

La “Dottrina Bush” e il diritto internazionale

di:
Alessio Atzori



28 novembre 2005

La “Dottrina Bush” e il diritto internazionale

Introduzione

La lingua italiana traduce sotto un unico termine due concetti che nella lingua inglese ed in altre lingue vengono al contrario distinti. Questi sono i concetti di “*preemptive war*” e di “*preventive war*”. La traduzione italiana è di guerra preventiva. I due termini derivano dal latino. Prevenire deriva da *praevenire*, mentre *to preempt* deriva da *praemere* che i romani intendevano come “*comprare qualcosa prima degli altri*”. Ho ritenuto necessario chiarire la distinzione tra i due concetti per rendere più comprensibile ciò che intende affermare la strategia di sicurezza nazionale statunitense pubblicata nel settembre del 2002. L’analisi dei due concetti sarà svolta all’interno del primo capitolo. Nel secondo capitolo sarà invece analizzata direttamente la strategia di sicurezza americana, con lo studio dei principali documenti strategici americani, della Casa Bianca e del Dipartimento della Difesa. Successivamente, nel terzo capitolo, una volta chiarito quale dei due concetti precedenti è stato adottato dal Presidente americano, analizzerò l’aderenza della nuova strategia al diritto internazionale corrente.

L’obiettivo principale della presente tesi è quello di stabilire se la dottrina delle “*preemptive actions*” sia stata applicata o meno al caso iracheno. Un altro obiettivo, più profondo è quello di tentare un’interpretazione della strategia americana.

Nelle conclusioni tenterò di darvi una risposta.

1. Distinzione tra Preventive war e Preemptive war

1.1. Preventive war

Partiamo col concetto di “*preventive war*”. Si può parlare di guerra preventiva quando la minaccia che proviene dal nemico è appena percepibile e dunque dovrebbe concretizzarsi in un arco di tempo piuttosto lungo. In alcuni casi si parla addirittura di alcuni anni prima del suo effettivo concretizzarsi. Per questo motivo, prima degli strumenti militari, per porre termine alla minaccia, è possibile utilizzarne altri quali diplomatici o economici. In sostanza la minaccia è a lungo termine e lascia ampio spazio di riflessione allo Stato minacciato. Tuttavia questo è fortemente incentivato ad utilizzare lo strumento bellico perché la guerra preventiva nasce da una situazione fluida dello scenario internazionale. In sostanza per parlare di guerra preventiva ci deve essere uno spostamento della *balance of power*. Lo Stato egemone, che vede un altro Stato rafforzarsi e dunque propenso a minacciarlo in seguito, tenta di approfittare della temporanea debolezza dell’altro Stato prevedendo che se non agisse ora, in futuro si vedrebbe costretto a combattere in condizioni strategicamente sfavorevoli. C’è anche un altro scenario possibile che porta a parlare di guerra preventiva. Uno Stato potrebbe avere intrapreso delle riforme militari che lo hanno portato ad essere strategicamente più forte del nemico. In questo caso potrebbe utilizzare questo momentaneo vantaggio per attaccare lo Stato nemico. In qualsiasi scenario la guerra preventiva è tesa al mantenimento dello status quo internazionale.¹

1.2. Preemptive war

Il secondo concetto è la “*preemptive war*”. Questa concezione di guerra parte da una diversa percezione della minaccia. Questa è percepita infatti come imminente e crescente, praticamente è quasi formata e pronta ad essere attivata. Non ci sono altre alternative all’azione militare che infatti

¹ Pietro Battacchi, *L’uso preventivo della forza: la nuova strategia di sicurezza nazionale e l’esempio israeliano del 1956*, “Informazioni della Difesa”, 4/2003

è vista come necessaria. La guerra non può essere evitata perché non c'è spazio per altri tipi d'azione. Qualsiasi tentativo di soluzione pacifica, con azioni economiche, finanziarie o diplomatiche, darebbe un vantaggio strategico al nemico che potrebbe sferrare l'offensiva indisturbato.

Un'altra differenza con l'azione preventiva consiste nella posizione del nemico. Nel caso della guerra preventiva il nemico non è in posizione d'attacco perché non essendo ancora pronto e intenzionato a portare avanti un attacco. Al contrario, quando si decide per la preemptive war il nemico è in una posizione offensiva.

I due concetti si distinguono anche per il calcolo costi/benefici. Nel caso della guerra preventiva si valuta che un attacco immediato sarebbe meno costoso di un attacco futuro perché nel frattempo il nemico si rafforzerebbe e la guerra diventerebbe più difficile. Nel caso dell'azione preemptiva² al contrario il calcolo viene fatto sui costi relativi all'attesa e quelli relativi all'attacco. I primi devono essere superiori. Proprio per questo l'attesa è giudicata strategicamente e politicamente inammissibile. Occorre studiare bene l'attacco e preparare un'ottima difesa perché un suo fallimento, dato l'immediatezza della minaccia porterebbe ad una risposta istantanea del nemico.³

Il concetto di guerra preemptiva può essere distinto in ulteriori due concetti. I due concetti sono quello di preemptive self-defense e di anticipatory self-defense. La differenza tra questi due concetti è che il secondo consiste nel colpire per primi, non solo per colpire gli atti, ma addirittura le intenzioni. Entrambi questi concetti, fanno riferimento all'episodio della nave *Caroline* del 1837 che analizzerò in seguito. In effetti riconoscono che per mettere in atto un'azione preemptiva bisogna riscontrare la necessità, l'immediatezza e la proporzionalità.⁴

2. La Dottrina Bush

Come affermato nell'introduzione, l'analisi della distinzione tra la guerra preventiva e la *preemptive war* assume il significato di analizzare la dottrina Bush e comprendere meglio quale sia la risposta data dalla sua amministrazione alla minaccia proveniente dal terrorismo. I documenti emanati dalla Casa Bianca parlano di "*preemption*" per cui si tende a considerare questa la strategia scelta dal presidente americano. La "*preemption*" è stata considerata l'arma con la quale sconfiggere il terrorismo internazionale. Contro quest'ultimo secondo gli strateghi di Washington non è possibile utilizzare i principi della deterrenza e del contenimento che hanno caratterizzato le strategie americane dell'ultima metà del secolo. Un primo timido accenno era stato dato dal documento del Dipartimento della Difesa pubblicato pochi giorni dopo l'11 settembre. Nel documento si afferma che "*The U.S. must deter, preempt, and defend against aggression targeted at U.S. territory, sovereignty, domestic population, and critical infrastructure*".⁵

Questa nuova dottrina è stata esposta dal Presidente americano nel discorso all'accademia militare di West Point all'interno del quale Bush afferma che poiché è cambiata la natura e l'origine della minaccia occorre studiare una nuova risposta. Le sue parole sono "*And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives*".⁶ La dottrina mira ad un obiettivo essenziale, ossia evitare che si ripetano sul suolo americano episodi come quello dell'11 settembre. Dopo tale data e con l'annuncio della nuova strategia è venuto meno il contenuto delle precedenti dichiarazioni del Presidente, nelle quali veniva annunciato che gli Stati Uniti avrebbero utilizzato le

² Spesso ho utilizzato il termine "pre-emptiva" dal verbo italiano *empire*, con il significato di "prima che si compia"

³ Pietro Battacchi, *L'uso preventivo della forza: la nuova strategia di sicurezza nazionale e l'esempio israeliano del 1956*, "Informazioni della Difesa", 4/2003

⁴ Michael McGinty, *That Was The War That Was: International Law, Pre-emption and the Invasion of Iraq*, "RUSI - Journal, London", Royal United Service Institute for Defense Studies, n.3, (2003), p. 20-25

⁵ *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, September 30, 2001, pag. 69

⁶ *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, 1 giugno 2002, disponibile sul sito www.whitehouse.gov

forze armate solo per rispondere ad una aggressione. La necessita di individuare e distruggere i piani dei nemici prima che siano in grado di provocare danni enormi, era stata in seguito ribadita in varie occasioni, fino a trovare la sua definitiva sistemazione ufficiale all'interno del documento intitolato *"The National Security Strategy of the United States of America"*. In questo documento si parla di *"preemption"* in varie occasioni. Nel terzo capitolo intitolato *"Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends"* possiamo trovare la seguente frase *"While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country"*.⁷ Successivamente nel quinto capitolo intitolato *"Preventing our Enemies Threatening Us, Our Allies and Our Friends with Weapons of Mass Destruction"* si cerca di legittimare questa dottrina attraverso il diritto internazionale, cercando di far approvare un nuovo concetto di legalità per le *"preemptive actions"* adattandole al nuovo contesto internazionale. Possiamo trovare scritto *"For 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 preemption 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. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning".⁸ La giustificazione data al possibile ricorso alle *preemptive actions* si basa sul rischio dell'attesa. Qualora l'attacco nemico previsto si avverasse i danni sarebbero maggiori di quelli provocati da un'azione del genere. Nello stesso capitolo troviamo scritto *"The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively"*.⁹ Lo stesso concetto era stato espresso dal Consigliere per la Sicurezza Nazionale Condoleeza Rice in un suo discorso in cui descrive la strategia di sicurezza nazionale del Presidente. Sul rischio dell'attesa si esprime così *"Preemptive action does not come at the beginning of a long chain of effort. The threat must be very grave. And the risks of waiting must far outweigh the risks of action"*.¹⁰ Nel documento successivo dedicato alle armi di distruzione di massa il concetto di *"preemptive measures"* viene esteso alle armi in questione *"Because deterrence may not succeed, and because of the potentially devastating consequences of WMD use against our forces and civilian population, U.S. military forces and appropriate civilian agencies must have the capability to defend against WMD-armed adversaries, including in appropriate cases through preemptive measures. This requires capabilities to detect and destroy an adversary's WMD assets before these weapons are used"*.¹¹ Anche nel documento dedicato alla lotta contro il terrorismo viene espressa l'intenzione di agire anticipatamente sul nemico, questa volta per prevenire azioni ostili contro i civili. Il concetto viene chiarito in questo modo *"If necessary, we will not hesitate to act alone, to exercise our right to self-defense, including acting preemptively against terrorists to prevent them from doing harm to our people and our country"*.¹²

⁷ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 2002, pag. 6

⁸ *ibid.* pag. 15

⁹ *ibid.* pag. 15

¹⁰ *Dr. Condoleeza Rice Discusses President's National Security Strategy*, October 1, 2002, disponibile sul sito www.whitehouse.gov

¹¹ *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, White House, December 2002, pag. 6

¹² *National Strategy for Combating Terrorism*, The White House, February 2003, pag. 2

3. Legittimità internazionale della Preemption

Dall'analisi dei documenti americani abbiamo dedotto che la *National Security Strategy*, nata per essere interamente applicata al caso iracheno, stabilisce che l'unico strumento militare in grado di mettere fine alle minacce che incombono sugli Stati Uniti, e allo stesso tempo l'unico strumento in grado di limitare gli svantaggi asimmetrici sono le "preemptive actions". Il problema ora è quello di capire se questa strategia è aderente alle leggi di diritto internazionale.

Il diritto internazionale e in particolare il diritto delle Nazioni Unite è già da tempo sotto un processo di rinnovamento. Per giustificare l'intervento americano in Afghanistan sono state addotte delle scorciatoie legali. Una di queste era l'intervento umanitario. Benché non sia stato ancora ufficializzato, ossia benché non si è ancora riusciti a tramutarla in una dottrina, la sua legittimità è riconosciuta da gran parte della comunità internazionale ed infatti questo principio, quello dell'intervento umanitario, è già stato applicato nel 1999 nella guerra nella ex-Jugoslavia. Oltre a questo principio, visto come legittimazione di una guerra, viene dibattuta anche la possibilità di azioni preventive intese come autodifesa anticipata in reazione a minacce imminenti. Proprio l'immediatezza della minaccia è un elemento che può fare da ago della bilancia per quanto riguarda la legittimità della dottrina. Vediamo perché in caso di minaccia imminente la sua azione in Iraq sarebbe stata legittima sotto il profilo del diritto internazionale.

Se si legge la Carta delle Nazioni Unite nel paragrafo che riguarda l'uso della forza, l'uso unilaterale della forza è chiaramente illegale. La norma della Carta delle Nazioni Unite che lo vieta esplicitamente è l'art 2 comma 4. Nella Carta l'uso della forza viene sensibilmente ridotto. Lo Statuto in questione prevede solamente due eccezioni a questo divieto: l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e l'autodifesa così come prevista dall'art. 51, ossia ammissibile solo se avvenuta in risposta ad un precedente attacco. In ogni caso potrebbe essere detto che la Carta delle Nazioni Unite non rappresenta esattamente il diritto internazionale inteso anche nella sua componente consuetudinaria. Il diritto internazionale viene infatti creato tramite i trattati e i comportamenti. Per quanto riguarda la fonte consuetudinaria, questa assume valore di norma internazionale in base al comportamento degli Stati. In altre parole, lo Stato che compie una determinata azione, deve essere convinto che il suo comportamento rispecchi le norme di diritto internazionale. Sotto il regime consuetudinario che ha preceduto la nascita della Carta delle Nazioni Unite, l'autodifesa anticipata era legittimata dal diritto in questione. La dottrina dell'uso anticipato dell'autodifesa, era accettata in linea di massima dalla comunità internazionale. Il caso di scuola classico è quello della *Caroline* del 1837. In questo caso, fu sancito che affinché il concetto di autodifesa anticipata potesse essere legale era essenziale la presenza di due elementi: necessità e proporzionalità. Lo Stato dovrebbe dimostrare che l'autodifesa è dovuta ad un evento istantaneo, soverchiante, che non lascia scelta riguardo ai mezzi da adottare e nessun momento per deliberare. In sostanza si tratta di dimostrare che l'uso della forza da parte dell'avversario sarebbe stato imminente, e che non ci sarebbero stati altri mezzi se non la forza per evitare l'attacco. Il secondo concetto, quello della proporzionalità, ci dice che la risposta dovrebbe essere proporzionata all'attacco. Gli studiosi dell'epoca affermarono insomma che se uno Stato era in grado di dimostrare la necessità e la proporzionalità dell'atto di *preemption*, questo sarebbe stato perfettamente legale, e accettato dalla comunità internazionale. Accertata l'esistenza di una norma consuetudinaria precedente alla nascita delle Nazioni Unite, il problema resta quello di stabilire qual è l'effetto della Carta sulla legge consuetudinaria di autodifesa anticipata. L'intendimento della Carta è molto vago e non a caso ci sono due interpretazioni: la prima che afferma che l'art 51, limitando l'uso della forza, ha come intento il rendere illegittima qualsiasi forma di intervento armato eccezion fatta per i due casi nominati precedentemente, la seconda afferma invece che l'art 51 non ha voluto cancellare le leggi consuetudinarie vigenti precedentemente in materia, e tra le altre ha fatto salva quella che permetteva l'uso dell'autodifesa anticipata. In ogni caso il problema

non è quello di cercare se esiste una norma internazionale che consenta l'uso delle *preemptive actions*, ma se, data l'esistenza di una norma consuetudinaria al riguardo, ce ne sia una che lo vieti. Questo problema può essere risolto analizzando i casi in cui alcuni stati hanno invocato l'autodifesa anticipata, citando il caso della *Caroline*. Questi casi sono:

- La crisi dei missili di Cuba (1962);
- La guerra dei sei giorni (1967);
- L'attacco al reattore iracheno Osirak (1981).

In questi tre casi i dibattiti alle Nazioni Unite, portarono ad una conclusione. Non esiste alcuna legge internazionale che vieta il diritto all'autodifesa anticipata così come sancita dalla legge consuetudinaria internazionale. In tutti e tre i casi è stata riconosciuta l'esistenza della norma consuetudinaria nata dal caso *Caroline*. Tutte le azioni summenzionate sono state dichiarate illegali in primis perché non era stata riscontrato l'elemento dell'immediatezza della minaccia così come inteso dal caso *Caroline*, solo in un secondo tempo sono state dichiarate illegali per aver violato la Carta.¹³

Conclusioni

L'imminenza dell'attacco avversario è diventata un elemento legittimante un eventuale attacco preemptivo. La differenza tra i precedenti casi è che l'attuale dottrina Bush cerca di rilassare il concetto di imminenza e conseguentemente quello di necessità dell'azione militare. Il vecchio criterio di imminenza potrebbe non avere sempre senso.

La Strategia di Sicurezza Nazionale del 2002 era stata elaborata per essere applicata alla crisi irachena, in ogni caso, alla vigilia dell'attacco all'Iraq gli stati Uniti si sono trovati obbligati a legittimare la guerra in altre maniere. In particolare il Presidente ha cercato di legittimare il diritto della coalizione di ricorrere all'uso della forza sulla base delle risoluzioni delle nazioni Unite 678(1990), 687(1991) e 1441(2002). Questo è affermato anche dalla lettera che l'ambasciatore americano alle Nazioni Unite, Negroponte, ha spedito al Segretario Generale delle Nazioni Unite. La lettera dice che in particolare la risoluzione 687 aveva imposto all'Iraq un cessate il fuoco che non è stato rispettato dal regime iracheno. La violazione del cessate il fuoco, e di conseguenza della risoluzione, permetteva alla coalizione di far ricorso alla risoluzione 678 che legittimava un intervento armato in Iraq. Sulla base di questa risoluzione sono state intraprese in passato diverse azioni militari contro l'Iraq che hanno ricevute il consenso implicito del Consiglio di Sicurezza. La legittimazione dell'attacco all'Iraq, si è dunque basata sulla violazione delle precedenti risoluzioni e in particolare sulla violazione dell'ultima che imponeva un disarmo completo e verificabile, pena serie conseguenze.¹⁴

Perché gli Stati Uniti non hanno applicato la loro nuova strategia? Come dichiarato dagli Stati Uniti, la strategia della *preemption*, si basava sul caso *Caroline*. L'attacco all'Iraq avrebbe trovato il consenso internazionale se si fosse riusciti a dimostrare l'immediatezza della minaccia. Qualora Saddam avesse avuto veramente le armi di distruzione di massa, la comunità internazionale avrebbe sostenuto senza esitazioni l'attacco all'Iraq. Così non è stato. Al momento dell'attacco gli Stati Uniti non sono riusciti a dimostrare l'esistenza di queste armi. Il consenso della Comunità internazionale è venuto meno perché ancora attaccata al concetto di guerra tradizionale. L'imminenza dell'attacco infatti prima era verificabile se il nemico aveva schierato le forze armate in posizione offensiva. Il Presidente dice invece che le regole tradizionali devono essere cambiate. Riportando una frase già citata in precedenza la strategia afferma che la comunità internazionale "*must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such*

¹³ Anthony Clark Arend, *International Law and the Preemptive Use of military Force*, "The Washington Quarterly" Spring 2003

¹⁴ Lettera dell'ambasciatore americano Negroponte al Segretario Generale delle Nazioni Unite, del 20 marzo 2003. Disponibile sul sito internet www.un.org

attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning".¹⁵ In poche parole, gli Stati Uniti affermano che il concetto di imminenza della minaccia così come inteso sin dal 1837, non è più applicabile. L'11 settembre è stata una data incancellabile della storia, che ha causato migliaia di morti. Eppure il giorno prima, questa minaccia non era considerata imminente.

In ogni caso l'allentamento del concetto di imminenza relativamente alle armi di distruzione di massa è molto pericoloso. Lascia nelle mani dello Stato che si ritiene minacciato una ampia discrezionalità, che potrebbe giustificare molti attacchi armati. Inoltre rilassando questo concetto si tende a far rientrare all'interno del concetto di azioni preemptive anche quello di azioni preventive. Un esempio chiarificatore è quello dell'Iraq. Dai documenti americani si deduce che il caso iracheno è pienamente aderente alla norma consuetudinaria del 1837. La minaccia irachena è definita "*grave and growing*". Blair era arrivato a sostenere che l'Iraq possedeva missili con testate chimiche e batteriologiche che potevano essere schierati in 45 minuti. Per quanto riguarda le armi di distruzione di massa non sono state trovate. Se si tiene conto della norma del 1837, si potrebbe concludere che non essendo riscontrabile l'immediatezza della minaccia, la strategia americana non sarebbe applicabile, e soprattutto non troverebbe alcuna legittimità internazionale. Tuttavia i terroristi non danno preavviso prima di utilizzare tali armi, e si potrebbe scoprire la loro esistenza solo in caso di un effettivo utilizzo. Per questi motivi George W. Bush afferma che il concetto di imminenza va cambiato. È la sua dottrina non è da sottovalutare dal punto di vista strategico e soprattutto può essere un importante fattore deterrente. Tuttavia facendo venire meno la necessità di dimostrare l'imminenza della minaccia, l'azione contro uno Stato presunto possessore di queste armi si trasforma da *preemptive* in *preventive*. Nei documenti si parla di una necessità di attaccare oggi l'Iraq perché un eventuale attacco iracheno domani sarebbe troppo costoso. Se non lo si attacca oggi, l'Iraq potrebbe cedere a breve le sue armi di distruzione di massa ai terroristi. Questo sarebbe imperdonabile, e l'inazione di oggi porterebbe a seri danni domani. Questo è in perfetta sintonia col concetto di *preemption*. La guerra in Iraq si è trasformata in *preventive* perché non esistendo la prova dell'esistenza delle armi, il significato è quello di impedire la loro fabbricazione, e dunque un loro utilizzo o cessione ai terroristi, che tuttavia è una prospettiva lontana non esistendo ancora le armi. Se non si attacca oggi, un domani, quando le armi le avrà veramente, ci ritroverà di fronte ad affrontare una battaglia strategicamente imprevedibile.

La mia conclusione è che con la nuova strategia il Presidente americano cerca di allargare la norma consuetudinaria del 1837, per consentire la legittimità di azioni preventive, distinte da quelle preemptive, contro stati possessori di armi di distruzione di massa.

¹⁵ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 2002, pag. 15