuo e non avviene necessariamente in pubblico, né è necessariamente motivata da fini politici. Il carattere pubblico (e pubblicizzato) della violazione, e la disposizione a sottomettersi volontariamente alle sanzioni previste per essa, è ciò che distingue la disobbedienza civile anche dall'atto criminale, che ha invece natura clandestina<sup>449</sup>.

La disobbedienza civile pone in discussione il dovere morale di rispettare le leggi, negandone il valore assoluto (si tratta di una questione analoga a quella, già affrontata, del dovere di lealtà verso lo Stato da parte del funzionario, inteso come dovere di obbedienza alle istituzioni). Tale dovere viene tradizionalmente ricondotto al fatto che l'esistenza di una comunità si fonda sul consenso dei propri membri; gli individui che compongono una società, cioè, si accordano sulle forme di governo da adottare, e dall'adesione al patto sociale su cui si basa un sistema democratico deriva l'obbligo di rispettare la volontà della maggioranza. L'obiezione principale che viene mossa a questa costruzione sta nel suo carattere fittizio: può essere vera da un punto di vista storico, ma non necessariamente sul piano esistenziale. "[V]iviamo e sopravviviamo tutti per effetto di una sorta di *consenso tacito* che difficilmente però potremmo considerare volontario. Come si potrebbe volere ciò che esiste in ogni caso?"<sup>450</sup> E' sicuramente possibile che un individuo, ritrovandosi a vivere in una comunità che si è dotata di un dato ordinamento giuridico, non vi aderisca interiormente, ma consideri norme e sanzioni giuridiche semplicemente come un fatto sociale fra i tanti. Tuttavia, nell'affrontare il problema della giustificazione della disobbedienza civile, intendo assumere "il punto di vista del 'buon cittadino', il punto di vista di chi accetta le norme giuridiche a guida della condotta, estraendole dai fatti sociali e privilegiandole come parametro del valore dei comportamenti. L'assunzione del punto di vista

---

<sup>449</sup> Si veda H. Arendt, *La disobbedienza civile e altri saggi*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1985.

del 'buon cittadino' non è certo indipendente dalla morale e dalla politica di chi lo assume: in tanto uno può dare la sua adesione in coscienza e la sua fedeltà ad un ordinamento giuridico, in quanto i contenuti normativi di tale ordinamento giuridico corrispondano alla sua morale, o se ne discostino in limiti tollerabili, ed egli giudichi politicamente utile l'esistenza e la permanenza (con gli eventuali cambiamenti che vi potranno essere introdotti dall'interno) dell'ordinamento giuridico medesimo"<sup>451</sup>.

Una volta assunto l'atteggiamento di chi accetta un ordinamento giuridico democratico, riconoscendone la legittimità, l'ingiustizia di una legge non è di per sé una ragione sufficiente per violarla: il rispetto del principio maggioritario su cui si basa l'ordinamento ha una sua utilità, ed ha anche un valore, nonostante possa capitare che le "inevitabili imperfezioni del sistema costituzionale"<sup>452</sup> lascino spazio a leggi o politiche non pienamente corrispondenti ai valori espressi dai principi fondanti l'ordinamento stesso. Questo significa che il ricorso alla disobbedienza civile non può essere automatico e immediato; in uno Stato democratico esistono mezzi legali per giungere alla modifica o abrogazione di una legge.

Tale considerazione richiede ponderazione, ma non può d'altro canto tradursi nell'affermazione di un dovere morale assoluto di rispettare le leggi. La positività del diritto non potrebbe giustificare, da sola, un dovere di questo tipo, neanche per un 'buon cittadino': "[i]n diritto, come in ogni sfera della umana vita di relazione, è falso che "chi vince ha ragione". Può avere ragione o torto, avendo vinto; cioè avere dalla sua o non avere la giustizia. Che abbia vinto, che la sua proposta sia divenuta norma positiva e non un'altra, è un dato, un fatto, un evento, e in quanto tale ha a che fare con il potere, non con la ragione e la giustizia, che non sono fatti, ma misure, criteri, regole."<sup>453</sup> L'autorità eletta dalla maggioranza può emanare leggi che richiedono al 'buon cittadino' di allontanarsi dalla propria morale e dalla propria idea politica oltre i limiti ritenuti tollerabili, di modo che la discrepanza fra i propri valori e quelli

---

<sup>450</sup> Ibid., p. 73.

<sup>451</sup> U. Scarpelli, *"Dovere morale, obbligo giuridico, impegno politico"*, cit., p. 170.

<sup>452</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, trad. it, Feltrinelli, Milano, 1997, p. 296. Rawls sottolinea come la costituzione sia "la costruzione di una procedura giusta ma imperfetta [...] E' imperfetta poiché non esiste alcun processo politico realizzabile che garantisca che le leggi in accordo con essa sono giuste." (ibid., p. 295).

<sup>453</sup> L. Gianformaggio, *"Il filosofo del diritto e il diritto positivo"*, in *Filosofia e critica del diritto*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 37.

espressi dal provvedimento in questione sia tale da rendere inammissibile l'adesione ad esso; perché questo si verifichi, la legge dovrà essere in un certo grado incoerente con i principi fondamentali della costituzione, che sono invece condivisi. In questa situazione, la positività di una norma non costituisce più un argomento decisivo per la sua osservanza, che sarà superata da un dovere morale prevalente: una volta verificata l'impossibilità di modificare tale legge per vie legali, il cittadino riterrà giustificato il ricorso alla disobbedienza civile. D'altra parte, il disvalore che può derivare dalla violazione della singola legge è attenuato dal fatto che chi la pone in essere accetti le conseguenze giuridiche della propria condotta: la disobbedienza civile "esprime una disobbedienza alla legge nei limiti della fedeltà ad essa, sebbene si trovi nel suo margine esterno"<sup>454</sup>. Questo significa che viene riconosciuta la legittimità dell'ordinamento nel suo complesso, e quindi ribadita la propria adesione ad esso, limitando la protesta al singolo provvedimento<sup>455</sup>.

Il ricorso alla disobbedienza non trova giustificazione solo in caso di decisione che, per quanto espressione della maggioranza, è giudicata profondamente immorale dal cittadino, tanto da vincere il dovere di rispettare la legge, ma anche in presenza di una decisione che non è espressione autentica dell'opinione della maggioranza<sup>456</sup>: in questa situazione la violazione della legge non rappresenta il mancato rispetto delle regole democratiche, ma piuttosto uno strumento per ristabilire il loro autentico funzionamento.

Le democrazie occidentali hanno un carattere rappresentativo, per cui le decisioni vengono assunte non dalla maggioranza, ma dai rappresentanti eletti dalla maggioranza. Il popolo governa quindi indirettamente, attraverso l'esercizio del diritto di voto; affinché il sistema democratico si fondi effettivamente sul potere del popolo, diventa fondamentale "il rapporto che si instaura fra quest'ultimo e chi lo rappresenta, che non può mai essere di delega totale e definitiva, ma deve essere tale da consentire la *continuità di*

---

<sup>454</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 304.

<sup>455</sup> Gandhi definiva la violazione di una legge considerata ingiusta, prevista da un ordinamento giudicato invece legittimo, "disobbedienza civile difensiva", distinguendola dalla "disobbedienza civile offensiva", cioè la violazione di una legge di un ordinamento considerato illegittimo e che si mira a sovvertire. Si veda G. Pontara, *Il pensiero etico-politico di Gandhi*, prefazione a M. K. Gandhi, *Teoria e pratica della non-violenza*, trad. it., Einaudi, Torino, 1996.

<sup>456</sup> Si veda P. Singer, *Etica pratica*, cit.



*influenza popolare su chi governa*<sup>457</sup>. La pre-condizione per esercitare una continua attività di valutazione e critica dell'operato del governo, e manifestare di conseguenza il proprio consenso o dissenso, è la capacità e possibilità di ricevere un'informazione corretta, senza la quale la partecipazione ed il controllo non saranno reali.

I mezzi di comunicazione finiscono così per svolgere un ruolo essenziale nel garantire o negare la correttezza del meccanismo democratico. Istruttiva, in questo senso, è la teoria della 'democrazia progressista' elaborata dal giornalista americano Walter Lippman<sup>458</sup>. L'idea fondante è quella secondo cui gli interessi della comunità sfuggono all'opinione pubblica ("il gregge smarrito") e possono essere compresi e amministrati solo da una classe di uomini responsabili; al popolo deve essere lasciata solo la possibilità di appoggiare l'uno o l'altro dei membri di questa classe, attraverso l'esercizio del diritto di voto, escludendo altre forme di partecipazione e relegandolo a spettatore. Lo strumento che permette tutto questo è la costruzione del consenso tramite i mezzi di comunicazione, la scuola e la cultura. Lippman definisce la propaganda "una rivoluzione nell'arte della democrazia", in quanto strumento per "fabbricare il consenso" da parte dei pochi a cui è riservato l'esercizio della funzione dirigenziale<sup>459</sup>. Altrettanto significativi sono i risultati dello studio condotto negli Usa, nel 1975, dalla Commissione Trilaterale sulla "governabilità delle democrazie" (relativo non solo agli Stati Uniti, ma anche a Europa e Giappone). Tale studio, motivato dalle manifestazioni di dissenso che hanno attraversato le democrazie occidentali negli anni '60, sottolinea come i media siano diventati "una notevole nuova fonte di potere nazionale", un aspetto di un "eccesso di democrazia" che contribuisce alla "riduzione dell'autorità governativa" all'interno e di conseguenza al "declino nell'influenza della democrazia all'estero"; questa generale "crisi della democrazia" deriverebbe dagli sforzi di settori della popolazione, prima marginalizzati, di organizzarsi e fare pressione per le proprie richieste, impedendo al processo democratico di funzionare in modo appropriato. Lo studio afferma quindi la

---

<sup>457</sup> L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., p. 27.

<sup>458</sup> Lippman aveva preso parte alla prima commissione governativa di propaganda, istituita da Wilson nel 1916 per guadagnare il consenso della popolazione alla partecipazione alla guerra (Commissione Creel).

<sup>459</sup> Si veda N. Chomsky, *Atti di aggressione e di controllo*, cit., pp. 151-153.

necessità di raggiungere una “moderazione della democrazia”, per mitigarne gli eccessi e superare la crisi, e conclude che “i più ampi interessi della società e del governo” richiedono, nel caso i giornalisti non si impongano delle regole di professionalità, “una regolazione da parte del governo al fine di ripristinare un equilibrio fra il governo e i media”<sup>460</sup>.

Nell'uno e nell'altro caso, la partecipazione del popolo, che dovrebbe costituire l'essenza della democrazia, è considerata una minaccia, un'interferenza indebita e indesiderabile; il compito del cittadino è quello di approvare politiche decise altrove: nel momento in cui si supera questo limite, non c'è democrazia ma una *crisi della democrazia*, a cui è necessario riparare tramite il controllo dei mezzi di informazione, che vengono iscritti così nel processo politico stesso, contribuendo all'esercizio del potere. Il carattere totalitario di questa concezione è evidente: una riproposta dell'idea di Stato fascista, che si riserva “di far decidere i problemi essenziali della vita dello Stato a coloro che hanno la possibilità di intenderli, sollevandosi sopra la considerazione degli interessi contingenti degli individui”<sup>461</sup>. I riti democratici vengono conservati, ma sono svuotati di significato sostanziale, dando luogo a una mistificazione del concetto di democrazia: non c'è il controllo del popolo su chi governa, ma di chi governa sul popolo.

Ho richiamato queste teorie perché dimostrano la centralità dell'informazione nel processo democratico, e quindi l'importanza del problema di chi detiene la proprietà e il controllo dei media e ne determina i contenuti, scegliendo gli argomenti da privilegiare e quante e quali notizie far passare. Nessun individuo è in grado di ottenere da solo le informazioni di cui necessita per adempiere in modo consapevole alle sue responsabilità di cittadino, e se questo è vero in generale lo è ancora di più per le questioni di politica internazionale, di cui eccezionalmente si può avere conoscenza diretta, cosicché l'opinione su di esse è totalmente condizionata dalle informazioni che riceviamo.

In questo senso, l'embargo all'Iraq rappresenta una situazione in cui l'opinione pubblica, “intesa come un corpo di valutazioni coerenti operate da

---

<sup>460</sup> M. Croizer, S. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University, 1975, citata in N. Chomsky, *Necessary Illusions*, 1989, <http://zmag.org/chomsky/ni>, cap. 1.

<sup>461</sup> Alfredo Rocco, citato in L. Carlassare, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., p. 32.

un soggetto correttamente informato”<sup>462</sup> sembra mancare. La causa principale sta nell’omissione di informazioni<sup>463</sup> che ha caratterizzato questa vicenda, traducendosi in una “stupefacente assenza di dibattito pubblico”<sup>464</sup>; all’invisibilità delle sanzioni e dei suoi effetti (che continua anche ora che l’Iraq è in primo piano), si è accompagnata la supervisibilità del dittatore e delle sue armi, su cui si è focalizzata l’informazione. Oltre a questo, nelle rare occasioni in cui si fa riferimento all’embargo, la complessità della questione permette che vengano diffuse verità parziali che si traducono in informazioni sostanzialmente scorrette. E’ stato ad esempio possibile affermare che le risoluzioni Onu hanno sempre rispettato i diritti fondamentali degli iracheni, prevedendo l’esenzione dall’embargo di medicine e viveri, omettendo che tali clausole fossero di fatto inapplicate a causa dei blocchi posti dal Comitato per le sanzioni, e che in ogni caso per sette anni (prima dell’introduzione dell’*Oil for Food*) Baghdad non disponeva del denaro per acquistarli. Si fa riferimento ai miliardi di dollari entrati in Iraq grazie al programma *Oil for Food*, lasciando intendere che dovrebbero essere sufficienti a soddisfare i bisogni della popolazione, omettendo di spiegare come vengano ripartiti a vari scopi e quale sia la cifra realmente destinata ai beni umanitari, così come non vengono mai riportati i rapporti Onu che documentano l’inadeguatezza del programma. Oggi si può perfino affermare, dicendo il vero, che il cibo introdotto in Iraq è sufficiente a soddisfare il fabbisogno calorico degli iracheni, e omettere allo stesso tempo che il problema attuale è la povertà, per cui tali prodotti rimangono inaccessibili per molti, e la vera urgenza è quella di ricostruire le infrastrutture e di riavviare l’economia<sup>465</sup>.

In presenza di una censura tramite omissioni, è impensabile che esista un’opinione pubblica capace di controllo. Gli atti di disobbedienza civile non si configurano così come tentativi di opporsi alla volontà della maggioranza,

---

<sup>462</sup> A. Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, cit., p. 45.

<sup>463</sup> Mi riferisco alle informazioni diffuse dai principali quotidiani e servizi informativi televisivi, che, raggiungendo il grande pubblico, sono politicamente significativi nella formazione dell’opinione generale. Dati e informazioni sono altrimenti accessibili, a chi ha i mezzi e il tempo di ricercarli.

<sup>464</sup> Center for economic and social rights, *Unsanctioned Suffering: a Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, cit., p.1.

<sup>465</sup> Così G. W. Bush, dopo l’approvazione della risoluzione 1409 (2002): “Adesso Saddam non potrà più dire che l’embargo affama il suo popolo”. Citato in V. Sacchetti “*Gli eterni profughi palestinesi, i pittori, le sofferenze del sud. Foto dall’embargo*” in *Carta*, n. 20, 23/29 maggio 2002, p. 49.

quanto di ridare vigore al processo di formazione democratica delle decisioni informando e sensibilizzando la maggioranza sulla realtà della legge in questione. La pubblicizzazione della violazione è più importante della violazione stessa, perché la disobbedienza si presenta come una “forma di appello politico”<sup>466</sup> rivolto all'autorità, per evidenziare la presenza di un dissenso (e difatti le associazioni avvisano sempre i governi delle proprie intenzioni), ma soprattutto alla società civile, perché cresca la consapevolezza e quindi la pressione verso l'autorità. Lo scopo principale della vendita di datteri nelle piazze italiane non è, evidentemente, quello di risollevare le sorti della popolazione irachena, quanto di informare e guadagnare sostegno alla causa della campagna, che è la richiesta di dissociazione unilaterale dell'Italia dall'embargo. Quale espressione di impegno politico, la disobbedienza civile non corrisponde alla negazione dell'obbligazione politica, quanto all'affermazione della sua priorità rispetto al diritto.

Le sanzioni all'Iraq presentano altri aspetti che mettono in evidenza il loro carattere non autenticamente democratico. Le azioni di disobbedienza di “Un ponte per”, ad esempio, violano la legge italiana che vieta il commercio con l'Iraq, una legge contro cui, paradossalmente, si è espresso lo stesso parlamento<sup>467</sup>. L'unica ragione d'essere della legge sta nel fatto di costituire l'adempimento di un obbligo internazionale, obbligo che deriva a sua volta dalla decisione adottata dal Consiglio di sicurezza, cioè da un organo non democratico. Ancora, si tratta di una decisione, e di conseguenza di una legge, che viola altro diritto positivo (le numerose disposizioni di diritto internazionale in tema di diritti umani), e la cui stessa legalità è dibattuta<sup>468</sup>. Tutte queste circostanze finiscono con l'indebolire la doverosità morale di rispettare questa legge<sup>469</sup>.

---

<sup>466</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 304.

<sup>467</sup> Cfr. par. 2.1.

<sup>468</sup> Marc Bossuyt, nelle conclusioni della relazione preparata per la Sotto-commissione sulla promozione e protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite, sostiene che “[i] regimi sanzionatori che violano chiaramente il diritto internazionale, in particolar modo i diritti umani e il diritto umanitario, non devono essere rispettati”. M. Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, cit., par. 109.

<sup>469</sup> Esiste, fra l'altro, anche una *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani*

### **3. Etica e potere: la strumentalizzazione retorica dell'etica**

La funzione del politico, lo abbiamo visto, è quella di agire in nome di una collettività, in conformità ai principi superiori su cui essa si basa. Il fatto che in uno Stato di diritto il potere non sia assoluto, ma vincolato, fa sì che gli statisti debbano saper rendere conto ai governati delle proprie decisioni. La necessità di offrire una giustificazione rende la retorica una componente caratteristica della politica: la retorica, intesa come 'arte dell'uso della parola', nasce come mezzo di persuasione di cui servirsi nei discorsi pubblici. Nel suo significato originario, essa consiste genericamente nell'elaborazione di argomenti a sostegno di una posizione; col tempo, tuttavia, il termine 'retorica' ha assunto nel linguaggio ordinario una connotazione più specifica, per cui esso viene comunemente utilizzato come sinonimo di 'suggestione ingannevole', in contrapposizione alla filosofia come 'persuasione ragionata'<sup>470</sup>.

Nell'affrontare il tema del legame fra potere politico e retorica, farò riferimento a quest'ultima nel senso ora indicato: come strumento, cioè, a cui ricorrono gli statisti al fine di ottenere il consenso emotivo, e non razionale, dell'opinione pubblica. Già Machiavelli notava come il potere non sia determinato solo dalla forza, ma dipenda anche dalla componente psicologica della fama; per godere di fama (cioè di prestigio) fra l'opinione pubblica, nazionale ed internazionale, diventa importante riuscire ad affermare la giustizia morale del proprio operato. Nell'epoca attuale, i diritti umani, quali espressione giuridica di valori morali, sembrano raccogliere un largo consenso, tanto da apparire, ad un primo, superficiale sguardo, come l'ultima manifestazione di un'etica universale<sup>471</sup>. Il richiamo ai diritti umani come motivo ispiratore di una politica agisce così come fonte di legittimazione della politica in questione, esercitando un certo impatto emotivo. Tale richiamo

---

*universalmente riconosciuti e le libertà fondamentali*, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 53/144 dell'8 marzo 1999.

<sup>470</sup> Si veda G. Pullini, "Retorica", in Centro di studi filosofici di Gallarate, *Enciclopedia filosofica*, Lucarini, Firenze, 1982, vol. 7, p. 63.

<sup>471</sup> Francesco Viola parla di 'un'etica dei diritti umani', intesa non come teoria etica compiuta ma come forma strutturale che va assumendo il discorso etico nell'epoca contemporanea, che deve essere integrata da visioni particolari della vita etica e politica e al tempo stesso funge da legittimazione esterna delle teorie etiche esistenti. Si veda F. Viola, *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2000. Cfr. cap. 3, par. 1.3.

diventa retorico nel momento in cui non interviene in presenza di un'effettiva prassi di implementazione dei diritti umani, ma viene utilizzato per giustificare una politica che ha fini diversi, magari incompatibili con il concetto stesso di diritti umani.

Le giustificazioni delle sanzioni economiche all'Iraq rientrano in questo discorso nel momento in cui si vuole riconoscere in esse una difesa delle libertà democratiche, o quanto meno le si presenta come tali. La contraddizione è evidente: si cerca di giustificare in termini di opposizione alla violazione dei diritti civili e politici della popolazione irachena una misura che ne viola i diritti economici e sociali fondamentali. Dal punto di vista del diritto internazionale, l'embargo pone problemi esattamente in termini di violazione dei diritti umani, eppure ciò non impedisce ai politici occidentali di motivare le proprie decisioni appellandosi agli interessi del popolo iracheno<sup>472</sup>. In questa situazione, "non è la politica estera a decidere di cambiare o almeno di limitare se stessa, per accogliere al suo interno i diritti umani, ma piuttosto essa non fa altro che adattare la propria azione – che non cessa di avere come unico punto di riferimento la protezione, con tutti i mezzi, degli interessi nazionali – ad un contesto in cui tali criteri hanno acquistato un peso non trascurabile"<sup>473</sup>.

La questione irachena rappresenta poi un esempio efficace di situazione in cui la retorica è associata ad una posizione ideologica, intendendo quest'ultima come una prospettiva che non riflette la realtà ma la costruisce, adottando ed assolutizzando un determinato punto di vista, senza necessariamente renderlo esplicito. La persuasione in questo caso viene ricercata attraverso il ricorso a tecniche specifiche, prima fra tutte la stereotipizzazione. Gli stereotipi sono uno strumento di semplificazione della realtà; il termine 'stereotipo' è stato coniato dal già citato Walter Lippmann<sup>474</sup>, che sottolinea come una delle principali funzioni della stampa (dei mezzi di comunicazione di massa in generale, diremmo noi oggi) sia quella di fornire degli schemi interpretativi, sotto forma di immagini mentali che aiutino le

---

<sup>472</sup> Così John Major, ex premier inglese, nel marzo 1995: "[...] dobbiamo a ragione continuare ad affrontare le sanzioni rigorosamente, *nell'interesse del popolo iracheno.*" (corsivo mio) Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 95. Si veda anche la dichiarazione dell'ex ministro degli esteri inglese Robin Cook, riportata al cap. 3, par. 1.2, nota 237.

<sup>473</sup> A. Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, cit., p. 10.

<sup>474</sup> Cfr. il paragrafo precedente.

persone (ancora una volta, 'il gregge smarrito') a dare senso ad un mondo troppo complesso e variegato, con il risultato di creare delle immagini rigide, non modificabili, che finiscono per lo più con l'ostacolare il processo di conoscenza della realtà circostante<sup>475</sup>. Il tema del ricorso retorico a stereotipi non è quindi slegato da quello dei mezzi di informazione, che costituiscono il canale di trasmissione per eccellenza di questo tipo di rappresentazioni.

Nel caso qui trattato, la stereotipizzazione avviene innanzitutto tramite una personalizzazione della questione, vale a dire parlando dell'Iraq non come di una nazione, cioè di una comunità di più di venti milioni di persone, ma di un uomo: Iraq e Saddam Hussein sono sinonimi, due espressioni equivalenti e interscambiabili. Colpire l'Iraq significa colpire Saddam, cioè un dittatore crudele. Così, recentemente, di fronte alle domande dei giornalisti sui programmi di guerra degli Stati Uniti contro l'Iraq, il Presidente Bush ha ritenuto sufficiente affermare che "Saddam rimane un nemico fino a prova contraria"<sup>476</sup>. Con questa affermazione non solo si vuole giustificare un'azione che colpirebbe un'intera popolazione facendo riferimento ad un uomo, ma lo si fa non richiamandosi a fatti ma semplicemente ricorrendo al concetto, non razionale, di 'nemico'; un concetto proprio della logica di guerra, cioè di una logica che elimina le differenze, riducendo la realtà ad una contrapposizione semplicistica fra 'noi' e 'gli altri'. Ricorrere ad esso serve a promuovere un sentimento di identità e coesione nei destinatari del messaggio, che possa tradursi in un consenso emotivo.

La superficialità dannosa di queste semplificazioni viene avvertita chiaramente da chi conosce la realtà di cui si parla, come Scott Ritter: "[l'Iraq è uno stato-nazione. Ne conosco le imperfezioni e le realtà. Personalmente ho subito tre tentativi di assassinio, quindi so di che cosa è capace Saddam. E ho esaminato i documenti della direzione per gli assassinii politici. Sono stato nel carcere infantile [...] Era raccapricciante; questi sono bambini in prigione in condizioni orribili, che soffrono per i reati politici dei loro genitori. [...] Conosco il buono, il cattivo e il brutto dell'Iraq. L'idea di un impegno diplomatico non è ingenua. Questi signori mi hanno mentito, so quanto sono malvagi, ma so anche che con loro si può lavorare. *Non è un libro a fumetti in bianco e nero,*

---

<sup>475</sup> Si veda B. Mazzara, *Lo schema necessario*, <http://www.enel.it/it/enel/magazine/golem/Puntata9>.

*questa è realtà.* [...] So che si può credere agli iracheni, in certe circostanze. Essi vogliono un futuro. Vogliono vivere. E non solo il cittadino medio. Questi sono alti funzionari di governo, ma anche loro hanno una vita. Hanno una famiglia, sogni e speranze per i loro figli. *Li dipingiamo come personaggi di un libro a fumetti. Non lo sono: sono personaggi complessi.* Con tutti i lati buoni, le fragilità e le imperfezioni che ne derivano. Rendiamo un cattivo servizio, grossolano, a loro, al mondo, al popolo americano, dipingendo l'Iraq in modi vaghi e inaccurati”<sup>477</sup> (corsivo mio).

La logica del ‘nemico’ caratterizza tutti i contesti di guerra, largamente intesa, ma l'Iraq ne rappresenta un caso di scuola in quanto è oggetto, assieme a Corea del Nord ed Iran, di una vera e propria teorizzazione ideologica che trova espressione nei concetti di *Stati canaglia* (o *fuorilegge*) e *Asse del Male*<sup>478</sup>, concetti appositamente conati e riservati a queste tre nazioni. Si formalizza, così, un discorso che è sempre stato portato avanti dalla classe dirigente statunitense nei confronti dell'Iraq: già l'ex presidente George Bush aveva definito l'embargo una questione di “*right against wrong, a good-and-evil thing*”<sup>479</sup>.

Il concetto di Stato fuorilegge o Asse del Male compare, generalmente, in dichiarazioni che fanno riferimento all'assenza di democrazia, alla violazione dei diritti umani, ma soprattutto al possesso o all'intenzione di fabbricare o procurarsi armi di distruzione di massa. E' evidente, tuttavia, che non possono essere questi i criteri per definire l'appartenenza alla categoria degli Stati fuorilegge, trattandosi di elementi comuni, purtroppo, a molti altri Stati. L'Iraq è accusato in particolare di lavorare alla costruzione di armi nucleari, armi che invece già possiedono (oltre agli Usa) Francia, Gran Bretagna, Russia, Cina, India, Pakistan, Israele. Uno Stato non è ‘canaglia’ perché in possesso di determinate armi, né è ‘fuorilegge’ per aver violato norme di diritto internazionale, ma in virtù di un giudizio squisitamente politico: è tale in quanto politicamente ostile, non alleato. Questa è la premessa, non

---

<sup>476</sup> G. W. Bush, New York, 10 agosto 2002. Fonte: Ansa, da *Yahoo notizie*, <http://it.news.yahoo.com>.

<sup>477</sup> Da “*Scott Ritter: no alla guerra, con l'Iraq si può lavorare*”, cit.

<sup>478</sup> L'espressione ‘Stati canaglia’ è stata utilizzata dall'amministrazione statunitense dal 1998, mentre il presidente George W. Bush ha indicato Iraq, Iran e Corea del Nord con l'espressione ‘Asse del Male’ nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 29 gennaio 2002.

<sup>479</sup> Citato in G. Simons, *The Scourging of Iraq*, cit., p. 172.



esplicitata, su cui si costruisce il discorso: il fatto che uno Stato (l'Iraq) sia definito fuorilegge da un altro (gli Usa) in quanto sospettato di volersi dotare di armi che il secondo dichiara apertamente di essere determinato ad usare, può avere senso solo se si accetta e condivide una preferenza politica non espressa, ma sottintesa.

In questo contesto, l'uso di termini di valenza morale o religiosa, come 'Bene' e 'Male', falsifica la realtà: ponendo una linea di demarcazione morale e ideologica, fa sì che una situazione storico-politica contingente venga assolutizzata, ed estesa artificialmente a tutta l'umanità, per cui le nazioni che compongono l'Asse del Male non rappresentano un problema politico degli Stati Uniti, ma vengono fatti apparire come 'nemici della civiltà': "[s]e uno Stato combatte il suo nemico in nome dell'umanità, la sua non è una guerra dell'umanità: è una guerra nella quale lo Stato cerca di impadronirsi di un concetto universale per potersi identificare con esso a spese del suo avversario. In modo analogo si possono usare, per rivendicarli a sé e sottrarli al nemico, i concetti di pace, di giustizia, di progresso o di civiltà [...] tutto ciò manifesta soltanto la terribile pretesa che al nemico deve essere tolta la qualità di uomo, che esso deve essere dichiarato *hors-la-loi* e *hors-l'humanité* e quindi che la guerra deve essere portata sino all'estrema disumanità"<sup>480</sup>.

Si ricorre a termini etici in discorsi che negano l'etica: alla radice dell'etica vi è il riconoscimento dell'Altro, non la sua disumanizzazione, e vi è soprattutto l'adozione di un punto di vista universale, e non l'assolutizzazione di un punto di vista particolare. La rappresentazione manichea della realtà, proposta da quelle che Pierre Bourdieu definisce "élite produttrici professionali di visioni soggettive del mondo sociale"<sup>481</sup>, esclude in partenza la necessità che si portino argomenti logico-razionali a giustificazione delle scelte politiche, trasportando il discorso su un piano prettamente emotivo: "[d]a una parte ci saremmo noi, ma soprattutto l'America, faro della civiltà morale. Dall'altra "bande di assassini, sostenuti da regimi fuorilegge". E' la logica del "con noi o contro di noi" che non lascia scampo ai distinguo, perché chi mai potrebbe stare con gli assassini, contro la civiltà?"<sup>482</sup>.

---

<sup>480</sup> C. Schmitt, *Le categorie del "politico"*, trad. it., il Mulino, Bologna, 1972, p. 139.

<sup>481</sup> Citato in R. Toscano, *Il volto del nemico: la sfida dell'etica nelle relazioni internazionali*, cit., p. 21.

<sup>482</sup> G. Chiesa, *La guerra infinita*, cit., p. 163.

Joy Gordon, considerando l'enorme danno umano portato alla popolazione irachena da dodici anni di embargo e i meccanismi ideologici che lo hanno reso moralmente tollerabile per il mondo 'civilizzato', ritiene si possa accusare il Consiglio di sicurezza e il governo degli Stati Uniti di 'perfetta ingiustizia': "[l]a 'perfetta ingiustizia' della situazione irachena non sta nel fatto che l'imposizione di misure estreme e indiscriminate sulla popolazione civile continui più o meno immutata dopo più di dieci anni. La perfetta ingiustizia sta nel relativo successo degli Stati Uniti nel rendere l'atrocità allo stesso tempo invisibile e buona. La perfetta ingiustizia si verifica [...] quando principi di moralità e legalità vengono invocati con successo a legittimazione di un danno umano immenso, di durata illimitata"<sup>483</sup>.

---

<sup>483</sup> J. Gordon, *When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide*, cit., p. 83.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI, F., “*Un genocidio sotto l’egida dell’Onu*”, in *Giano*, n. 28, gennaio 1998
- ALLEGRETTI, U., DINUCCI, M., GALLO, D., *La strategia dell’impero*, Ed. Cultura della pace, S. Domenico di Fiesole (FI), 1992
- ALLEGRETTI, U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina: Città aperta, 2002
- ARENDT, H., *La banalità del male*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1999
- ARENDT, H., *La disobbedienza civile e altri saggi*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1985
- ARON, R., *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Parigi, 8ème éd., 1984
- ARONSON, G., “*Le prospettive strategiche di Washington in Medio Oriente*”, in *Le Monde Diplomatique*, maggio 2002, pp. 14-15
- AUSTIN, J., *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, trad.it., Il Mulino, Bologna, 1995
- BALDUCCI, E., “*Guerra ed embargo, crimini di Stato*”, in *Giano*, n. 10, aprile 1992
- BATTAGLIA, F., “*Etica*”, in Centro di studi filosofici di Gallarate, *Enciclopedia filosofica*, Lucarini, Firenze, 1982, vol. 3, pp. 366-367
- BERTI, E., “*Il rilievo etico della testimonianza*”, in E. Berti, *Soggetti di responsabilità*, Ed. Diabasis, Reggio Emilia, 1993, pp. 125-144
- BETTATI, M., *Le droit d’ingérence: mutation de l’ordre international*, Odile Jacob, Parigi, 1996
- BOBBIO, N., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994

- BOBBIO, N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993
- BONANATE, L., “*Per una teoria (pura) della politica (internazionale)*”, in S. Veca (a cura di), *Filosofia, politica, società. Utilitarismo e teoria della giustizia*, Bibliopolis, Napoli, 1987, pp.187-209
- BONANATE, L., *Etica e politica internazionale*, Einaudi, Torino, 1992
- BONANATE, L., *I doveri degli Stati*, Laterza, Roma, 1994
- BOSSUYT, M., *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, relazione per il Consiglio economico e sociale, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 giugno 2000
- BRUDERLEIN, C., *The UN Security Council at the Crossroad. Towards More Human and Better Targeted Sanctions*, Harvard Center for Population and Development Studies, 20 novembre 1999, <http://www.igs.berkeley.edu:8880/publications/workingpapers/99-15B.pdf>
- CARLASSARE, L., *Conversazioni con la Costituzione*, Cedam, Padova, 1996
- CASSESE, A., “*Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*”, in *European Journal of International Law*, [http://www.ejil.org/forum\\_WTC/my-cassese.htm](http://www.ejil.org/forum_WTC/my-cassese.htm)
- CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, *Unsanctioned Suffering. A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, maggio 1996, <http://www.cesr.org/text%20files/sanct.pdf>
- CHEMILLER-GENDREAU, M., “*Efficacia e contraddizioni delle politiche di embargo*”, in *Stato del Mondo*, 1997, pp. 58-60
- CHEMILLER-GENDREAU, M., “*L'ordine giuridico internazionale, una chimera ?*”, in *Le Monde Diplomatique*, luglio 1999
- CHIESA, G., *La guerra infinita*, Feltrinelli, Milano, 2002
- CHOMSKY, N., *Aftermath*, agosto 1991, <http://www.zmag.org/chomsky/index.cfm>

CHOMSKY, N., *Atti di aggressione e di controllo*, trad., it., Marco Tropea ed., Milano, 2000

CHOMSKY, N., *Egemonia americana e "Stati fuorilegge"*, trad. it., Ed. Dedalo, Bari, 2001

CHOMSKY, N., *Necessary Illusions*, 1989, <http://zmag.org/chomsky/ni>

CHOMSKY, N., *The Gulf Embargo*, settembre 1991,  
<http://zmag.org/chomsky/index.cfm>

CLARK, R., "Diciannove capi d'accusa contro il Presidente Bush e i suoi collaboratori per crimini di guerra", in *Giano*, n. 8, maggio-agosto 1991

CLAWSON, P., "Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action", in *Ethics & International Affairs*, vol. 7, 1993, pp. 17-37

CONESA, P., e LEPICK, O., "Washington smantella l'architettura internazionale di sicurezza", in *Le Monde Diplomatique*, luglio 2002, pp. 8-9

CORTRIGHT, D., e LOPEZ, G. A., "On Sanctions Against Iraq", in *Journal of International Affairs*, vol. 52:2, primavera 1999, pp. 735-755

CORTRIGHT, D., e LOPEZ, G. A., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-cold War World?*, Westview Press, Boulder, 1995

D'AGOSTINO, F., *La sanzione nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 1999

DAMROSCH, L. F., "The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions", in *Ethics & International Affairs*, vol. 8, 1994, pp. 59-75

DAVIDSSON, E., *The Economic Sanctions Against the People of Iraq: Consequences and Legal Findings*, Center for Policy Research on Global Justice, novembre 1998,  
<http://www.juscogens.org/irak/itarefni/sanctioned.html>

- DOXEY, M., *International Sanctions in Comparative Perspective*, MacMillan Press, Basingstoke, 1996
- ECO, U., "Le guerre sante, passione e ragione", in *La Repubblica*, 5 ottobre 2001
- EDWARDS, D., *Half a Million Children Under Five Are Dead in Iraq – Who Is Responsible? An Interview with Denis Halliday*, maggio 2000, <http://www.zmag.org/edwinthalliday.htm>
- ELLIOT, K. A., "The Sanctions Glass. Half Full or Completely Empty?", in *International Security*, vol. 23, n. 1, 1998, pp. 50-65
- FENOCCHIO, G., *Le ragioni della retorica*, Mucchi, Modena, 1986
- GALLO, D., "L'embargo all'Iraq, un genocidio occidentale", in *Giano*, n. 25, gennaio 1997
- GAMBINO, A., *L'imperialismo dei diritti umani*, Ed. riuniti, Roma, 2001
- GANDHI, M. K., *Teoria e pratica della non-violenza*, trad. it., Einaudi, Torino, 1996
- GHALI, B., *Supplement to An Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995, 3 gennaio 1995
- GIANFORMAGGIO, L., *Filosofia e critica del diritto*, Giappichelli, Torino, 1995
- GOODIN, R., "Public Service Utilitarianism as a Role Responsibility", in *Utilitas*, vol. 10, n. 3, novembre 1998, pp. 320-336
- GOODIN, R., *Utilitarianism as a Public Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995
- GORDON, J., "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy. The Ethics of Economic Sanctions", in *Ethics & International Affairs*, vol. 13, 1999, pp. 123-142
- GORDON, J., "Reply to George A. Lopez's 'More Ethical than Not'", in *Ethics & International Affairs*, vol. 13, 1999, pp. 149-150

- GORDON, J., “*When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide*”, in *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 5, 2002, pp. 57-84, [http://yale.edu/yhrdlj/vol05/Joy\\_Gordon\\_YHRDLJ.pdf](http://yale.edu/yhrdlj/vol05/Joy_Gordon_YHRDLJ.pdf)
- GOWLLAND-DEBBAS, V., “*Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*”, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, 1994, pp. 55-98
- GRESH, A., “*Guerra senza fine contro l’Iraq*”, in *Le Monde Diplomatique*, gennaio 1999
- GRESH, A., “*l’Iraq pagherà*”, in *Le Monde Diplomatique*, ottobre 2000
- GRESH, A., “*La muta agonia dell’Iraq*”, in *Le Monde Diplomatique*, luglio 1999
- HABERMAS, J., “*Bestialità e Umanità*”, in AA.VV., *L’ultima crociata?*, Libri di Reset, Roma, 1999
- HABERMAS, J., *Morale, Diritto, Politica*, trad. it., Einaudi, Torino, 1992
- HABERMAS, J., *Teoria dell’agire comunicativo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1986
- HALLIDAY, D. J., “*Sanzioni che uccidono*”, in *Le Monde Diplomatique*, gennaio 1999
- HALLIDAY, D. J., “*The impact of the United Nations Sanctions on the People of Iraq*”, in *Journal of Palestine Studies*, vol. 28, n. 2, inverno 1999, pp. 29-37
- HANSER, M., “*Killing, Letting Die and Preventing People From Being Saved*”, in *Utilitas*, vol. 11, n. 3, novembre 1999, pp. 277-295
- HARE, R. M., *Saggi di teoria etica*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 1992
- HART, H. L. A., “*Il concetto di diritto*”, trad. it., Einaudi, Torino, 1965
- HENDRICKSON, D. C., “*The Ethics of Collective Security*”, in *Ethics & International Affairs*, vol. 7, 1993, pp. 1-15

- HOFFMANN, S., *Duties beyond Borders*, Syracuse University Press, Syracuse, 1981
- HUFBAUER, G. C., ELLIOT, K. A., e SCHOTT, J., *Economic Sanctions Reconsidered*, Insitute for International Economics, Washington, 1990
- JONAS, H., *Il principio responsabilità*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990
- KAUFMAN, A. S., "Responsibility, Moral and Legal", in P. Edwards, *The Encyclopedia of Philosophy*, MacMillan Press, New York, 1967, vol. 7, pp. 183-188
- KELSEN, H., *La dottrina pura del diritto*, trad. it., Einaudi, Torino, 1990
- KELSEN, H., *La pace attraverso il diritto*, trad. it., Giappichelli, Torino, 1990
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it., Etas, Milano, 1952
- KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons Ltd., Londra, 1951
- KÖCHLER, H., *Ethical Aspects of Sanctions in International Law*, International Progress Organization, Vienna, 1994, <http://I-p-o.org/sanctp.htm>
- KUNZ, J., "Sanctions in International Law", in *American Journal of International Law*, vol. 54, 1960, pp. 324-347
- LATTANZI, F., "Sanzioni internazionali", in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989
- LAVODRAMA, P., e YABOUET-BAZOLY, S., *L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les Droits de l'Homme: l'exemple de l'embargo*, <http://generis.multimania.com/reflexions/lavodrama97.html>
- LECALDANO, E., e VECA, S., (a cura di), *Utilitarismo oggi*, Laterza, Roma, 1986
- LECALDANO, E., *Etica*, Utet, 1995



- LOPEZ, G. A., “*More Ethical Than Not: Sanctions as Surgical Tools. Response to ‘A Peaceful, Silent, Deadly Remedy’*”, in *Ethics & International Affairs*, vol. 13, 1999, pp. 143-148
- MAFFETTONE, S., *Utilitarismo e teoria della giustizia*, Bibliopolis, Napoli, 1982
- MANTOVANI, F., *Diritto penale*, Cedam, Padova, 1993
- MAPEL, D., e NARDIN, T., *Traditions of International Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992
- MARCELLI, F., “*Un Consiglio di sicurezza al di sopra della legge?*”, in *Giano*, n. 11, maggio 1992
- MAZZARA, B., *Lo schema necessario*,  
<http://www.enel.it/it/enel/magazine/golem/Puntata9>
- MORI, M. “*Henry Sidgwick e l’etica applicata*”, in S. Maffettone e S. Veca (a cura di), *Filosofia, politica, società – Annali di etica pubblica 1/1995*, Donzelli ed., Roma, 1995, pp.111-128
- MORTATI, C., *La Costituzione materiale*, Milano, 1940
- MUELLER, J., e MUELLER, K., “*Sanctions of Mass Destruction*”, in *Foreign Affairs*, vol. 78, n. 3, maggio-giugno 1999, pp. 43-53
- MUSACCHIO, E., *Gli indirizzi dell’utilitarismo contemporaneo*, Cappelli ed., Bologna, 1981
- NARDIN, T., *International Society: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton University Press, Princeton, 1998
- NAZIONI UNITE, Ufficio esecutivo del Segretario generale, “*U.N. Sanctions: How Effective? How Necessary?*”, rapporto finale del secondo seminario sulle sanzioni finanziarie delle Nazioni Unite (Interlaken, 29-31 marzo 1999), New York, marzo 1999, <http://www.smartsanctions.ch/Papers/I2/2unintro.pdf>
- NINO, C., *Introduzione all’analisi del diritto*, trad. it., Giappichelli, Torino, 1996

- NOGGLE, R., "On the Cross of Mere Utility: Utilitarianism, Sacrifices, and the Value of Persons", in *Utilitas*, vol. 12, n. 1, marzo 2000,
- NORMAND, R., "Iraqi Sanctions, Human rights and Humanitarian Law", in *Middle East Report*, estate 1996, <http://www.igc.org/merip/normand.htm>
- NOSSAL, K. R., "International Sanctions as International Punishment", in *International Organization*, vol. 43, n. 2, primavera 1989, pp. 301-322
- OAKLEY, J., e COCKING, D., "Consequentialism, Moral Responsibility, and the Intention/Foresight Distinction", in *Utilitas*, vol. 6, n. 2, novembre 1994, pp. 201-216
- PAPE, R. A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", in *International Security*, vol. 22, n. 2, 1997, pp.90-110
- PAPE, R. A., "Why Economic Sanctions Still Do Not Work", in *International Security*, vol. 23, n. 1, 1998, pp. 66-77
- PILGER, J., "I bambini dell'Iraq", in *Internazionale*, n. 328, 31 marzo 2000, pp. 20-27
- PILGER, J., "Piovono bombe", in *Internazionale*, n. 374, 23 febbraio 2001
- PROVOST, R., "Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait", in *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 30, n. 3, 1992, pp. 577-639
- PULLINI, G., "Retorica", in Centro di studi filosofici di Gallarate, *Enciclopedia filosofica*, Lucarini, Firenze, 1982, vol. 7, p. 63
- QUINN, W. S., "Actions, Intentions and Consequences: The Doctrine of the Double Effect", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 11, 1989, pp. 334-351
- RAWLS, J., *Una teoria della giustizia*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1997
- ROWAT, C., *How the Sanctions Hurt Iraq*, Merip Press Information, Note 65, 2 agosto 2001, <http://merip.org/pins/pin65.html>

- ROWAT, C., *U. N. Agency Reports on the Humanitarian Situation in Iraq*, University of Cambridge,  
<http://www.cam.ac.uk/societies/casi/briefing/000707versailles.pdf>
- SACCHETTI, V., “*Gli eterni profughi palestinesi, I pittori, le sofferenze del sud. Foto dall’embargo*”, in *Carta*, n. 20, 23/29 maggio 2002
- SCARPELLI, U., “*Dovere morale, obbligo giuridico, impegno politico*”, in U. Scarpelli, *L’etica senza verità*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 165-175
- SCHMITT, C., *Le categorie del “politico”*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1972
- SEN, A., e WILLIAMS, B., (a cura di) *Utilitarismo e oltre*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 1984
- SIMONS, G., *The Scourging of Iraq*, MacMillan Press, Londra, 1998
- SINGER, M. G., *Generalizations in Ethics*, Russell & Russell, New York, 1971
- SINGER, P. *Etica Pratica*, trad. it., Liguori ed., Napoli, 1989
- SMART, J. J. C., “*Utilitarianism*”, in P. Edwards, *The Encyclopedia of Philosophy*, MacMillan Press, New York, 1967, vol. 8, pp. 206-212
- SMART, J. J. C., e WILLIAMS, B. *Utilitarismo: un confronto*, trad. it., Bibliopolis, Napoli, 1985
- STRIKA, V., “*Il quadro regionale dopo la guerra del Golfo*”, in *Giano*, n. 28, gennaio 1998
- SWEENEY, J., “*How Saddam ‘Staged’ Fake Baby Funerals*”, in *The Observer*, 23 giugno, 2002
- TOSCANO, R., *Il volto del nemico: la sfida dell’etica nelle relazioni internazionali*, Guerini e associati, Milano, 2000
- VECA, S., *Etica e politica*, Garzanti, Milano, 1989
- VIANO, C. A., (a cura di ), *Teorie etiche contemporanee*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990

VIANO, C. A., *Etica pubblica*, Laterza, Roma, 2002

VIOLA, F., *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2000

VON SPONECK, H., "Guerra all'Iraq? Avanti, scoprite il bluff di Bush", trad. it.  
in *Il Manifesto*, 31 luglio 2002, p. 11

WALZER, M., *Just and Unjust Wars*, Basic Books, New York, 2000

WINKLER, A., "Just Sanctions", in *Human Rights Quarterly*, n. 21, 1999, pp.  
133-155

ZOLO, D., *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino, 2000

ZOLO, D., *I Signori della pace*, Carocci, Roma, 1998

#### **SITI INTERNET CONSULTATI**

Campaign Against Sanctions on Iraq (CASI), University of Cambridge  
[www.cam.ac.uk/societies/casi](http://www.cam.ac.uk/societies/casi)

Center for Economic and Social Rights  
[www.cesr.org](http://www.cesr.org)

Croce Rossa Internazionale (ICRC, International Committee of the Red Cross)  
[www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti  
[www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil)

Dipartimento di Stato degli Stati Uniti  
[www.state.gov](http://www.state.gov)

Fao, Food and Agriculture Organisation  
[www.fao.org](http://www.fao.org)

Global security  
[www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)

Human Rights Watch  
[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

Institute for International Economics  
[www.iie.com](http://www.iie.com)

(The) Internet Encyclopedia of Philosophy, University of Tennessee at Martin  
[www.utm.edu/research/iep](http://www.utm.edu/research/iep)

John Pilger  
[www.johnpilger.com](http://www.johnpilger.com)

Jus Cogens (di Elias Davidsson)  
[www.juscogens.org](http://www.juscogens.org)

Medialens  
[www.medialens.org](http://www.medialens.org)

(The) Middle East Research and Information Project (MERIP)  
[www.merip.org](http://www.merip.org)

National Security Archive, George Washington University  
[www.gwu.edu/~nsarchiv](http://www.gwu.edu/~nsarchiv)

Not in Our Names (appello di D. Halliday e H. von Sponeck)  
[www.notinournames.org](http://www.notinournames.org)

Office of the Special Assistant for Gulf War Illnesses  
[www.gulflink.osd.mil](http://www.gulflink.osd.mil)

Organizzazione delle Nazioni Unite  
[www.un.org](http://www.un.org)

Organizzazione mondiale della sanità (WHO, World Health Organisation)  
[www.who.int](http://www.who.int)

Relief web  
[www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

Unicef, United Nations International Children's Emergency Fund  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

Un ponte per, associazione di volontariato per la solidarietà internazionale  
[www.unponteper.it](http://www.unponteper.it)

Voices in the Wilderness, a Campaign to End the Economic Sanctions Against  
the People of Iraq  
[www.nonviolence.org/vitw](http://www.nonviolence.org/vitw)

Z net  
[www.zmag.org](http://www.zmag.org)

## **VIDEO**

PILGER, J., *Paying the Price: Killing the Children of Iraq*, Carlton Television,  
2000, distribuito dall'associazione "Un ponte per"