

La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza. — Nel settembre 2002 il Governo degli Stati Uniti ha presentato al Congresso il rapporto annuale sulla strategia di sicurezza nazionale (*The National Security Strategy of the United States of America*, in www.whitehouse.gov). Il documento consiste in realtà in una raccolta di interventi pubblici del Presidente, effettuati nell'arco temporale che va dal settembre 2001 al settembre 2002. In esso si delineano i nuovi orientamenti politici e militari degli Stati Uniti, atti a fronteggiare la minaccia terroristica, che ha assunto forme particolarmente eclatanti con l'attacco alle torri gemelle di New York. L'assenza di unitarietà redazionale, ed il carattere politico dei vari documenti inseriti nella raccolta, sono all'origine di una certa mancanza di organicità che si avverte nella lettura. Inutilmente si trarrebbero da essa conclusioni precise circa i comportamenti che gli Stati Uniti intendono attuare nei confronti di attività di tipo terroristico. Una analisi giuridica del documento non appare tuttavia inutile. Nel delineare gli indirizzi strategici di fondo che guideranno le attività politiche e militari degli Stati Uniti, il documento fornisce indicazioni utili a ricostruire i convincimenti di tale Stato circa l'assetto normativo internazionale in tema di uso della forza.

La principale novità contenuta nella nuova strategia di sicurezza è certamente la previsione di azioni militari preventive rivolte contro Stati stranieri per eliminare una situazione potenzialmente pericolosa per la sicurezza nazionale. Secondo il documento, una minaccia alla sicurezza nazionale si può materializzare in due elementi: una politica di sostegno di gruppi terroristici da parte di uno Stato e una politica tesa all'acquisizione di armi di distruzione di massa, suscettibili di essere impiegate in attacchi terroristici. Ancorché la dottrina non escluda la possibilità di operare azioni militari preventive anche solo in presenza di uno di questi elementi, è soprattutto la loro combinazione che concretizza una seria minaccia alla sicurezza nazionale, tale da giustificare un'azione militare a carattere preventivo. Come si legge nel documento, «[t]he overlap between States that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action».

Nonostante la nuova strategia tenda a presentare il possibile ricorso ad azioni preventive come un adeguamento dell'istituto della legittima difesa rispetto alle caratteristiche della minaccia terrorista, gli elementi di distinzione fra queste figure sono assai numerosi e tali da indurre a pensare che si tratti piuttosto di istituti diversi.

Innanzitutto, la previsione di azioni preventive nella nuova strategia di sicurezza sembra prescindere del tutto dall'attualità o dall'imminenza di un attacco, ma si riconnette ad elementi di tipo prognostico, quali i collegamenti con gruppi terroristici o la politica di acquisizione di armi da parte

di uno Stato, che vengono qualificati come elementi atti a dimostrare di per sé l'esistenza di un pericolo per la sicurezza nazionale: «Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first».

In secondo luogo, il documento ammette espressamente la possibilità di operare azioni militari a carattere preventivo non solo nei confronti dei gruppi terroristici, ma anche nei confronti di Stati che, per il fatto di sostenere o ospitare sul proprio territorio gruppi terroristici o per il fatto di possedere armi di distruzione di massa, possano costituire una minaccia per la sicurezza nazionale. In ciò, la nuova strategia di sicurezza si discosta da quanto previsto in precedenti documenti strategici, i quali configuravano bensì la possibilità di azioni preventive, limitatamente tuttavia all'esigenza di evitare un attacco terrorista (v. la strategia di sicurezza nazionale presentata nel 1998 dal Presidente Clinton, che qualificava il bombardamento di basi del gruppo Al Qaeda in Sudan e Afghanistan nell'agosto del 1998 come «a necessary and proportionate response to the imminent threat of further terrorist attacks against U.S. personnel and facilities», in www.globalsecurity.org).

Inoltre, rispetto all'azione militare, la nuova dottrina non pone limiti di carattere funzionale riferiti all'esigenza di respingere l'attacco o rimuovere l'immediatezza del pericolo, ed assume anzi come parametro di riferimento quello, ben diverso, della funzionalità rispetto all'esigenza di eliminare definitivamente la minaccia per la sicurezza nazionale. Vi si legge: «the purpose of our action will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends». Ciò parrebbe quindi giustificare azioni anche su larga scala funzionali all'esigenza di provocare un mutamento del regime politico. A tale esigenza andrebbe commisurata l'intensità e la scelta dei mezzi dell'azione militare.

Se la nuova strategia di sicurezza è chiara nel definire, in presenza dei presupposti menzionati, un potere unilaterale di azione, essa non specifica peraltro i rapporti fra azione individuale e competenza istituzionale delle Nazioni Unite. Dalla documentazione disponibile sembra anzi desumersi una certa equivalenza giuridica fra azione unilaterale ed eventuali azioni operate in un quadro multilaterale, sia esso quello delle Nazioni Unite o quello di organizzazioni regionali, quale la NATO, o di coalizioni *ad hoc*: «While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our rights of self-defense by acting preemptively».

Questi elementi, nel loro complesso, paiono discostare sostanzialmente la figura dell'azione militare preventiva, sulla cui ricostruzione giuridica il documento indugia, dall'istituto della legittima difesa (sulla difficoltà di ricondurre alla figura della legittima difesa azioni militari massicce nei confronti di Stati che danno appoggio a gruppi terroristici, cfr. recentemente CHARNEY, *The Use of Force against Terrorism and International Law*, in *American Journal of Int. Law*, 2001, p. 835 ss.). La dottrina strategica non sembra concepire l'azione unilaterale come provvedimento provvisorio ed eccezionale, teso a far fronte all'immediatezza del pericolo, ma

piuttosto come rimedio parallelo ed alternativo rispetto ai rimedi di ordine istituzionale. Di conseguenza, essa rinuncia alla ricerca di un coordinamento fra l'azione unilaterale ed i meccanismi di amministrazione centralizzata dell'uso della forza e sembra invece presupporre una sorta di parallelismo fra attività istituzionali delle Nazioni Unite, tese a reagire all'esistenza di situazioni di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ed attività unilaterali, tese a prevenire situazioni di pericolo per la sicurezza di singoli Stati. Si legge nel documento: «[F]or centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of pre-emption on the existence of an imminent threat, most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries».

Sul piano giuridico, la nuova strategia sembra quindi ricollegarsi alla disciplina internazionale antecedente rispetto all'istituzione delle Nazioni Unite, ed evoca la perdurante esistenza di un potere di azione unilaterale rimasto in capo agli Stati anche in seguito alla introduzione di un meccanismo centralizzato di amministrazione della forza. In questa prospettiva concettuale, l'istituzione di un sistema di sicurezza collettivo non avrebbe comportato l'estinzione della disciplina preesistente. Gli Stati avrebbero quindi comunque il potere di ricorrere a mezzi coercitivi unilaterali una volta accertato il mancato funzionamento dei meccanismi istituzionali o la loro inidoneità ad assicurare condizioni soddisfacenti di sicurezza. L'istituto della guerra preventiva costituirebbe allora l'effetto del processo di evoluzione normativa di tale sistema, teso ad adattare i meccanismi di autotutela alle nuove esigenze prospettate dalla emergenza terroristica (sull'esigenza di adeguare l'ordinamento internazionale alla minaccia terroristica e di dotare gli Stati degli strumenti per combatterla efficacemente cfr. recentemente REISMAN, *In Defense of World Public Order*, in *American Journal of Int. Law*, 2001, p. 833 ss.).

Questa conclusione sembra quindi accostarsi in maniera significativa ad orientamenti già presenti, in particolare, nella dottrina statunitense, i quali hanno variamente prefigurato l'esistenza, nella disciplina internazionale dell'uso della forza, di un doppio livello normativo: quello derivante dalla Carta delle Nazioni Unite, imperniato su meccanismi di garanzia di tipo istituzionale, e quello di origine consuetudinaria, destinato a sostituirsi al primo in relazione alla sua incapacità di garantire uno *standard* di sicurezza adeguato (v. soprattutto FALK, *The Beirut Raid and the International Law of Retaliation*, in *American Journal of Int. Law*, 1969, p. 415 ss.; più in generale per l'idea che il divieto di uso della forza previsto dall'art. 2, par. 4, della Carta sia condizionato al funzionamento del sistema di sicurezza collettivo cfr. soprattutto REISMAN, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*, in *American Journal of Int. Law*, 1984, p. 642 ss.).

Una costruzione di questo tipo, tuttavia, piuttosto che consentire la coesistenza di un doppio sistema normativo, avrebbe l'effetto di vanificare i meccanismi di controllo dell'uso della forza che derivano dal sistema delle Nazioni Unite. La posizione di un divieto di uso della forza nel sistema

delle Nazioni Unite non avrebbe senso se ciascuno Stato potesse comunque fare ricorso alla forza sulla base di un proprio discrezionale apprezzamento circa l'efficienza del meccanismo di sicurezza collettivo e la sua idoneità a fronteggiare adeguatamente una situazione di minaccia alla propria sicurezza (in una prospettiva concettuale ben diversa, l'esistenza di un doppio livello normativo nella disciplina dell'uso della forza è stata sostenuta da PICONE; fra i vari contributi nei quali l'a. ha esposto la sua concezione, si veda, da ultimo, *La « guerra del Kosovo » e il diritto internazionale generale*, in *Rivista*, 2000, p. 309 ss., spec. p. 326 ss.). Al di là delle ipotesi di legittima difesa, nel sistema della Carta il divieto di uso della forza appare infatti necessariamente correlato ad un meccanismo di accertamento istituzionale delle condizioni che ne giustificano l'impiego. In questo senso, esso sembra essere stato accolto nel diritto internazionale generale (rinvio in proposito all'analisi contenuta nel volume *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2001, p. 278 ss.).

La dottrina della guerra preventiva appare insomma tradurre, sul piano giuridico, una più generale inclinazione della principale potenza mondiale a guardare a meccanismi unilaterali come strumento per garantire la propria sicurezza. In quanto espressione della concezione giuridica della principale potenza mondiale, peraltro, l'impatto normativo della nuova dottrina non è trascurabile, ed appare comunque ben maggiore rispetto a comportamenti specifici posti in violazione della disciplina sull'uso della forza.

Peraltro, è difficile pensare che la strategia di sicurezza sia stata redatta con l'intento di facilitare il ricorso alla forza da parte di ciascuno Stato della comunità internazionale. Da essa emerge anzi la consapevolezza che un generale riconoscimento della liceità di azioni preventive potrebbe avere l'effetto di fornire a Stati terzi una causa di giustificazione per casi di utilizzo abusivo: «The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression». È plausibile pensare quindi che, nel sistema complessivamente delineato dal documento, il ruolo dei meccanismi giuridici di controllo dell'uso della forza sia sostituito dalla accresciuta fiducia in meccanismi di tipo politico, e, in particolare, nella capacità di gestione unilaterale delle crisi da parte dello Stato che l'ha adottato. (*Enzo Cannizzaro*)

La protezione della Turchia in base all'art. 4 del Trattato NATO. Il 19 febbraio scorso il Comitato di pianificazione della difesa (*Defence Planning Committee*) della NATO ha autorizzato con urgenza l'adozione di talune misure di protezione militare della Turchia (v. il *Press Release* (2003)013, in <http://www.nato.int>). La relativa decisione è collegata al possibile coinvolgimento di tale Stato (e di altri membri dell'Alleanza) nel conflitto armato diretto a costringere l'Iraq ad osservare la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1441 (2002), come risulta dal comunicato stampa del 16 febbraio, la cui parte iniziale rammenta l'impegno assunto nel *Summit* di Praga di adottare «effective action to assist and support the efforts of the United Nations to ensure full and immediate compliance by Iraq, without conditions or restrictions, with UN Security Council Resolution 1441» (il comunicato, intitolato *Decision Sheet of the Defence Planning Committee. NATO Support to Turkey within the Framework of Article 4*

DIP.DIR.INTERN.