

## *A proposito del mandato delle Nazioni Unite nelle operazioni del Golfo \*\**

A partire dall'inizio della guerra del Golfo il ruolo delle Nazioni Unite è andato scemando fin quasi a zero. È divenuto evidente a tutti, nel bene e nel male, che questa guerra è stata il risultato di decisioni prese a Washington da leaders politici americani che agivano per conto proprio. Gli Stati Uniti sono riusciti a mettere in piedi una coalizione di paesi che hanno cooperato nel fare la guerra e il loro unilaterale controllo sulla strategia di combattimento non ha ancora suscitato obiezioni né alle Nazioni Unite né altrove. E tuttavia, da un punto di vista formale, questa è una guerra delle Nazioni Unite, risultante da votazioni del Consiglio di sicurezza lungo un arco di mesi e approvata dai governi di potenze quali l'Unione Sovietica, la Francia e il Giappone. Ma è questo il modo di operare delle Nazioni Unite in nome della pace e della sicurezza internazionale che ci si attendeva? In altre parole, la guerra del Golfo è l'avveramento del sogno di una potente Organizzazione delle Nazioni Unite che si fa carico di proteggere i paesi dall'aggressione o è la perversione di quel sogno?

Per decenni, durante tutto il corso della Guerra Fredda, le persone orientate alla pace hanno denunciato la paralisi politica che ha fatto delle Nazioni Unite poco più di uno spettatore di fronte alla maggior parte dei grandi conflitti. Con la fine della Guerra Fredda, accompagnata in special modo dall'entusiastico favore di Gorbaciov per un approccio globale alle questioni pace-guerra, le Nazioni Unite hanno ricevuto una nuova assicurazione sulla vita. La crisi del Golfo sembrava offrire un'occasione perfetta per profittare al massimo di questi favorevoli sviluppi — aggressione contro un piccolo stato, con l'aggressore, per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite, chiaramente intenzionato ad annettersi un membro dell'Organizzazione mondiale e impegnato a intensificare la criminosità della sua intrapresa sequestrando ostaggi stranieri e commettendo una serie di crimini contro l'umanità nel paese occupato.

\* Professore di Diritto internazionale, Centre for International Studies, Princeton University.

\*\* Testo tradotto dall'inglese a cura della Redazione.

In presenza di questa provocazione e della fine del conflitto Est-Ovest, era del tutto appropriato che una risposta forte e concertata seguisse. Inoltre, l'aggressione contro il Kuwait minacciava la sicurezza e la struttura dei prezzi del mercato petrolifero mondiale, coinvolgendo interessi politici di grande portata.

Prendere posizione a favore di una ferma risposta a livello globale sotto gli auspici delle Nazioni Unite, non equivale tuttavia a suggerire né che una guerra avrebbe dovuto essere autorizzata né che si sarebbe dovuto concedere agli Stati Uniti di portare avanti il loro *show* come se la materia rientrasse nella loro politica estera. La guerra non avrebbe dovuto essere autorizzata e neppure minacciata con l'ultimatum del 15 gennaio; e comunque, una volta scoppiata, le Nazioni Unite avevano l'obbligo di controllarne la delimitazione degli scopi, di indicare i mezzi per raggiungerli nonché di usare la propria autorità per imporre una cessazione del fuoco.

Il Consiglio di sicurezza non ha alcuna autorità di delegare queste responsabilità a uno o più dei suoi membri e la sua legittimità in relazione all'intero corpo dei membri delle Nazioni Unite, specialmente nei confronti del mondo islamico, è seriamente in discussione. L'Assemblea generale e il Segretario generale avrebbero dovuto essere molto più attivi nel prevenire la guerra, più vigilanti nel difendere l'integrità della Carta delle Nazioni Unite di fronte al fallimento del Consiglio di sicurezza nell'agire secondo la lettera e lo spirito della stessa Carta, e più risoluti nell'evitare che si creassero l'impressione e la realtà di un'autorità delle Nazioni Unite esercitata con due pesi e due misure. L'autorità delle Nazioni Unite è stata sfidata da Israele per molti anni, con l'appoggio degli Stati Uniti. La provocazione discende sia dal rifiuto di Israele di ritirarsi dai territori occupati durante la guerra del 1967, comprese la West Bank e Gaza, sia dalla sua posizione di rigetto di qualsiasi ragionevole tentativo di soddisfare le rivendicazioni di autodeterminazione dei Palestinesi.

Ai popoli del mondo sono state imposte argomentazioni fuorvianti per giustificare l'approccio Usa/Onu nel periodo tra il 2 agosto 1990, giorno dell'invasione del Kuwait, e l'inizio delle operazioni belliche il 15 gennaio 1991. Rimane difficile dire se tali argomentazioni siano state avallate sinceramente o ipocritamente, benché sia probabile che si tratti di un misto di sincerità e di opportunismo. Disturba che una così larga parte dell'opinione pubblica e dei mass-media abbiano recepito tali argomenti con una così piccola reazione critica, specialmente nelle settimane immediatamente precedenti lo scoppio della guerra.

Il mio tentativo in questa sede è di evidenziare le numerose illusioni contenute nelle argomentazioni addotte dagli Usa per giustificare il proprio approccio alla crisi.

Non v'è dubbio che le Nazioni Unite abbiano *formalmente* autorizzato l'approccio Usa. Il Presidente Bush può correttamente sostenere che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite "ha approvato 12 risoluzioni intese a condannare la non provocata invasione e occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq, a rafforzarne l'implementazione mediante sanzioni economiche e ad autorizzare l'uso della forza per costringere Saddam a rispettare tali risoluzioni". Ma dietro questo mandato formale delle Nazioni Unite si celano dubbi molto seri sul fatto se l'Organizzazione mondiale sia stata fedele alla propria Carta e alle più ampie finalità di pace e di giustizia per la cui realizzazione essa fu creata. Si ha l'inquietante impressione che le Nazioni Unite siano state convertite durante la crisi del Golfo in un virtuale

strumento della politica estera degli Stati Uniti, con ciò compromettendo la loro futura credibilità.

Soprattutto, c'è stato un mandato illimitato a usare la forza dopo il 15 gennaio. La Risoluzione 678 ha autorizzato "ogni mezzo necessario" senza fornire criteri di specificazione. Essa fu subito diffusamente interpretata come semaforo verde agli Stati Uniti perché gestissero la guerra a proprio gradimento e sotto il proprio comando. La Risoluzione 678 non contiene neppure l'indicazione di limiti quanto a durata e ad obblighi di tenere informato il Consiglio di sicurezza, né restrizioni quanto al livello dei mezzi distruttivi o responsabilità per danni ai civili e neppure una rinuncia ad usare mezzi di distruzione di massa. Dare agli Stati Uniti un mandato a fare una guerra senza restrizioni è assolutamente incompatibile con la missione fondamentale delle Nazioni Unite intesa a "salvare le future generazioni dal flagello della guerra".

Il *gap* esistente tra gli obblighi previsti dall'articolo 33 della Carta e la riluttante volontà del Presidente Bush "to go the extra mile for peace" è rivelato dalla cosiddetta "offerta" di incontri a livello di Ministri degli esteri svoltisi a Ginevra. Il Segretario di Stato Baker fu incaricato di incontrare il Ministro degli esteri Aziz a Ginevra sulla base della seguente formula, espressa in un discorso da Bush: "Niente negoziati, niente compromessi, niente tentativi di salvare la faccia, niente premi all'aggressione". Non è certamente questo il tipo di obblighi a trovare soluzioni pacifiche stabiliti dall'art. 33! Questo snaturamento del ruolo e delle finalità delle Nazioni Unite è evidente in tutta la sua ampiezza man mano che ci si avvicina al 15 gennaio. Praticamente, ogni attenzione diplomatica fu concentrata sull'interazione fra Washington e Bagdad, con alcune confuse azioni di secondo piano giocate dalla Comunità europea, specialmente dalla Francia. Praticamente, le Nazioni Unite sono scomparse come attore. Se si fosse trattato di una genuina intrapresa delle Nazioni Unite, sarebbe stato logico che il Consiglio di sicurezza sedesse in seduta permanente e si accompagnasse ad un'azione del Segretario generale mirante a stimolare la soluzione diplomatica. Invece, nelle settimane prima della guerra apparve chiaro che non esisteva alcuna disponibilità a consentire che il Consiglio continuasse a discutere (per paura di indebolire l'ultimatum di guerra del 15 gennaio), mentre il Segretario generale divenne invisibile. Con quello che fu un gesto dell'ultima ora allo scopo di creare l'impressione che esistevano intenzioni pacifiche, fu annunciato dal Segretario di Stato Baker a Ginevra, dopo l'inutile conversazione con il Ministro degli esteri iracheno il 9 gennaio, che poiché il contatto diretto tra gli Stati Uniti e l'Iraq non aveva prodotto alcun risultato, gli Stati Uniti avrebbero visto con favore un ulteriore disperato sforzo del Segretario generale e di altri membri della coalizione delle Nazioni Unite. Tale incoraggiamento non fu inteso seriamente e fu esplicitamente limitato alle linee direttive di Bush che in maniera decisa non davano spazio a nessuna manovra diplomatica. Perez de Cuellar visitò rapidamente l'Iraq e l'Arabia Saudita su queste inconsistenti premesse prima del 15: una missione che egli avrebbe dovuto rifiutare. Questa tardiva, debole e insincera iniziativa fu intesa più a costruire "il caso di guerra" che a facilitare la pace. Sappiamo ora che il Presidente Bush e il suo "gabinetto di guerra" (composto di consiglieri a lui molto vicini) aveva già preso decisioni sulla guerra a Camp David durante il periodo natalizio, cioè ben prima della volontà di procedere con l'incontro di Ginevra e il successivo incoraggiamento dei buoni uffici. È del tutto stupefacente che neppure l'Arabia Saudita e il Kuwait abbiano par-

tecipato a questo processo decisionale e non fossero neppure stati consultati seriamente. Nulla fu fatto da altri Membri delle Nazioni Unite per smentire l'impressione e la realtà che l'Organizzazione mondiale fosse usata dagli Stati Uniti per costruire quanto più sostegno possibile di pubblica opinione a favore del suo approccio unilaterale e militarista alla crisi.

Le difficoltà relative alla gestione della crisi da parte delle Nazioni Unite vanno ben oltre. L'articolo 33 della Carta impone agli stati il fondamentale obbligo di trovare una soluzione negoziale per ogni controversia internazionale che minacci di sfociare in guerra. Naturalmente, si può retoricamente sostenere, come ha fatto John Major, Primo Ministro inglese, che uno non può negoziare con un ladro. Ma questa analogia è semplicista e erronea. Se il ladro è pesantemente armato, sarebbe stupidamente auto-distruttivo rifiutarsi di negoziare senza tenere conto delle circostanze. In ogni caso, una crisi internazionale non può utilmente paragonarsi ad un crimine fra individui. Ben più complesse questioni e interessi sono sul tappeto. La pace e il benessere di molti milioni di persone sono stati messi a rischio dal rifiuto persino di ricercare una soluzione pacifica. Questo rifiuto è una ancor più pesante sconfitta delle Nazioni Unite laddove l'evidenza suggeriva che le sanzioni alternative alla guerra stavano avendo successo.

Forse, ed è ciò che soprattutto disturba, questo espediente delle Nazioni Unite di autorizzare la guerra ha quasi completamente scontato l'alternativa delle sanzioni. Nessuno può sostenere con certezza se e quando le sanzioni avrebbero avuto successo, troppo presto si giunse alla conclusione che esse avevano fallito. Parimenti, giova ricordare che i due paesi più riluttanti a perseguire l'approccio delle sanzioni nella crisi, gli Stati Uniti e il Regno Unito, sono gli stessi stati che davano lezione al mondo dicendo che in relazione al Sud-Africa era necessario essere pazienti allo scopo di consentire alle sanzioni di esercitare una significativa pressione. Al contrario, l'evidenza attesta che le sanzioni stavano esercitando una pesante pressione sull'Iraq, un paese la cui sopravvivenza dipendeva dagli introiti delle esportazioni di petrolio. William Webster, Direttore della CIA, certamente non critico della politica degli Stati Uniti, testimoniò davanti al Congresso che le sanzioni avevano fatto cadere del 97% le esportazioni dall'Iraq e del 90% le importazioni, e altre eminenti personalità governative e militari concordavano tutte nel reputare che le sanzioni erano state sorprendentemente efficaci. Giornalisti presenti nel Golfo confermano l'opinione che le sanzioni stavano esercitando una crescente pressione sull'Iraq. Di fronte a una tale evidenza, era conveniente per le Nazioni Unite attendere, anche se una soluzione diplomatica appariva impraticabile.

Si pone un altro serio problema tecnico in relazione alla fondamentale Risoluzione del Consiglio di sicurezza che pose l'ultimatum del 15 gennaio. Ai sensi dell'articolo 27 (3) della Carta, le decisioni del Consiglio di sicurezza in questa materia richiedono "il voto affermativo di nove membri compresi i voti *concorrenti* dei membri permanenti". La Cina si astenne dalla Risoluzione 678. Un'astensione non è un voto "concorrente". C'è un dubbio precedente che risale alla guerra di Corea, allorquando al Consiglio di sicurezza fu concesso di autorizzare l'uso della forza nel periodo in cui l'Unione Sovietica boicottava le sue sessioni. Dunque, almeno un appiglio costituzionale fu trovato per tentare di spiegare e giustificare la evidente disapplicazione della Carta. A quel tempo, la evidente disapplicazione dell'articolo 27 fu giustificato dal "boicottaggio" sovietico, che fu inteso essere

espressione del rifiuto di partecipare alle attività del Consiglio, donde gli argomenti per addurre che per il bene della pace mondiale il non-appoggio sovietico doveva essere superato. Senza dubbio, una argomentazione analoga può essere adottata nel caso di una astensione, ma essa non fu mai tentata e sarebbe d'altronde difficile accettare un tale modo di ragionare. Altra cosa sarebbe abbandonare l'esercizio del potere di veto, date le relazioni più cooperative tra Est e Ovest; un tale corso può essere utile al futuro delle Nazioni Unite. Esso richiederebbe tuttavia un emendamento alla Carta. Anche qui, ci si sarebbe aspettato che una tale manifesta rottura della struttura costituzionale dell'Organizzazione avesse dato luogo a sfide e discussioni sia dentro l'Organizzazione sia sulla stampa. Il silenzio al riguardo è un indicatore di quanto completo sia stato il controllo degli Stati Uniti sull'uso della *machinery* delle Nazioni Unite fin dal 2 agosto 1990. È in certa misura sorprendente che i due stati che votarono contro la 678 nel Consiglio di sicurezza, Yemen e Cuba, non abbiano mai sollevato alcuna obiezione costituzionale a questo modo di procedere. Questa circostanza è estremamente inquietante in relazione all'indipendenza e al futuro dell'Organizzazione. Non è né salutare né politicamente accettabile che le Nazioni Unite divengano la creatura dell'unica restante superpotenza del mondo, specialmente nel campo della pace e della sicurezza.

Dovrebbe allora essere chiaro che l'autorizzazione delle Nazioni Unite nel caso che qui interessa, ha un fondamento estremamente debole. Il ricorso alla guerra dimostra la debolezza delle Nazioni Unite in relazione alla sua Carta. Qualunque idea si abbia di una politica corretta, è una illusione pensare che poiché le Nazioni Unite hanno dato la loro benedizione alla guerra un simile corso di azione sia legittimo.

Una spiegazione del ricorso alla guerra discende dall'insistenza degli Stati Uniti, esercitata senza efficace opposizione all'interno del processo decisionale delle Nazioni Unite, nel sostenere che sarebbe una ricompensa all'aggressione perpetrata dall'Iraq lavorare per una stabilità complessiva nella regione. Nessuna menzione della giustizia per i Palestinesi, perfino la proposta di una conferenza per trattare delle rivendicazioni palestinesi fu scartata da Washington con una sola parola, "linkage" – ma la carta palestinese fu nelle mani di Saddam soprattutto perché l'Occidente ha mantenuto nel corso degli anni un approccio squilibrato al conflitto israelo-palestinese. Muovere verso la creazione di uno stato palestinese mediante un processo diplomatico è cosa che avrebbe dovuto farsi già da tempo, giacché essa contribuirebbe a risolvere il conflitto centrale della regione che ha portato sofferenze e guerre a quei popoli, compresi gli Israeliani, per più di quattro decenni. Inoltre, la risposta delle Nazioni Unite alla illegale occupazione irachena del Kuwait sarebbe compensata da una tanto tardiva quanto necessaria rettifica dell'occupazione illegale e prolungata (dal 1967) della West Bank e di Gaza da parte di Israele. Sarebbe altrettanto utile adottare misure per ristabilire la piena sovranità del Libano, un paese crudelmente vittimizzato per quasi due decenni da periodici interventi e occupazioni dei suoi vicini siriani e israeliani e dalle forze armate dell'Olp.

Questi problemi regionali richiedono di essere urgentemente risolti.

Le relative iniziative non hanno mai avuto bisogno di essere legate alla vicenda dell'Iraq, ma se una guerra avesse potuto essere prevenuta perché esse congiuntamente fornivano una sorta di "salva faccia" per Saddam Hussein, ciò avrebbe dovuto costituire un prezzo negoziale da pagare per ottenere l'incondizio-

nato ritiro dell'Iraq dal Kuwait.

La guerra del Golfo è stata in larga misura una conseguenza del fatto che governi e opinione pubblica si sono cullati nella sottomissione a una "diplomazia delle illusioni" delle Nazioni Unite pilotata dal Governo degli Stati Uniti. Molti stati hanno appreso la passività durante la Guerra Fredda, lasciando la pace globale e la sicurezza quasi completamente nelle mani delle superpotenze. La guerra del Golfo rende chiaro che la persistenza di questa passività è tale da produrre una nuova pericolosa versione di Pax Americana. Una conseguenza di tale corso sarebbero la riduzione delle Nazioni Unite a una sorta di timbratore postale e il suo Segretario generale a un girovago.

Il periodo dopo la Guerra Fredda continua tuttora a presentare genuine occasioni per un nuovo ordine mondiale meno militarista e più incentrato sul diritto internazionale e su un accresciuto ruolo delle Nazioni Unite. Ma questa opportunità non può realizzarsi fino a quando un più ampio numero di governi non assuma una più grande responsabilità nel decidere e realizzare una politica globale su queste basi. La guerra del Golfo vivacemente dimostra gli acuti pericoli per la pace mondiale che nascono dal rifiuto di quei paesi che hanno le leve del potere economico, di gettare il loro peso nella direzione della soluzione pacifica dei conflitti e di agire nel nome dei comuni principi di diritto, moralità e giustizia in modo che gli eguali siano trattati con un peso ed una misura quando capita che ci si rifiuti di conformarsi alla volontà della comunità mondiale quale espressa attraverso le Nazioni Unite. ■