

TRIBUNALE PERMANENTE DEI POPOLI

Fondato da Lelio Basso

31^a Sessione

IL DIRITTO INTERNAZIONALE
e LE NUOVE GUERRE

Sala Protomoteca Campidoglio

Roma 14/16 Dicembre 2002

Sentenza

per un



diVERS

DIRITTO

FONDAZIONE INTERNAZIONALE
LELIO  BASSO PER IL DIRITTO E LA LIBERAZIONE
DEI POPOLI

IL DIRITTO INTERNAZIONALE E LE NUOVE GUERRE

Campidoglio, Sala Protomoteca

Roma, 14 - 16 dicembre 2002

Membri della Giuria

ESTELA BARNES de CARLOTTO (Argentina)
ADOLFO PEREZ ESQUIVEL (Argentina)
ERNESTO GARZÓN VALDÉS (Argentina-Germania)
FREDA MEISSNER-BLAU (Austria)
FRANÇOIS HOUTART (Belgio)
FRANÇOIS RIGAUX (Belgio)
DALMO ABREU DALLARI (Brasile)
SUHEIR AZZOUNI (Giordania)
LUCIANA CASTELLINA (Italia)
LUIGI FERRAJOLI (Italia)
FRANCO IPPOLITO (Italia)
RANIERO LA VALLE (Italia)
SALVATORE SENESE (Italia)
LEAH TSEMEL (Israele)
PERFECTO ANDRÉS IBANEZ (Spagna)
RICHARD FALK (Stati Uniti)
LEO SPITZER (Stati Uniti)

Il Tribunale Permanente dei Popoli

si è riunito nei giorni 14 - 16 dicembre 2002 nella Sessione dedicata a: “Il diritto internazionale e le nuove guerre”.

Sono stati ascoltati i seguenti relatori:

Il quadro di riferimento storico - giuridico

- François Rigaux, Università di Louvain-La-Neuve
- Joe Verhoeven, Università di Parigi II
- Richard Falk, Università di Princeton e Università di Santa Barbara

Il decennio del diritto internazionale è stato il decennio di riabilitazione della guerra

- Raniero La Valle, giornalista e scrittore
- Luis Moita, Università Autonoma di Lisbona
- Danilo Zolo, Università di Firenze
- Olivier Corten, Università Libera di Bruxelles

Radici e meccanismi di guerra

- Alberto Negri, giornalista
- Guglielmo Ragozzino, giornalista
- Giulietto Chiesa, giornalista
- Bernard Dréano, presidente del CEDETIM

Le interpretazioni e giustificazioni permissive: aspetti giuridici

- Antonietta Di Blase, Università di Bologna
- Giuseppe Palmisano, Università di Camerino
- Phil Shiner, Peace Rights di Birmingham

Guerra e democrazia

- Justo Lacunza-Balda, preside del Pontificio Istituto di Studi Arabi e di Islamistica
- Luigi Ferrajoli, Università di Camerino
- Salvatore Senese, presidente di Sezione, Corte Suprema di Cassazione

Sono stati ascoltati i seguenti testimoni:

- Gino Strada, chirurgo, fondatore di Emergency
- Maurizio Bonati, Istituto di Ricerche Mario Negri
- Pedrag Matvejevic, scrittore
- Luisa Morgantini, europarlamentare
- Ruchama Marton, presidente di Physicians for Human Rights Israel
- Alessandra Tramontano, Medici Senza Frontiere

Segretario Generale

Gianni Tognoni: Presidente Associazione “Fondazione internazionale Lelio Basso” Onlus

Principali fonti giuridiche di riferimento:

1. Carta delle Nazioni Unite (1945)
2. Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948)
3. Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (1966)
4. Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966)
5. Statuto del Tribunale Permanente dei Popoli e Dichiarazione Universale dei Diritti dei Popoli (1976)
6. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 823 del 25 maggio 1993 (Tribunale *ad hoc* per l'ex-Iugoslavia)
7. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 955 dell'8 novembre 1994 (Tribunale *ad hoc* per il Ruanda)
8. Adozione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, 17 luglio 1998 (Roma)
9. The Washington declaration. Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999
10. Entrata in vigore dello Statuto della Corte Penale Internazionale, 1 luglio 2002
11. The National Security Strategy of the United States of America, September 17, 2002
12. Security Council members say new Iraq measure contains no automatic triggers for force
13. Security Council holds in Iraq in 'material breach of disarmament obligations, offers final chance to comply, unanimously adopting resolution 1441 (2002)
14. Risoluzione delle Nazioni Unite n. 1441 dell'8 novembre 2002

Introduzione

1. *La natura di questa sessione del Tribunale permanente dei popoli.* Diversamente dalla maggior parte delle altre sessioni del Tribunale permanente dei popoli, questa sessione non ha per oggetto l'accertamento di specifiche responsabilità individuali per specifici crimini di diritto internazionale. Essa è piuttosto diretta ad analizzare la crisi in atto delle relazioni e del diritto internazionale, le sue cause politiche, i pericoli che ne conseguono per l'ordine mondiale, le possibili risposte razionali che possono ad essa prospettarsi.

Sotto questo aspetto, questa sessione si collega idealmente a un'altra sessione di questo Tribunale, quella svoltasi a Padova e a Venezia dieci anni fa, nei giorni 5-8 ottobre 1992, su "La conquista dell'America e il diritto internazionale". In quella sessione la conquista del Nuovo mondo, della quale ricorreva allora il cinquecentesimo anniversario, fu identificata come la svolta epocale nella storia dell'umanità da cui trasse origine il diritto internazionale moderno nel cosiddetto "modello Westfalia": un diritto fondato sulla sovranità assoluta dei nuovi Stati nazionali e perciò sul primato delle grandi potenze; sviluppatosi durante tre secoli attraverso guerre e colonizzazioni volta a volta informate alle contrapposte "ragion di stato" degli Stati europei; giunto infine al suo tragico fallimento con la catastrofe delle due guerre mondiali, all'indomani della quale esso fu radicalmente rifondato con l'interdizione della guerra reclamata dalla coscienza comune e stipulata nella Carta istitutiva dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La sessione odierna intende riprendere ed aggiornare l'analisi di allora sullo stato del diritto internazionale, alla luce delle nuove guerre svoltesi in questi dieci anni, della nuova minaccia di guerra attualmente incombente e del tentativo in atto di una riabilitazione della guerra come mezzo di dominio e come strumento ordinario di soluzione dei problemi e delle controversie internazionali. Compito di questa sessione è innanzitutto quello di riflettere sulle conseguenze distruttive che una simile normalizzazione della guerra produrrebbe sul modello normativo delle relazioni internazionali disegnato dalla Carta dell'Onu; in secondo luogo, quello di indicare le possibili alternative di pace a una simile prospettiva, fondate necessariamente sul rafforzamento del ruolo del diritto e delle sue garanzie.

Parte Prima
Il decennio delle nuove guerre

2. *Gli anni Novanta. La crescita della disuguaglianza e della miseria nel mondo unipolare.* Gli anni Novanta furono dichiarati, dall'Assemblea generale dell'Onu, "decennio del diritto internazionale". La caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda furono infatti interpretate come una svolta epocale nelle relazioni internazionali che avrebbe potuto portare all'inveramento della Carta dell'Onu e delle sue promesse di pace e di garanzia dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani. Finita la divisione del mondo in blocchi, cessato l'incubo della guerra nucleare, venuto meno ogni pericolo di aggressione da parte di potenze nemiche, sembrava che nulla si opponesse a un futuro di pace e a una rifondazione delle relazioni internazionali basata su quella che Jürgen Habermas ha chiamato "una politica interna del mondo" all'altezza dei grandi problemi del pianeta: il disarmo progressivo e una graduale cessazione della produzione di armi; la riduzione delle enormi disuguaglianze, responsabili ogni anno della morte per fame e malattie di milioni di esseri umani; una politica di sviluppo sostenibile della ricchezza e dell'economia, idonea a salvaguardare l'ambiente per le generazioni future. E' in questa prospettiva, del resto, che si erano orientate le Conferenze di Vienna e di Parigi sulla riduzione degli armamenti convenzionali, sull'eliminazione delle armi nucleari e di quelle chimiche e batteriologiche.

Si è invece prodotta, negli anni Novanta, una svolta esattamente opposta. Sono state infatti le scelte compiute all'indomani dell'89 che hanno posto fine a quel processo di rinnovamento delle relazioni internazionali che aveva determinato non solo la fine della guerra fredda ma anche il rilancio del ruolo delle Nazioni Unite: le quali, forti di una ritrovata autorevolezza, avevano risolto alcune delle più annose situazioni di conflitto, come quelle della Namibia, della Cambogia e del Salvador e avevano potuto, durante il mandato di Boutros Ghali, concepire un'ambiziosa Agenda per la pace. Quel processo è stato interrotto brutalmente, in quanto la fine della guerra fredda è stata vissuta non già come una liberazione dal ricatto dell'equilibrio del terrore, bensì come una "vittoria" dell'Occidente, frutto anziché della volontà di pace della logica della forza, che avrebbe perciò consentito di passare dal mondo bipolare al mondo unipolare, dominato dall'unica superpotenza mondiale rimasta.

Nel nuovo mondo unipolare, improvvisamente privato del Nemico e impegnato soltanto a celebrare i trionfi del libero mercato, si sono ignorati, e sono stati anzi aggravati, tutti i grandi problemi del pianeta. Si è approfondito il divario di ricchezza tra i paesi ricchi e i paesi poveri; si è lasciato libero corso alle devastazioni dell'ambiente; si sono chiuse ermeticamente le frontiere dei paesi occidentali a masse crescenti di affamati. Si è così manifestata, in stridente contrasto con i principi di uguaglianza e di dignità della persona proclamati nelle tante carte e convenzioni costituzionali e internazionali, una disuguaglianza che non ha precedenti nella storia. Come riferisce il Rapporto annuale sullo sviluppo umano e sulla globalizzazione, meno di 300 miliardari in dollari sono più ricchi di metà della popolazione mondiale, ossia di 3 miliardi di persone. Benché sia enormemente aumentata la produzione *pro capite* di cibo, 15 milioni di persone muoiono ogni anno, a causa della mancanza di acqua e di alimentazione di base di cui soffre oltre un miliardo di persone. Inoltre, nonostante l'incremento globale dell'assistenza sanitaria, si è moltiplicato il numero dei malati di Aids, circa 3 milioni di esseri umani muoiono ogni anno per l'inquinamento atmosferico e oltre 5 milioni per la contaminazione dell'acqua. Infine - ed è il dato più spaventoso - 17 milioni di persone muoiono ogni anno, vittime di malattie infettive e ancor prima del mercato, dato che i farmaci "essenziali" che potrebbero curarle sono brevettati e perciò troppo costosi, o peggio non sono più prodotti perché riguardano malattie in gran parte debellate e scomparse nei paesi più ricchi.

3. *Il vuoto di politica e di diritto nell'età della globalizzazione.* Di fronte a questi problemi drammatici, i paesi occidentali non hanno posto in atto nessuna politica di sviluppo e di integrazione idonea a fronteggiarli. Al contrario, incuranti dell'odio che frattanto montava contro di loro su tutto il pianeta, hanno promosso, all'insegna del nuovo credo ideologico del liberismo senza regole, politiche che hanno solo aggravato e drammatizzato quei giganteschi problemi: l'esaltazione del mercato come legge naturale e massima espressione, in luogo dei diritti fondamentali, dell'universalismo capitalista; lo smantellamento delle politiche di *Welfare* e la privatizzazione di vasti settori della sfera pubblica anche all'interno dei paesi avanzati; lo sviluppo di grandi poteri economici transnazionali sottratti a regole e a controlli giuridici sia statali che internazionali. Il risultato, in un'epoca di globalizzazione dell'economia e delle comunicazioni, è stato un progressivo impoverimento e indebitamento dei paesi poveri e un crescente arricchimento dei ceti ricchi dei paesi più ricchi; la devastazione dell'eco-ambiente, inclusi i cosiddetti "beni

comuni" dell'umanità, ad opera di uno sviluppo industriale senza limiti e regole; la crescita infine della pressione dell'immigrazione alle frontiere sempre più fortificate dell'Occidente.

A questa totale assenza di politica e di capacità di governo, o più semplicemente di elementare previdenza, si è supplito con la politica delle armi. E' così che abbiamo avuto, anziché il decennio del diritto internazionale, il decennio delle guerre: la guerra del Golfo del 1991; la guerra nel Kosovo del 1999, la guerra in Afghanistan dell'anno scorso. Al tempo stesso si è sviluppato, nel senso comune, un processo di normalizzazione della guerra quale strumento di soluzione dei problemi e dei conflitti internazionali. Nell'opinione pubblica occidentale sono state tranquillamente avallate come legittime le tre guerre passate, quelle nel Golfo, nel Kosovo e in Afghanistan. E ci si appresta, almeno negli Stati Uniti, ad avallare come perfettamente legittima una guerra preventiva degli Stati Uniti contro l'Iraq, anche senza una specifica autorizzazione del Consiglio di sicurezza, quale momento di una "guerra infinita" e virtualmente globale. L'espressione "pacifismo" o "pacifismo assoluto" è diventata frattanto poco meno che un insulto: equiparata nel migliore dei casi ad "anti-americanismo" pregiudiziale e, nel peggiore, a fuga dalla realtà e a ideologismo irresponsabile. Del resto il paradigma della guerra permanente sembra riprodurre, a livello planetario, la spirale guerra/terrorismo messa in atto dalla politica del governo israeliano nei confronti del popolo palestinese.

L'effetto di una simile politica, o meglio di questa assenza di politica all'altezza dei problemi del pianeta, è stato un'inquietudine crescente in tutto il mondo e l'aumento dell'odio e dello spirito di rivolta nei confronti dell'Occidente, i cui valori di libertà, di giustizia e di democrazia rischiano di essere pesantemente screditati. Questo sentimento di avversione, che forma il terreno di coltura dei fondamentalismi, è il prodotto, più ancora che dell'ingiustizia e della disuguaglianza, del latente razzismo con il quale ingiustizie e disuguaglianze vengono non solo ostentate e giustificate dalle ideologie liberiste, ma anche difese con le odierne guerre dal cielo "senza perdite di vite umane" dalla parte degli aggressori e con migliaia di vittime innocenti tra le popolazioni aggredite.

4. *La riesumazione imperiale della dottrina della guerra giusta.* A sostegno di questo ritorno della guerra sulla scena mondiale, è stata riesumata e aggiornata, dai governi occidentali, l'antica dottrina cristiano-medioevale della "guerra giusta". Nelle intenzioni dei filosofi scolastici dai quali fu

elaborata - da Tommaso d'Aquino a Francisco de Vitoria e a Francisco Suarez - questa dottrina si proponeva di definire limiti morali alla guerra in modo che fosse possibile distinguere le "guerre giuste" dalle "guerre ingiuste". Questi limiti riguardavano sia le ragioni e le condizioni che potevano giustificare l'esercizio dello *ius ad bellum* (difesa contro un'aggressione, riconquista di territori indebitamente sottratti, punizione di un illecito e, comunque, competenza dell'autorità abilitata a far guerra, retta intenzione ed *extrema ratio*) sia la condotta delle ostilità conformemente allo *ius in bello* (proporzionalità tra offese inferte e risultati conseguiti e immunità dei non combattenti). L'intera dottrina rinviava al quadro politico della *respublica christiana* e presupponeva la presenza di un'indiscussa *auctoritas spiritualis* - la Chiesa cattolica romana - dotata di una potestà giuridica internazionale. Di fatto essa si prestò, più che a limitare le guerre, a distinguere le guerre giuste perché legittimate dalla Chiesa (come le crociate e le guerre di evangelizzazione che accompagnarono la Conquista) dalle guerre ingiuste perché combattute da infedeli o dai nemici in una "guerra giusta".

D'altro canto, venute meno le premesse teologico-morali di questa dottrina, a cominciare dall'autorità spirituale della Chiesa nell'ormai scomparsa *civitas christiana* universale, il concetto di *bellum justum* venne perdendo, nel diritto internazionale sviluppatosi a partire dal secolo XVII, ogni capacità di limitazione morale quanto meno dello *jus ad bellum*, riconosciuto ad ogni Stato europeo quale attributo della sua sovranità.

Infine, all'indomani della tragedia della seconda guerra mondiale, l'idea stessa di una "guerra giusta" è stata radicalmente negata dalla Carta dell'Onu: la quale ha imposto agli Stati membri di "astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza" (art. 2, comma 4^o); ha identificato i fini delle Nazioni Unite nella messa al bando degli "atti di aggressione" e nella "soluzione delle controversie internazionali" "con mezzi pacifici" (art.1, comma 1^o); ha limitato lo stesso diritto di difesa di uno Stato aggredito alla sola facoltà di reagire a "un attacco armato" fino a che "il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale" (art.51).

Tutto questo non ha impedito ai governi occidentali e a una parte della filosofia politica, soprattutto anglosassone, di riproporre la giustificazione morale delle tre guerre del passato decennio: in particolare della "guerra etica" della Nato contro la Federazione Jugoslava e poi della guerra di una coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Afghanistan, all'indomani del mostruoso ed atroce massacro delle *Twin Towers*. Si è trattato di una riesumazione in chiave imperiale della vecchia dottrina della "guerra giusta",

la cui ultima versione è stata esposta nel documento strategico del presidente Bush del settembre 2002 a sostegno di una "guerra preventiva" contro entità giudicate minacciose, componenti dell' "asse del male", "Stati-canaglia" ed altri imprecisati nemici e da scatenare anzitutto contro l'Iraq. Di quella dottrina sono però venuti meno tutti i vecchi presupposti di giustificazione: dalla garanzia di immunità dei civili non combattenti, che sono invece le vittime incomparabilmente più numerose delle guerre odierne, ai diversi principi e criteri di proporzionalità. Il solo presupposto del *bellum justum* che sembra oggi riprodotto è la pretesa degli Stati Uniti di ergersi, non diversamente dalla Chiesa cattolica nell'antico ordine medioevale, ad istanza morale universale nella loro guerra contro il male incarnato dal terrorismo globale.

Parte seconda

Le nuove guerre e il diritto internazionale

5. *Le tre guerre del passato decennio.* Al di là di questi arbitrari richiami alla nozione di "guerra giusta", tutte e tre le guerre dello scorso decennio - la prima guerra contro l'Iraq, la guerra nel Kosovo e la guerra contro l'Afghanistan - sono state decise e condotte in violazione della Carta dell'Onu e dello stesso diritto umanitario di guerra. Ancor più chiaramente illecita, alla stregua della Carta dell'Onu, sarebbe poi una futura guerra contro l'Iraq, più volte annunciata, insieme alla minaccia, fatta da ultimo balenare, di un uso dell'arma nucleare.

Per valutare queste guerre e le attuali minacce di guerra sulla base del diritto internazionale, e in particolare della Carta delle Nazioni Unite, è essenziale distinguere tra l'Onu-ordinamento e l'Onu-organizzazione. E' infatti diffusa, nel dibattito pubblico, l'idea che l'Onu si identifichi con i suoi organi decisionali, e in particolare con il Consiglio di Sicurezza, le cui decisioni equivarrebbero, conseguentemente, al diritto internazionale *tout court*. Occorre invece precisare che il Consiglio di Sicurezza non è un sovrano assoluto, ma un organo soggetto alla Carta dell'Onu, e che quindi le sue decisioni possono ben essere invalide quando con questa, o con il diritto internazionale generale, siano in contrasto. D'altra parte, queste possibili violazioni della Carta da parte del Consiglio di Sicurezza, al pari di quelle

messe in atto dalle grandi potenze, non sono idonee - come spesso si ritiene sulla base di una paradossale identificazione realistica tra validità ed effettività - a innovare o a mutare il diritto internazionale, ma rappresentano degli atti invalidi o illeciti, pur se non sanzionabili adeguatamente anche per il noto difetto di una giurisdizione internazionale di legittimità.

C'è poi un'altra precisazione che è opportuno premettere all'analisi giuridica delle recenti guerre e di quella che si profila nei confronti dell'Iraq. L'illiceità della guerra, sancita dalla Carta dell'Onu, non equivale affatto all'esclusione di un uso legittimo della forza quale estrema misura costringitiva finalizzata a "mantenere o ristabilire la pace". Questo uso è al contrario previsto dalla Carta dell'Onu, che arriva a consentirlo anche con "forze aeree, navali o terrestri" (art.42) e lo pone "alle dipendenze" del Consiglio di Sicurezza (art.47 comma 3[^]) e comunque, ove siano utilizzate forze diverse da quelle previste dal capitolo VII, "sotto la sua direzione" (art.53, comma 1[^]). Ma è chiaro che la differenza tra la "guerra" e questo impiego legittimo della forza non è una differenza formale che possa essere occultata, come hanno fatto molti governi e molti commentatori, con un semplice gioco di parole: chiamando "azioni coercitive internazionali" o "operazioni di polizia" quelle che sul piano empirico hanno tutte le caratteristiche della guerra. La differenza è evidentemente di sostanza, e risiede nella garanzia che l'uso legittimo della forza non serva interessi di parte e non colpisca gli innocenti come accade invece con la guerra. E' perciò la stessa differenza che corre tra pena e vendetta, tra diritto e ragion fattasi: l'uno è la negazione dell'altra, e per negazione dell'altra si definisce. La guerra è per sua natura un uso della forza smisurato e incontrollato, diretto a debellare il nemico. L'uso della forza previsto dalla Carta è invece solo quello strettamente necessario non già per "vincere", ma "per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale" (art.42). Ed è precisamente a garanzia di questi limiti che la Carta dell'Onu richiede che esso si svolga costantemente sotto la direzione del Consiglio di Sicurezza.

6. *La guerra del Golfo del 1991.* Per questo, fu una violazione della Carta dell'Onu, e precisamente degli articoli 1, 2 e 51 già citati, non soltanto la prima guerra contro l'Iraq, nel 1991, ma anche la risoluzione con cui essa fu autorizzata dal Consiglio di sicurezza. Il Consiglio di Sicurezza infatti, come si è detto, non può autorizzare né tanto meno delegare una guerra, ma solo un uso limitato della forza che deve essere attuato sotto la sua direzione e perciò sotto il suo costante controllo. Fu invece una guerra, con bombardamenti sulle

popolazioni civili e distruzioni indiscriminate, quella che fu scatenata sotto la direzione degli Stati Uniti. Del resto, l'ultima fase delle operazioni - il massacro di decine di migliaia di soldati in territorio irakeno, quando il ritiro incondizionato dal Kuwait era stato ormai assicurato - ha fatto cadere qualunque velo sul loro carattere bellico, e non certo di polizia internazionale o comunque finalizzato a ristabilire la pace.

Quella guerra fu inoltre condotta in violazione del diritto umanitario di guerra: ciò che tra l'altro non sarebbe accaduto se si fosse trattato soltanto di un uso legittimo della forza. In essa, infatti, è stato fatto uso da parte delle potenze alleate di molteplici ordigni convenzionali (bombe a frammentazione, ad ossigeno, incendiarie e simili), il cui uso è interdetto dal Protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra dell'8 giugno 1977, dall'Atto finale della conferenza dell'Onu del 10 ottobre 1980 e da numerose risoluzioni dell'Assemblea generale dell'Onu. Sono stati inoltre effettuati attacchi diretti contro obiettivi civili, come il rifugio di Al Amiriya, dove hanno perso la vita 408 persone, in massima parte bambini. Infine, come si è già ricordato, sono state massacrate le colonne dei soldati iracheni in fuga, impedendo loro di arrendersi in violazione del divieto di "combattimento senza quartiere" stabilito dall'art.40 del primo Protocollo di Ginevra.

7. La guerra nel Kosovo e quella in Afghanistan. Ben più vistosa è stata l'illegittimità delle due guerre successive: della guerra nel Kosovo scatenata dalla Nato nel gennaio 1999 e poi di quella contro l'Afghanistan condotta nel 2001 da una coalizione guidata dagli Stati Uniti, l'una e l'altra, per di più, senza alcuna autorizzazione delle Nazioni Unite. Alla violazione degli artt.1, 2 e 51 della Carta delle Nazioni Unite si è aggiunta nel primo caso quella del Trattato istitutivo della Nato, che nei suoi artt.3, 5 e 6 prevede l'intervento, in applicazione dell'art.51 della Carta dell'Onu, solo in caso di un attacco armato all'Alleanza o a uno dei paesi membri. Non a caso, con un documento del 24 aprile 1999 il Consiglio della Nato si è curato di rifondare l'Alleanza cancellando questo limite e conferendole perciò un potere di intervento pressoché illimitato, pur se ancora subordinato, grazie a un omaggio soltanto formale, al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Entrambe queste guerre, poi, sono configurabili come "crimini di aggressione" in base alla lettera *d*) dell'art.5 dello Statuto della Corte penale internazionale approvato a Roma il 17 luglio 1998 da molti degli Stati aggressori. Infine, anche in queste due guerre sono stati commessi crimini di guerra: dai bombardamenti aerei che hanno provocato migliaia di vittime tra

le popolazioni civili, alla distruzione premeditata della televisione jugoslava con l'uccisione dei giornalisti, fino all'impiego di armi messe al bando dalla convenzione di Ginevra del 1980, come le bombe a grappolo e a frammentazione e i proiettili contenenti uranio impoverito.

Ma sono state soprattutto le giustificazioni addotte a sostegno delle due guerre che le rendono allarmanti, ben più di quella del Golfo del 1991. La guerra contro la Federazione Jugoslava fu presentata come guerra in difesa dei diritti umani delle popolazioni del Kosovo, violate dai crimini di Milosevic: quasi che i diritti umani possano essere tutelati, anziché con il diritto, con quella massima e massiccia violazione del diritto alla vita di migliaia di innocenti che è la guerra. La guerra contro l'Afghanistan fu invece giustificata con la finalità di sconfiggere il terrorismo, dopo la strage delle *Twin Towers*: come se una guerra prevalentemente aerea fosse uno strumento idoneo a identificare e a catturare le bande terroristiche clandestine che sarebbero ramificate, secondo quanto è stato affermato, in ben sessanta paesi diversi.

La confutazione più tragica di questi argomenti è venuta dagli effetti provocati dalla guerra. La guerra "umanitaria" della Nato alla Federazione Jugoslava, oltre ad aver provocato direttamente centinaia di vittime e distrutto l'intera infrastruttura economica e civile della Serbia e del Kosovo (tutte le principali fabbriche, due delle tre raffinerie petrolifere, numerose centrali elettriche, gran parte della rete ferroviaria e stradale, decine di ponti, di scuole, di ospedali e di monumenti artistici e religiosi), ha creato le condizioni politiche e militari che hanno consentito a Milosevic, all'indomani dell'inizio della guerra, di perpetrare le sue vendette e stragi nei confronti delle popolazioni kosovare e l'espulsione in massa dalla regione di circa 800.000 persone. La guerra contro l'Afghanistan, se è riuscita in breve tempo a debellare il regime talebano, non è minimamente riuscita a sgominare la rete terroristica di Al Qaeda: tanto è vero che i suoi capi, Bin Laden e il mullah Omar sembrano ancora vivi e la necessità di battere il terrorismo è di nuovo invocata a sostegno di guerre ulteriori, a cominciare da quella contro l'Iraq.

Basterebbe questa inidoneità del mezzo impiegato ai fini perseguiti a rendere moralmente e politicamente ingiustificabili queste due guerre: il mezzo della guerra è infatti consistito, in entrambi i casi, nella punizione, per una sorta di responsabilità collettiva, di persone innocenti. Ed ha quindi violato sia il principio kantiano dell'etica moderna, secondo cui nessuna persona può essere usata come mezzo per fini non suoi, sia il principio della razionalità strumentale, che è alla base di ogni etica della responsabilità, della congruenza dei mezzi ai fini dichiarati.

Parte terza

La prospettiva di una guerra infinita e l'alternativa del diritto

8. *Il pericolo di una dissoluzione del diritto internazionale.* La riabilitazione della guerra come strumento di politica internazionale operata con le tre guerre passate e con la minaccia di una nuova guerra contro l'Iraq esprime la tentazione delle grandi potenze, apertamente espressa dal documento strategico del presidente Bush dello scorso 17 settembre, di costruire un nuovo ordine internazionale, diverso ed opposto a quello disegnato dalla Carta dell'Onu e modellato su esclusiva misura dei loro interessi: un ordine fondato sulla separazione tra la minoranza dei paesi ricchi e potenti dell'Occidente e il resto del mondo, e che perciò non solo ammette *anche* la guerra, ma può essere difeso e mantenuto *soltanto* con la guerra contro i miliardi di esseri umani esclusi ed assunti, ove non accettino il modello imperiale compendiato dal presidente americano nelle tre parole "libertà, democrazia e libera impresa", come potenziali nemici da debellare.

E' soprattutto la minaccia di una guerra contro l'Iraq che avvalorava una simile ipotesi. Questa guerra sarebbe ancor più in contrasto con la Carta dell'Onu di quanto siano state le altre tre guerre: sia che avvenisse su iniziativa degli Stati Uniti senza un'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e solo sulla base delle non meglio precisate "serie conseguenze" ventilate nella risoluzione 1441 del 9 novembre, sia che fosse autorizzata da una nuova risoluzione del Consiglio. La sola differenza tra questa seconda ipotesi e la prima sarebbe infatti l'illegittimo avallo del Consiglio a un gravissimo atto illecito, che varrebbe solo a coinvolgere il supremo organo decisionale dell'Onu nella rottura del suo stesso ordinamento.

Non ricorre infatti, in questo caso, nessun presupposto non diciamo della guerra ma neppure dell'uso controllato della forza. Giacché non esistono prove che il regime iracheno, benché odiosamente totalitario, stia ponendo in atto un'effettiva minaccia alla pace: né che esso abbia collegamenti con il terrorismo più di quanti ne abbiano altri paesi, come per esempio l'Arabia Saudita, né che stia progettando aggressioni contro l'Occidente. In effetti – in considerazione anche delle terribili sanzioni che subisce da oltre dieci anni – l'Iraq è oggi un paese assai più minacciato che minacciante. Perfino il possesso da parte dell'Iraq di armi di distruzione di massa - sul quale stanno

indagando gli ispettori dell'Onu, pur con l'aperto scetticismo degli Stati Uniti - non equivarrebbe da solo a una minaccia alla pace sufficiente a giustificare un intervento armato. La "guerra preventiva" è infatti radicalmente contraria all'ordinamento delle Nazioni Unite. Sia il Consiglio di Sicurezza che la Corte internazionale di giustizia hanno più volte non soltanto escluso, ma condannato non diciamo la guerra ma perfino singole azioni militari intraprese contro l'astratto pericolo di un'aggressione da parte di Stati sospettati di essere in possesso di armi di distruzione di massa. C'è anche un precedente che riguarda l'Iraq di Saddam Hussein: il 19 giugno 1981 il Consiglio di Sicurezza adottò, con il voto anche degli Usa, una risoluzione di condanna dell'attacco israeliano al reattore atomico Osiraq, vicino a Bagdad, respingendo la tesi di Israele secondo cui l'azione era stata giustificata dalla "necessità di difendersi dalla costruzione di una bomba atomica in Iraq". Armi di distruzione di massa, del resto, sono detenute da decine di paesi, molti dei quali governati da dittatori.

Una guerra a tal punto ingiustificata e ingiustificabile come quella attualmente minacciata contro l'Iraq rischierebbe quindi di essere ben più che una violazione della Carta dell'Onu. Sarebbe il segno della volontà di instaurare un nuovo ordine internazionale, modellato sul dominio degli Stati Uniti e basato sulla guerra: anche perché la nuova guerra viene apertamente preannunciata come infinita e insieme sconfinata, senza limiti di tempo né di spazio. Una simile ipotesi equivarrebbe quindi a un tentativo di dissoluzione dell'odierno diritto internazionale: tanto più se avesse l'avallo dell'Onu, che risulterebbe svuotato del suo ruolo istituzionale di garante della pace e ridotto a semplice ostaggio degli Stati Uniti. Di più: essa equivarrebbe a un tentativo di dissoluzione del diritto *tout court*, data l'antinomia di cui si è già detto tra diritto e guerra.

Questa regressione neoassolutistica e imperiale dell'ordine mondiale, finirebbe peraltro per compromettere le forme stesse dello stato di diritto e della democrazia. La restaurazione di un potere di guerra insindacabile e imprevedibile in capo alla superpotenza americana, e perciò al suo presidente, contraddirebbe infatti il paradigma dello stato di diritto, che non ammette poteri assoluti e richiede la soggezione alla legge di qualunque potere. E varrebbe a logorare profondamente le nostre democrazie. Sotto due aspetti: all'interno dei paesi occidentali, a causa delle leggi liberticide ed eccezionali e per l'intimidazione del dissenso critico che sempre si accompagnano all'emergenza bellica; a livello mondiale perché di fatto l'intera popolazione della terra risulterebbe virtualmente soggetta a un nuovo sovrano, rappresentativo nel migliore dei casi del solo popolo del suo paese. Si avrebbe

così il paradosso che una guerra, promossa secondo la risoluzione strategica americana del 17 settembre per difendere “libertà, democrazia e libero mercato”, avrebbe raggiunto l’effetto di affossarli.

9. *Una guerra infinita. L’alternativa del diritto.* E' realistico supporre che una simile dissoluzione non equivarrebbe all'instaurazione di un "nuovo ordine", sia pure ingiusto e disuguale. Essa equivarrebbe a una regressione allo stato di natura nelle relazioni internazionali: a un assetto del mondo che si caratterizzerebbe, secondo l'immagine hobbesiana della società selvaggia e del *bellum omnium* inconsapevolmente riproposta dagli attuali strateghi della lotta al terrorismo, come "guerra infinita".

Avremmo perciò il terribile paradosso che l'atroce strage terroristica dell'11 settembre 2001 avrebbe cambiato il mondo con la vittoria del terrorismo. Giacché non è credibile che il terrorismo, che non è stato sconfitto dalla guerra in Afghanistan possa esserlo dalla guerra in Iraq e meno che mai da una guerra infinita, che avrebbe il solo effetto di assecondarlo e di rafforzarlo.

Giacché la guerra sarebbe più che mai benzina sul fuoco delle crisi in atto e delle già troppe ragioni di odio cresciute in questi anni contro l'Occidente. E lo sarebbe tanto più una guerra così palesemente immotivata come quella che si prospetta contro l'Iraq. Il sentimento acuto di ingiustizia e soprattutto di disprezzo per l'identità di interi popoli e culture che essa provocherebbe, varrebbe infatti ad approfondire l'abisso che si è aperto in questi anni tra l'Occidente e il resto del mondo. Ne risulterebbe screditato l'intero sistema di valori con il quale si identifica l'Occidente: il diritto e la democrazia, la pace e i diritti umani, l'uguaglianza e la dignità della persona. Si produrrebbe un pesante deficit di legittimazione politica delle nostre democrazie, nei tempi lunghi insostenibile. E ne sarebbe compromessa la stessa sicurezza dei paesi occidentali, assediati da masse crescenti di affamati e costantemente minacciati da un terrorismo che la loro imprevidenza avrebbe contribuito ad alimentare.

E' insomma illusoria la prospettiva di un qualsiasi ordine - inteso con "ordine" un qualsiasi assetto idoneo a garantire in un modo o in un altro la convivenza pacifica - basato sulla guerra. La guerra, per di più "infinita", non può essere in nessun modo uno strumento di governo del mondo. E' questa un'acquisizione, al tempo stesso razionale e realistica, che è alla base della nostra stessa civiltà giuridica occidentale: non è possibile, mediante la legge del più forte, non diciamo tutelare i diritti umani e la sicurezza di tutti, ma neppure garantire il pacifico sviluppo dei mercati e la stessa sicurezza

dell'Occidente. Anche il più forte è vulnerabile ed esposto, nello stato di guerra permanente, alla generale insicurezza e precarietà: giacché sempre "il più debole", come scrisse Thomas Hobbes, "ha forza sufficiente per uccidere il più forte o con una macchinazione segreta o alleandosi con altri".

Si conferma così il nesso già sottolineato tra diritto e ragione. Il crollo del diritto internazionale prodotto dalla normalizzazione della guerra equivarrebbe al crollo della ragione. Giacché non solo il diritto, ma anche la pace, non sono fenomeni naturali, ma sono un prodotto della ragione: della ragione giuridica e di quella politica. E il "fondamento della pace", come avverte realisticamente il preambolo alla Dichiarazione dei diritti umani del 1948, sono precisamente "i diritti dell'uomo", la cui tutela "è indispensabile... se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere come ultima istanza alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione".

10. *Il contesto socio-economico.* L'analisi delle guerre non può prescindere da un accurato esame del contesto socio-economico di riferimento e il caso dell'Iraq appare in tal senso paradigmatico.

La salvaguardia di un modello produttivo fondato sulla tutela degli interessi di una esigua minoranza, a danno dell'intero ecosistema, presuppone un uso indiscriminato delle risorse petrolifere. Al tasso attuale di sfruttamento tali risorse sono destinate a prosciugarsi in pochi decenni, e la previsione di un simile scenario ricade in primo luogo sugli USA, seguiti dall'Europa, dal Giappone e dalla Russia. I principali fornitori di idrocarburi per gli Stati Uniti sono, in ordine decrescente: Canada, Arabia Saudita, Venezuela, Messico. Gli interventi diretti o indiretti in questi ultimi tre Paesi, insieme con le diverse azioni promosse al fine di controllare economicamente, politicamente e – se necessario – militarmente, altre regioni strategicamente cruciali sotto il profilo delle risorse, sottendono un chiaro interesse di fondo: il controllo, mediato o immediato, delle fonti energetiche.

È questo il contesto nel quale inscrivere le attuali tensioni che minacciano la pace internazionale e la sovranità dei popoli. Benché il terrorismo, il narcotraffico, le violazioni dei diritti dell'uomo rappresentino senza dubbio dei problemi reali, la selettività stessa degli interventi diretti a contrastarli impone una riflessione sulle ragioni che orientano tali selezioni. Al di là della pretestuosa indignazione, si celano ben altri e più concreti interessi.

Da una prospettiva generale la guerra in Iraq non rappresenta solo un'astratta minaccia, ma un evento reale, già in corso da tempo. È così per l'embargo che ha drammaticamente ridotto le aspettative di vita in quella

regione, ed è lo stesso per l'approccio dei media. La formazione del consenso necessario all'azione passa principalmente attraverso di essi.

11. *Le "giustificazioni" della guerra.* La fine della guerra fredda e del bipolarismo che ha caratterizzato la scena internazionale dopo il 1945 ha avuto la paradossale conseguenza che la pratica delle "guerre calde" è divenuta una tragica realtà per milioni di persone che vivono nella periferia dei centri di potere del mondo. A sua volta, il criminale attentato terrorista dell'11 settembre ha infranto il senso di sicurezza della maggiore potenza mondiale. La reazione che questi fatti hanno provocato sono ben conosciute e non è necessario ricordarle.

Questo Tribunale ritiene invece che è necessario riflettere sul pericolo della spirale bellica e analizzare le fallacie sottostanti agli argomenti con cui di solito viene giustificato il ricorso alla guerra nelle relazioni internazionali.

Secondo un primo argomento, sarebbe indispensabile, di fronte alla minaccia del terrorismo internazionale, reinterpretare gli articoli 2, comma 4 e 51 della Carta delle Nazioni Unite, nel senso che sarebbe legittimo ricorrere all'uso della forza armata a titolo di "difesa preventiva" o "anticipata", cioè per reagire a un attacco non attuale ma futuro e ipotetico. E' questa l'interpretazione offerta dal documento intitolato "*The National Security Strategy of the United States*" del 17 settembre, secondo il quale "gli Stati Uniti hanno il diritto di intraprendere azioni anticipate per difendersi, anche se c'è incertezza sui tempi e sui luoghi dell'attacco del nemico. Al fine di impedire e prevenire atti ostili dei nostri avversari, gli Stati Uniti, se del caso, agiranno in via preventiva". In questo modo, la nozione di "legittima difesa" viene allargata a tal punto che si perde ogni differenza tra difesa e aggressione. Mentre è chiaro che chi si difende adducendo la supposta possibilità di una futura aggressione, incerta quanto al tempo e luogo, si trasforma in realtà in aggressore.

La nozione di "difesa preventiva" ha una lunga tradizione ed è stata ripetutamente respinta non solo, come sopra si è detto, dal Consiglio di Sicurezza e dalla Corte internazionale di giustizia, ma anche dalla giurisprudenza degli Stati Uniti e ancor prima dalle pronunce di Norimberga e dell'Aja. In realtà, la formula della difesa preventiva è un eufemismo con il quale si tenta di legittimare quella che in realtà è un'aggressione. E' una versione "erodiana" del diritto in forza della quale la sanzione precede il delitto. Dal punto di vista giuridico è una formula contraddittoria: chi la invoca si colloca al margine del diritto e converte le sue azioni in mero esercizio del potere. Un potere svincolato dai limiti del diritto è quella che si

chiama “dittatura”: chi l’esercita si colloca nella condizione del “*legibus solutus*”.

L’argomento della “difesa preventiva” ha, d’altro canto, effetti perversi non solo sul piano internazionale, ma anche su quello nazionale. Facendo pesare su una parte dei cittadini, solo per ragioni etniche o religiose, il sospetto di un legame con il presunto aggressore, esso vanifica i principi dello stato di diritto. E’ così che grazie a una disposizione presidenziale del 21 novembre 2001, le persone che non hanno la cittadinanza statunitense e che siano sospetti di terrorismo possono essere giudicate in segreto da tribunali militari. Viene in questo modo violata la giurisprudenza della Suprema Corte che stabilì, nel caso Milligan, che non ci saranno giudizi penali davanti ai tribunali militari, fino a che rimangano aperte le Corti civili. Inoltre, secondo un rapporto dell’*Human Rights Watch* del 15.8.2002, la “guerra contro il terrore” è stata accompagnata da arresti arbitrari, violazioni dei diritti umani, maltrattamenti fisici e psichici, isolamenti in cella per lunghi periodi senza accuse formali, né prove, né avvocati nei confronti di centinaia di cittadini di origine araba. Il fatto che questo accada nella più potente democrazia occidentale è allarmante anche perché crea un gravissimo precedente che rischia di far cadere il confine tra *rule of law* e *rule of terror*. E anche questa è una contraddizione in termini.

Al di là del ricorso all’argomento della “difesa preventiva”, non c’è dubbio che dal punto di vista morale la riabilitazione della guerra come strumento ordinario per la soluzione dei problemi e delle controversie internazionali è inaccettabile. A causa dell’enorme capacità di distruzione degli armamenti odierni e dell’inevitabile massacro che ne consegue della popolazione civile, il concetto di “guerra giusta” è divenuto obsoleto. I cosiddetti “danni collaterali” superano infatti ampiamente i danni direttamente voluti e comportano il sacrificio di vite innocenti, ridotte a meri strumenti rispetto al fine di una supposta difesa dei valori morali.

Questa irrazionale incongruenza tra il mezzo della guerra e i fini dichiarati non è affatto casuale. Essa è la tragica conferma del nesso indissolubile che lega diritto e ragione, legalità e funzioni di garanzia dei diritti o di repressione dei crimini, mezzi e fini, forme e sostanza degli strumenti, anche coercitivi, di tutela dei deboli contro i soprusi dei più forti. Più in generale, essa è il riflesso perverso dell’antinomia tra guerra e diritto e tra guerra e diritti enunciata da Hobbes alle origini della civiltà giuridica moderna: la guerra è la negazione del diritto e dei diritti, primo tra tutti del diritto alla vita, così come il diritto, al di fuori del quale nessuna tutela dei diritti e nessuna funzione di accertamento e repressione dei delitti è

concepibile, è la negazione della guerra. Questo vale ancor più per la guerra moderna. La guerra è stata infatti vietata perché è cambiata la sua natura.

La guerra è stata vietata perché è cambiata la sua natura, a causa della sue illimitate capacità distruttive che rendono ormai moralmente insostenibili tutte le vecchie cause e i vecchi limiti della "guerra giusta". E il diritto internazionale, a sua volta, ha cambiato natura perché ha cambiato natura la guerra. Vietando la guerra, quali che siano le sue ragioni, esso ha trasformato la sua ingiustificabilità morale nella sua illiceità giuridica e ha così archiviato l'idea della "guerra giusta".

Ma non sono solo ragioni morali e giuridiche quelle che si oppongono alla riproposta di concetti obsoleti, come quello di "guerra giusta", o all'estensione contraddittoria di principi come quello della legittima difesa. L'idea di un ordine internazionale basato sul potere brutale della forza è in contrasto anche con argomenti di razionalità strumentale. E' infatti assurdo pensare che la stabilità del sistema internazionale possa essere assicurata dalla violazione di questo medesimo sistema. Perfino la difesa più minimale di un ordine giuridico deve muovere, logicamente, dalla proibizione dell'arbitrio del più forte.

Tutto ciò che si è detto finora non significa sottovalutare la pericolosità criminale del terrorismo politico non istituzionale. Potremmo definire questo terrorismo non istituzionale come un metodo di esercizio della violenza anonimamente individuale, intenzionale, imprevedibile e destinato a provocare in una società un timore generalizzato infliggendo danni a un numero indeterminato di persone innocenti allo scopo di ottenere obiettivi politici non negoziabili.

Il terrorismo punta in tal modo alla eliminazione dello spazio della politica che è quello della negoziazione e del compromesso. In questo senso i suoi effetti sono simili a quelli della guerra: sia questa che quello sono incompatibili con la presa sul serio dei diritti umani fondamentali. Non è un caso, del resto, che il linguaggio del terrorismo sia spesso utilizzato per fini politici, cioè per giustificare l'uso della forza al di là dei limiti del diritto nazionale ed internazionale.

Il Tribunale condanna senza riserve ogni tipo di terrorismo: tanto di quello statale come di quello non istituzionalizzato. Entrambi sono forme non scusabili di uso della violenza. Tanto nel caso del terrorismo come in quello del richiamo della "guerra giusta" è possibile formulare spiegazioni delle loro cause. Occorre tuttavia rilevare che una cosa è spiegare e altra cosa è giustificare. Una spiegazione plausibile non è mai una giustificazione sufficiente. Ciò non autorizza ad ignorare le circostanze che possono

provocare il terrorismo. Molte di queste possono e devono essere modificate dato che rappresentano una flagrante violazione dei principi consacrati nella Carta dell'Onu e nelle altre convenzioni internazionali. E le potenze occidentali, proprio perché hanno recepito questi principi nelle loro costituzioni, hanno un dovere speciale di farlo, ed è proprio questa una buona possibile strada per neutralizzare gli argomenti del terrorista e quindi impedire il pericolo fatale del loro contagio.

Il Tribunale, pertanto:

Condanna questo nuovo ricorso alla guerra operato in questi anni e dichiara illegittime le politiche e le strategie che lo hanno promosso.

Ritiene che un futuro di pace, fondato sulla garanzia dei diritti fondamentali e di livelli minimi di uguaglianza per tutti i popoli e gli esseri umani del pianeta, non solo sia possibile, ma sia l'unica alternativa realistica oltre che razionale al futuro di guerre e di violenza prospettato dalle attuali politiche dominanti.

Ritiene che a questo fine è necessario che il diritto internazionale, recuperando la memoria delle tragedie del passato, si doti di un ben più articolato sistema di garanzie a tutela sia della pace che dei diritti umani: la progressiva messa al bando degli armamenti e della loro produzione; l'attuazione del capitolo VII della Carta dell'Onu, nella prospettiva di un tendenziale monopolio giuridico della forza in capo alle Nazioni unite; l'entrata in funzione della giurisdizione della Corte penale internazionale, allargata al crimine di aggressione previsto dalla lettera d) dell'art.5 del suo statuto; lo sviluppo di politiche sociali e l'introduzione di correlative istituzioni di garanzia, volte a soddisfare i diritti sociali garantiti dai Patti del 1966; l'istituzione di un controllo di legalità sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza.

Esprime la convinzione che è in gioco la convivenza civile su tutto il pianeta, e perciò il futuro non soltanto del diritto internazionale ma dell'intera umanità.