

Università degli Studi di Bari
Centro Interdipartimentale di Ricerche sulla Pace (CIRP-Uniba)
in collaborazione con
Unione Scienziati per il Disarmo (USPID)

**IL DISARMO DELL'IRAQ
FRA GUERRA E DIRITTO**

*Contributi di: Italo Garzia, Ugo Villani,
Nicola Cufaro Petroni*

Bari, 2003
Servizio Editoriale Universitario

INDICE

Presentazione,
Giovanni Girone e Glauco Ambrosi

Il disarmo dell'Iraq tra guerra e diritto:
una introduzione di carattere storico,
Italo Garzia

Il disarmo dell'Iraq e l'uso
della forza del diritto internazionale,.....
Ugo Villani

Iraq: il disarmo e la guerra,.....
Nicola Cufaro Petroni

Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 678, 687, 1441.....

Presentazione

E' con vero piacere che possiamo presentare oggi questo fascicolo che contiene i testi delle relazioni presentate il 31 gennaio 2003 durante dibattito "Il disarmo dell'Iraq fra guerra e Diritto", svoltosi presso la nostra Facolta' di Giurisprudenza.

L'Università di Bari è particolarmente presente da molti anni nel settore della riflessione sulla pace, sui conflitti e sul controllo degli armamenti con il suo Centro Interdipartimentale di Ricerche sulla Pace (CIRP - UniBa) che coordina il lavoro di numerosi studiosi di discipline tecnico-scientifiche, umanistiche e giuridiche. Questa struttura, oltre a curare attività di tipo scientifico e accademico (essa è fra gli organizzatori del dibattito che è all'origine di questa pubblicazione), si è fatta anche promotrice di molte iniziative anche di carattere didattico.

In particolare, ricordiamo il Corso di Perfezionamento in Politiche e Tecnologie della Pace e del Disarmo tenutosi per quattro cicli e attualmente in fase di riconversione in un Master. Ma non possiamo neanche dimenticare la Scuola di Pace organizzata per diversi anni in collaborazione con il Comune di Molfetta dalla inarrestabile attività del Prof. Marco Maestro: un corso estivo che ha saputo più di una volta far convivere in un dialogo civile israeliani e palestinesi. Infine è in questo clima che è attiva da molti anni anche una collaborazione con l'Unione Scienziati Per Il Disarmo che ha contribuito validamente alla realizzazione delle nostre iniziative.

Tutto questo attesta la nostra convinzione che la guerra non è oggi, come non è mai stata, un mezzo adatto per risolvere i conflitti internazionali: semmai li approfondisce e li aggrava.

L'Università deve annoverare tra i suoi doveri istituzionali nel campo dell'educazione anche quello di far conoscere ai cittadini i lavori e le opinioni degli studiosi che di questi problemi si interessano. E' suo compito fornire un'informazione non superficiale e non faziosa su questioni di tale delicatezza: noi ne abbiamo qui a Bari le competenze, e abbiamo anche la volontà di non sottrarci al dovere morale di comunicarle.

Bari, 18 marzo 2003

Il Rettore
Prof. Giovanni Girone

Il Direttore del CIRP-Uniba
Prof. Glauco Ambrosi

IL DISARMO DELL'IRAQ TRA GUERRA E DIRITTO: UNA INTRODUZIONE DI CARATTERE STORICO

Italo Garzia

La crisi irachena - attualmente al centro di un serrato dibattito che ha portato a divisioni e contrasti anche all'interno dello stesso campo occidentale - costituisce il punto finale di una vicenda iniziata più di dieci anni fa, con la conclusione della cosiddetta Guerra del Golfo. Fu proprio in quella occasione, infatti, che a Baghdad furono imposte da parte dell'ONU severe condizioni di pace che, oltre a stabilire un rigido *embargo*, prevedevano tra l'altro l'obbligo di distruggere le "armi di distruzione di massa" delle quali il regime irakeno si era dotato negli anni precedenti e di quei missili balistici che avessero un raggio di azione superiore ai 150 chilometri, la creazione di *no fly zones* che limitavano pesantemente la sovranità del Paese.

Saddam Hussein, sconfitto pesantemente sul campo di battaglia e screditato sul piano internazionale avendo concepito ed attuato un atto di aggressione contro un paese come il Kuwait con il quale non solo non esisteva alcun contenzioso aperto, ma che era anche considerato per la sua posizione geografica e per le sue riserve petrolifere economicamente e strategicamente assai importante per il campo occidentale, aveva avuto davvero poche carte da giocare per rendere meno pesante la propria posizione. Né a sua benemerenzza poteva vantare il merito di aver combattuto - questa volta con il pieno appoggio tanto dell'Occidente quanto dell'Unione Sovietica - una guerra lunga e sanguinosa contro l'Iran, comunemente considerato all'inizio degli anni '80, dopo la rivoluzione khomeinista, il principale elemento di destabilizzazione nell'area mediorientale. La prassi di servirsi di attori regionali per combattere quelle che venivano comunemente definite "guerre per procura" è stata assai diffusa nel corso della Guerra Fredda; e questo, prescindendo dalla circostanza che quell'attore fosse più o meno sensibile ai valori della democrazia occidentale. L'importante, in quella logica, era che fosse in grado di mettere in campo un potenziale militare atto a raggiungere gli scopi che si intendevano raggiungere.

Fu molto probabilmente perché riteneva di poter contare, grazie ai "meriti" conquistati nella guerra contro l'Iran, sull'acquiescenza della comunità internazionale che Saddam diede avvio all'aggressione contro il Kuwait ma, come è noto, i suoi calcoli si rivelarono sbagliati, dando inizio ad un braccio di ferro ai cui ultimi esiti stiamo per l'appunto assistendo proprio in questi giorni.

Se la situazione fosse rimasta quella appena descritta, la crisi irachena non avrebbe tuttavia presentato alcun elemento di novità rispetto ad altre crisi che si erano verificate negli anni e nei decenni passati, crisi che avevano ugualmente coinvolto, oltre agli attori direttamente ed originariamente coinvolti nel confronto, gli Stati Uniti e l'ONU. Si pensi ad esempio alla crisi coreana dell'inizio degli anni Cinquanta o a quella, più recente, che aveva visto combattere il Vietnam del Nord e quello del Sud. A ben vedere, tuttavia, quelle crisi avevano avuto un carattere assai diverso da quella attuale: si era trattato infatti, in quelle occasioni, di ristabilire un equilibrio politico-diplomatico, strategico e militare che - legato agli esiti finali del secondo conflitto mondiale - se non mantenuto, avrebbe rischiato di compromettere i rapporti di forza tra le due Superpotenze. Il problema, insomma, era stato quello di ristabilire un "ordine" che rischiava di essere compromesso. A differenza della situazione internazionale esistente nel momento in cui si erano verificate le crisi coreana e vietnamita, quella attuale non conosce alcun ordine prestabilito: il crollo dell'Unione Sovietica ha fatto venir meno ogni forma di equilibrio bipolare, lasciando aperti spazi di azione che, se possono da un lato favorire il riorganizzarsi della società internazionale su basi più eque e democratiche, possono dall'altro dare fiato a spinte di segno assolutamente opposto.

Il problema non riguarda ovviamente il negare il ruolo centrale che comunque l'unica delle due superpotenze rimaste ancora in vita - vale a dire gli Stati Uniti - non possono non occupare nella costruzione della futura società internazionale, ma in primo luogo di comprendere se tale ruolo debba essere esclusivo oppure in un qualche modo condizionato dalla presenza di altre potenze "regionali", ed in secondo luogo di stabilire quale debba essere nel futuro il ruolo delle Nazioni

Unite che, pur con tutti i limiti legati alla sua possibilità di azione, rappresenta comunque l'unico luogo fisico e politico nel quale l'*insieme* della comunità può fare ascoltare la propria voce.

Ciò che sta accadendo nel mondo arabo costituisce anch'esso una conseguenza dello stato di cose che si è venuto a creare con la conclusione della Guerra Fredda: al di là del confronto tra Washington e Baghdad, la partita che si sta giocando è quella relativa all'affermazione di un *primato politico* in quella parte del mondo, un primato che ha certamente anche a che fare con il controllo della produzione del petrolio, ma che interessa anche la ridefinizione di un nuovo scenario internazionale e – aggiungerei – gli stessi rapporti di forza tra i paesi arabi. Un problema, questo, che si è posto fin dal momento della crisi prima e della caduta poi dell'Impero Ottomano, e che ha visto il manifestarsi di una spaccatura assai netta tra paesi “modernizzatori” e paesi “integralisti”, con comportamenti che tuttavia non sono stati sempre lineari nascondendo - per l'appunto - una volontà di potenza e di primato che poco ha avuto a che fare con i valori della religione islamica troppo spesso utilizzati per mascherare obiettivi di carattere politico. Di più: questa divisione tra modernizzatori ed integralisti ha spesso tagliato in senso orizzontale le popolazioni civili e le classi dirigenti interne ai singoli paesi arabi, dando origine a tensioni sociali e lotte per il potere che sono costate migliaia di morti.

Insomma il problema dell'Iraq, della sua “democratizzazione”, del suo disarmo, del rispetto delle molte risoluzioni delle Nazioni Unite che Baghdad si è ben guardata dal rispettare, costituisce semplicemente la punta di un *iceberg* costituito da una materia la cui reale natura viene spesso volutamente nascosta e che meriterebbe invece di essere studiata e compresa nella sua reale entità. Tutto questo rende la situazione che stiamo vivendo per molti versi assolutamente paradossale ed incerta: paradossale appare ad esempio che si chieda all'Iraq di disarmare senza che ciò crei le condizioni per evitare una guerra che si continua a ritenere – con o senza il conforto dell'ONU – assolutamente sicura; incerte appaiono poi le motivazioni di un eventuale attacco, la cui sostanza non è stata ancora ben definita avendo volta a volta a che fare con il mancato rispetto delle risoluzioni dell'ONU o con la responsabilità per gli atti terroristici che l'11 settembre del 2002 hanno drammaticamente colpito gli Stati Uniti. È fuori di dubbio che per quegli attentati qualcuno debba pagare, ma sulla base di responsabilità che vanno accertate con chiarezza e spiegate all'opinione pubblica internazionale.

Altre considerazioni riguardano gli altri attori direttamente o indirettamente coinvolti nella crisi irachena. I principali paesi europei hanno in genere scelto di muoversi perseguendo interessi di carattere particolare, oppure il disegno di costruire o consolidare un proprio rapporto *privilegiato* con Washington, rendendo in questa maniera assai problematica la possibilità che l'Unione Europea possa finalmente parlare con una sola voce. La NATO, da parte sua, ha dovuto registrare una spaccatura al proprio interno assolutamente impensabile solo qualche anno fa.

Il complesso di questi comportamenti ha reso la situazione internazionale assai frammentata ed incerta e - quello che più conta – sta progressivamente smantellando i pilastri stessi sui quali si è retta nel corso degli ultimi secoli la prassi dei rapporti tra gli Stati. Un principio fatto proprio dall'amministrazione statunitense – sulla cui sostanza l'attenzione non è stata forse sufficientemente posta – mi sembra a tale riguardo particolarmente importante: quello relativo alla necessità di costruire nel futuro non più *alleanze stabili*, ma funzionali agli obiettivi di politica estera che volta a volta si intendono raggiungere. Questa logica - si potrebbe dire - della “intercambiabilità” delle alleanze, costituisce un elemento di radicale novità sulla scena diplomatica mondiale, una novità che rischia di accrescere enormemente il rischio di guerre future. Favorendo la composizione di interessi a volte assai diversi e stabilendo in forma impegnativa modi e limiti di comportamento, i sistemi di alleanza hanno spesso costituito nel passato un forte fattore di pace; e che spesso al raggiungimento di tale obiettivo si sia giunti anche attraverso l'uso della deterrenza militare, non sposta i termini del problema.

Come sembra di capire si intende ora voltare pagina, con l'obiettivo – si afferma – di costruire un “nuovo ordine mondiale”. Il problema non è nuovo: già nel corso del primo conflitto mondiale il Presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson usò un'espressione assolutamente identica

per indicare l'obiettivo principale che la Casa Bianca intendeva raggiungere nel momento in cui la guerra si fosse conclusa e si fosse giunti ai negoziati di pace. E ciò, al fine di costruire una società internazionale più democratica, più giusta e meno sposta al rischio di guerre future. È noto che durante la Conferenza della Pace di Parigi del 1919 le cose andarono in maniera assai diversa, poiché fu proprio in quell'assemblea che si crearono le premesse affinché un conflitto ancora più drammatico e devastante vedesse la luce venti anni dopo. Se allora il problema è quello di costruire un "nuovo ordine mondiale" sarebbe bene intendersi su quali debbano essere i suoi pilastri portanti. E questo per evitare di commettere gli stessi errori commessi nel passato e per percorrere una strada che non porti alla divisione, ma alla creazione di condizioni di vita che allontanino e rendano poco "conveniente" l'uso della forza per risolvere ogni forma di divergenza tanto di ordine interno quanto internazionale.

IL DISARMO DELL'IRAQ E L'USO DELLA FORZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Ugo Villani

Università di Roma "La Sapienza"

CIRP Bari

Il divieto dell'uso della forza e i poteri del Consiglio di Sicurezza

L'attuale crisi irachena va collocata nel quadro giuridico internazionale, quale risulta, in particolare, dalla Carta delle Nazioni Unite, approvata all'indomani della seconda guerra mondiale, il 26 giugno 1945, a San Francisco ed entrata in vigore il successivo 24 ottobre.

Di fondamentale importanza è la norma contenuta nell'art. 2, par. 4 della Carta, la quale pone il divieto per gli Stati membri di ricorrere, nelle loro relazioni internazionali, alla minaccia o all'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Si tratta di un divieto estremamente ampio, comprendente non solo l'uso, ma anche la semplice minaccia della forza nelle relazioni internazionali. Va sottolineato che, sebbene tale divieto sia previsto in un accordo – qual è la Carta dell'ONU –, come tale idoneo a creare obblighi per i soli Stati membri dell'Organizzazione, esso ha finito per acquistare efficacia generale per l'intera comunità internazionale. Da un lato, infatti, la stessa ONU ha pressoché raggiunto una piena universalità, completata con il recente ingresso della Svizzera il 10 settembre 2002. Dall'altro, come è stato autorevolmente affermato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 27 giugno 1986 (Nicaragua c. Stati Uniti d'America)¹, il divieto dell'uso della forza è ormai sancito da una norma di diritto internazionale consuetudinario, obbligatoria verso tutti gli Stati e i soggetti della comunità internazionale, anche a prescindere dalla loro appartenenza alle Nazioni Unite.

L'unica eccezione al divieto in parola espressamente prevista dalla Carta (art. 51) è il diritto di legittima difesa, in virtù del quale uno Stato che subisca un attacco armato può ricorrere anche alla forza per respingere tale attacco, finché non intervenga il Consiglio di sicurezza. Il diritto di legittima difesa spetta non solo allo Stato aggredito, ma anche a Stati terzi, i quali possono venire in soccorso del primo usando la forza armata contro l'aggressore (c.d. legittima difesa collettiva, sulla quale si fondano le alleanze militari, quale la NATO).

Mentre ai singoli Stati è precluso l'impiego della forza armata, il Consiglio di Sicurezza – organo dell'ONU che, agendo in nome degli Stati membri, ha la responsabilità principale del mantenimento della pace (art. 24) – ha il potere di intervenire anche con la forza, se necessario, in caso di minaccia o violazione della pace o di un atto di aggressione. Una volta che abbia accertato l'esistenza di una di queste situazioni, lo stesso Consiglio di sicurezza può decidere misure economiche, commerciali, finanziarie, diplomatiche o di altro genere (non implicanti l'uso della forza) contro lo Stato responsabile della minaccia o della violazione, al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale (art. 41). Qualora tali misure si siano dimostrate inadeguate, o siano ritenute tali dal Consiglio di sicurezza, lo stesso Consiglio può giungere sino a decidere un'azione militare contro lo Stato in questione (art. 42). Peraltro, poiché il Consiglio di sicurezza non è stato dotato dei necessari mezzi militari, nella prassi esso fa ricorso ad operazioni di *peace-keeping*, di carattere conservativo della pace (garantendo il rispetto di una tregua o di un accordo di pace, o la sicurezza e l'ordine all'interno di uno Stato, o la sua ricostruzione dopo una guerra civile), mediante l'invio dei c.d. caschi blu, autorizzati, di regola, all'uso delle armi solo per difendersi da eventuali attacchi. Per altro verso, nelle situazioni nelle quali occorra agire in maniera coercitiva contro uno Stato (per esempio, per fare cessare un'aggressione, o per liberare un Paese occupato militarmente da un altro, o per garantire la sicurezza di certe aree, o la protezione di

¹ In *I.C. J. Reports 1986*, par. 186 ss.

popolazioni la cui sopravvivenza è minacciata), il Consiglio di sicurezza adotta proprie risoluzioni con le quali autorizza gruppi di Stati, o alleanze e organizzazioni regionali ad usare anche la forza per conseguire l'obiettivo di volta in volta previsto e ristabilire la pace internazionale.

La risoluzione n. 678 del 29 novembre 1990 contro l'Iraq

In questa seconda ipotesi rientra la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 678 del 29 novembre 1990, la quale è alla base dell'intervento militare contro l'Iraq (*Desert Storm*), iniziato nella notte tra il 15 e il 16 gennaio 1991 da un'ampia coalizione di Stati, sotto la guida degli Stati Uniti, diretto a liberare il Kuwait dall'invasione irachena, che si sarebbe protratto con crescente violenza sino alla resa dell'Iraq. La risoluzione n. 678 era stata adottata dopo ben undici precedenti risoluzioni, le quali non erano riuscite a indurre l'Iraq a ritirarsi dal territorio del Kuwait, occupato a seguito della massiccia invasione del 2 agosto 1990 e "annesso" il successivo 8 agosto quale diciannovesima provincia dell'Iraq.

La suddetta risoluzione non prevedeva esplicitamente l'uso della forza, ma, ove l'Iraq, entro il 15 gennaio 1991, non avesse pienamente applicato le precedenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza (in primo luogo ritirandosi dal Kuwait), autorizzavano gli Stati membri che cooperavano con il Kuwait ad usare "tutti i mezzi necessari" per fare applicare tali risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione. Con l'espressione "tutti i mezzi necessari", peraltro, era chiaro che il Consiglio di sicurezza intendeva riferirsi all'uso della forza armata, come rivelano in maniera univoca le discussioni svoltesi in seno allo stesso Consiglio di sicurezza in occasione dell'adozione della risoluzione.

La legittimità della risoluzione n. 678 fu da più parti contestata², poiché il meccanismo dell'autorizzazione determinava una sorta di delega della forza a un gruppo di Stati, al di fuori di una direzione e di un controllo delle operazioni militari da parte del Consiglio di sicurezza. Il sistema di sicurezza collettiva ideato dalla Carta dell'ONU si caratterizza, invece, per il fatto che le funzioni militari sono concentrate nel Consiglio di sicurezza, che quest'ultimo ne ha la responsabilità politica e garantisce l'obiettività dell'operazione militare e la sua congruenza rispetto al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

A noi pare, peraltro, che la suddetta risoluzione e, più in generale l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza all'impiego della forza armata da parte di singoli Stati, o di gruppi di Stati, non sia incompatibile con il sistema della Carta. Un uso "decentrato" della forza armata, su delega o autorizzazione del Consiglio di sicurezza, è previsto, invero, dalla stessa Carta con riguardo agli accordi o organizzazioni regionali (art. 53)³. D'altra parte, ai sensi degli articoli 39 e 42 della Carta⁴, ci sembra che il Consiglio di sicurezza possa raccomandare agli Stati misure implicanti l'uso della forza armata, al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. L'autorizzazione all'uso della forza appare sostanzialmente assimilabile ad una raccomandazione avente il medesimo contenuto. Nel caso della risoluzione n. 678 non sembra dubbio, inoltre, che esistessero i presupposti per intraprendere un'azione militare, tenuto conto che l'Iraq aveva

² Per riferimenti ci permettiamo di rinviare ai nostri scritti *Lezioni su l'ONU e la crisi del Golfo*, 2a ed., Bari, 1995, p. 85 ss., e *L'intervento nella crisi del Golfo*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, a cura di Picone, Padova, 1995, p. 33 ss.

³ Sul punto cfr. il nostro studio su *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 290 (2001), The Hague/Boston/London, 2002, p. 324 ss.

⁴ Il primo dichiara che "il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale"; l'art. 42 dispone che il Consiglio di sicurezza "può intraprendere con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite".

palesemente aggredito il Kuwait, occupandolo militarmente e pretendendo di annetterne il territorio e che, per altro verso, la numerose misure già decise dal Consiglio di sicurezza contro l'Iraq, come un severo embargo, non erano state sufficienti per indurlo a desistere dal proprio atteggiamento.

Tuttavia, affinché un'autorizzazione all'uso della forza sia legittima, è necessario che il Consiglio di sicurezza mantenga costantemente il controllo dell'operazione⁵, così adempiendo la propria responsabilità per il mantenimento della pace. In altri termini, a nostro parere, il Consiglio di sicurezza, privo di mezzi militari a sua disposizione, può "delegare" agli Stati lo svolgimento di un'operazione militare, ma non può spogliarsi della responsabilità di tale operazione⁶ e, quindi, della sua funzione di controllo, in quanto, riguardo alle misure implicanti l'uso della forza, la responsabilità del mantenimento della pace che la Carta gli conferisce ha un carattere esclusivo.

La risoluzione n. 687 del 3 aprile 1991 sulle condizioni per la cessazione delle ostilità

L'operazione *Desert Storm*, com'è noto, determinò la liberazione del Kuwait. Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 687 del 3 aprile 1991, ha decretato una serie di condizioni alla cui accettazione da parte dell'Iraq era subordinata la cessazione definitiva delle ostilità. Tale accettazione è stata notificata al Consiglio di sicurezza il 10 aprile successivo, pertanto – come il Presidente del Consiglio di sicurezza ha comunicato al rappresentante permanente dell'Iraq presso le Nazioni Unite – da quel momento è in vigore un formale cessate il fuoco e, deve aggiungersi, l'autorizzazione all'uso della forza contenuta nella precedente risoluzione n. 678 è venuta a perdere efficacia.

Fra le condizioni previste dalla suddetta risoluzione particolare rilevanza presentano – al fine di inquadrare l'attuale crisi nei suoi termini giuridici – quelle relative alle armi di distruzione di massa in possesso dell'Iraq. I paragrafi 7-14 della risoluzione dispongono la distruzione o la rimozione delle sue armi chimiche, biologiche e nucleari, come pure il divieto di procurarsi tali armi e materiali, componenti o qualunque elemento utile per la ricerca, la messa a punto e la fabbricazione delle armi stesse, nonché la distruzione, la rimozione e il divieto di possedere missili balistici con una portata superiore a 150 chilometri e i relativi componenti e installazioni. Al fine di verificare il rispetto di tali obblighi la risoluzione n. 687 attribuiva ad una Commissione speciale di esperti (UNSCOM), costituita dal Consiglio di sicurezza, e all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) compiti di controllo e operativi riguardo alle attività di distruzione e di rimozione delle armi in questione.

In qualche misura si ricollega alle disposizioni sulle armi di distruzione di massa il mantenimento in vigore delle sanzioni economiche e commerciali contro l'Iraq, decise dal Consiglio di sicurezza già con la risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990, all'indomani dell'invasione del Kuwait. È evidente, infatti, che l'embargo contro l'Iraq era diretto, al momento in cui veniva decretato, a indurre il governo iracheno a ritirare le proprie truppe dal Kuwait, in conformità con la richiesta che lo stesso Consiglio aveva immediatamente formulato con estrema decisione con la risoluzione n. 660 del 2 agosto 1990. Una volta liberato il Kuwait, il mantenimento dell'embargo, solo attenuato per ragioni umanitarie e nel quadro del sistema "*oil for food*"⁷ (ma recentemente

⁵ Per una netta affermazione di tale esigenza cfr. Picone, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 352 ss.; per un riesame del meccanismo dell'autorizzazione dell'uso della forza cfr., di recente, Sicilianos, *L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation*, in *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 5 ss.

⁶ Con riferimento alla risoluzione n. 678 del 1990 si veda il nostro scritto su *L'intervento nella crisi del Golfo*, cit., p. 42.

⁷ Per un esame critico delle sanzioni economiche contro l'Iraq, vedi Craven, *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 43 ss.; O'Connell, *Debating the Law of Sanctions*, ivi, p. 63 ss.; Graf Sponeck, *Sanctions and Humanitarian Exemptions: A Practitioner's Commentary*, ivi, p. 81 ss.; Howse, *The Road to Baghdad is Paved with Good Intentions*, ivi, p. 89 ss.; Oette, *A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council*, ivi, p. 93 ss.

inasprito con la risoluzione n. 1454 del 30 dicembre 2002), non può essere giustificato che in base ad altre motivazioni, quali anzitutto, l'effettiva eliminazione delle armi di distruzione di massa in possesso dell'Iraq. In questo senso depongano i dibattiti svoltisi ripetutamente nel Consiglio di sicurezza, così come, esplicitamente, alcune risoluzioni dello stesso Consiglio. Può ricordarsi, per esempio, la n. 1154 del 2 marzo 1998, con la quale il Consiglio conferma la sua intenzione di rivedere le sanzioni contro l'Iraq e sottolinea di non avere proceduto ad una loro revisione a causa degli inadempimenti del governo iracheno relativi ai propri obblighi di disarmo e di collaborazione con l'UNSCOM e con l'AIEA. Peraltro, dall'atteggiamento del governo statunitense e da un'esplicita dichiarazione dell'allora Segretario di Stato Albright⁸, risulta in maniera sempre più chiara che l'obiettivo politico dell'embargo è essenzialmente provocare la caduta del regime di Saddam Hussein.

Le vicende relative al sistema di ispezioni e la risoluzione n. 1441 dell'8 novembre 2002

Le operazioni dell'UNSCOM e dell'AIEA non hanno mancato di produrre alcuni risultati soddisfacenti per il disarmo dell'Iraq⁹. Tuttavia il governo di tale Stato ha mostrato scarsa collaborazione e, in certi momenti, aperta ostilità, in specie verso l'UNSCOM. Per esempio, nel corso del 1996 e del 1997 l'Iraq, in varie occasioni, ha vietato all'UNSCOM l'accesso a determinati luoghi, in particolare ai c.d. siti presidenziali, e ha impedito visite e ispezioni a membri statunitensi della Commissione. Ciò ha provocato l'adozione di risoluzioni di condanna da parte del Consiglio di sicurezza, il quale, con la risoluzione n. 1137 del 12 novembre 1997, ha stabilito nuove sanzioni, decidendo che gli Stati avrebbero dovuto impedire l'ingresso e il transito nel proprio territorio dei funzionari e militari iracheni responsabili dei suddetti inadempimenti. Va notato, peraltro, che sono emersi sospetti di spionaggio nelle attività dell'UNSCOM (sotto la presidenza di Richard Butler), a seguito delle dichiarazioni di un membro della Commissione, lo statunitense Scott Ritter¹⁰.

Nel 1998 una fase di grave crisi è stata superata grazie alla conclusione di un *memorandum* d'intesa tra il Segretario generale dell'ONU Kofi Annan e il primo ministro iracheno Tariq Aziz¹¹, approvato dal Consiglio di sicurezza con la citata risoluzione n. 1154 del 2 marzo, il quale stabiliva, tra l'altro, modalità speciali di ispezione per otto siti presidenziali ed esprimeva l'impegno di rispettare le preoccupazioni dell'Iraq relative alla propria sicurezza nazionale, sovranità e dignità. Malgrado la minaccia, contenuta nella stessa risoluzione, delle "*severest consequences for Iraq*" in caso di suoi inadempimenti, l'Iraq, dopo pochi mesi, decideva di sospendere ogni collaborazione con l'UNSCOM, la quale cessava, dal dicembre dello stesso anno, qualsiasi attività nel territorio iracheno. La riapertura della crisi, che una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza (la n. 1205 del 5 novembre 1998) non riusciva a sbloccare, precipitava con l'operazione militare anglo-statunitense denominata *Desert Fox*¹².

La successiva risoluzione n. 1284 del 17 dicembre 1999 sostituiva l'UNSCOM con una nuova commissione, denominata Commissione delle Nazioni Unite di Controllo, Verifica e

⁸ Cfr. de Jonge Oudraat, *UNSCOM: Between Iraq and a Hard Place?*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 144.

⁹ Cfr. Jalilossoltan, *Désarmement de l'Irak en vertu de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité de l'ONU*, in *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2000, p. 319; Ruiz Fabri, *The UNSCOM Experience: Lessons from an Experiment*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 153 ss.

¹⁰ Cfr. de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 144.

¹¹ Il testo può leggersi in *International Legal Materials*, 1998, p. 501 s.

¹² In proposito cfr. Thouvenin, *Le jour le plus triste pour les Nations Unies – Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Irak*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1998, p. 209 ss.; Villani, *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 451 ss.; e, nel più ampio contesto del ripetuto impiego della forza contro l'Iraq dopo la fine della guerra del 1991, Gray, *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 1 ss.; Byers, *The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq*, *ivi*, p. 21 ss.

Ispezione (UNMOVIC), presieduta da Hans Blix. Ma questa Commissione non riusciva ad entrare in territorio iracheno, sino a quando, nei colloqui svoltisi a Vienna tra lo stesso Blix, il Direttore generale dell'AIEA Mohamed El Baradei e il generale Amir Al-Saadi a nome del governo iracheno, si raggiungeva un'intesa, formalizzata in una lettera dell'8 ottobre 2002, per la ripresa delle ispezioni in Iraq. Però la partenza degli ispettori veniva sostanzialmente vietata dagli Stati Uniti, in vista dell'adozione di una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza. Si tratta della risoluzione n. 1441 dell'8 novembre 2002, adottata all'unanimità, sulla base della quale sono cominciati i lavori dell'UNMOVIC e ripresi quelli dell'AIEA in territorio iracheno.

Tale risoluzione richiama espressamente le precedenti risoluzioni n. 678 (che aveva autorizzato gli Stati della coalizione a difesa del Kuwait ad usare tutti i mezzi necessari per liberare tale Stato) e n. 687, anche per ricordare che essa fondava la cessazione delle ostilità sull'accettazione degli obblighi ivi previsti da parte dell'Iraq. Nel preambolo della risoluzione si deplora, tra l'altro, l'inadempimento degli obblighi in materia di terrorismo, cessazione della repressione della popolazione civile, rimpatrio di cittadini del Kuwait o di Stati terzi detenuti in Iraq e restituzione di beni del Kuwait. La valutazione più grave compiuta dal Consiglio di sicurezza riguarda, peraltro, l'inadempimento iracheno degli obblighi relativi alle armi di distruzione di massa: esso è qualificato come "sostanziale" ("*material*") e tale da porre una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Quest'ultima affermazione è idonea a fondare la risoluzione sul capitolo VII della Carta (applicabile in caso di una minaccia o violazione della pace o di un atto di aggressione), il quale abilita il Consiglio di sicurezza ad adottare, contro lo Stato responsabile, misure non militari o anche implicanti l'uso della forza armata.

Nella stessa risoluzione il Consiglio di sicurezza decide di accordare all'Iraq un'ultima opportunità per adempiere i suoi obblighi in materia di disarmo e, a tal fine, istituisce un sistema rafforzato di ispezioni, che assicuri all'UNMOVIC e all'AIEA libero e incondizionato accesso a qualsiasi luogo (compresi i siti presidenziali) e persona; dispone che l'Iraq consegni entro trenta giorni un rapporto completo e accurato sulle proprie armi di distruzione di massa; decide che ogni falsa dichiarazione, omissione e mancanza di collaborazione da parte dell'Iraq costituirà un'ulteriore violazione "sostanziale" dei suoi obblighi; che l'Iraq subirà gravi conseguenze se continuerà a violare i propri obblighi.

Le motivazioni a sostegno di un intervento unilaterale contro l'Iraq: l'inadempimento delle condizioni di pace

Già prima dell'adozione della risoluzione n. 1441 e, attualmente, durante lo svolgimento delle ispezioni dell'UNMOVIC e dell'AIEA, gli Stati Uniti, seguiti dal Regno Unito e, seppure in maniera più sfumata, da altri Paesi, hanno minacciato e preparato militarmente un intervento armato contro l'Iraq.

Le giustificazioni di un'azione militare sono molteplici e, invero, sono sostenute con accenti spesso mutevoli, sottolineando, di volta in volta, il possesso di armi di distruzione di massa, la connivenza del regime iracheno con il terrorismo internazionale, la necessità di difendere gli Stati Uniti – o l'intera comunità internazionale – dalla minaccia irachena, l'esigenza di sostenere l'autorità dell'ONU, le protezioni dei diritti umani in Iraq, il carattere dittatoriale del suo regime ecc.

Prescindiamo, ovviamente, dagli argomenti più legati alla retorica propagandistica, quali la ... malvagità di Saddam Hussein o la sua inclinazione alla menzogna, come pure da quelli – certo più sostanziali – di carattere economico e politico. Il nostro esame ha per oggetto esclusivamente gli argomenti di natura giuridica sollevati a sostegno dell'opzione militare.

Un primo argomento si fonda sul mancato rispetto, da parte irachena, delle condizioni di pace imposte con la risoluzione n. 687 del 3 aprile 1991, impedendo l'ingresso degli ispettori nel suo territorio e, successivamente, non collaborando in maniera adeguata. L'inadempimento

iracheno delle condizioni di pace avrebbe determinato una sorta di reviviscenza dell'autorizzazione all'uso della forza contenuto nella risoluzione n. 678 del 29 novembre 1990.

Tale argomento appare infondato. La risoluzione n. 687 – come si è ricordato – prevedeva una cessazione definitiva delle ostilità a seguito dell'accettazione irachena, per cui (intervenuta quest'accettazione) riprendeva piena efficacia il divieto generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali da parte dei singoli Stati, compresi quelli della coalizione formatasi a suo tempo a difesa del Kuwait. Gli inadempimenti iracheni, se considerati come una minaccia alla pace internazionale, possono bensì determinare una reazione, al limite persino armata, ma solo su decisione del Consiglio di sicurezza, unico organo competente ad accertare la minaccia (o la violazione) della pace e le conseguenti misure a tutela della pace stessa. Il Consiglio di sicurezza, invece, pur minacciando più volte l'Iraq di più severe misure (non necessariamente, peraltro, di carattere militare), ha implicitamente escluso ogni autorizzazione all'uso unilaterale della forza, riaffermando di restare *esso stesso* investito della questione del disarmo iracheno e, per altro verso, ribadendo costantemente l'impegno al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Iraq in tutte le sue risoluzioni, comprese le citate risoluzioni n. 1154 del 2 marzo 1998, che approvava il *memorandum* d'intesa tra il Segretario generale delle Nazioni Unite e l'Iraq, e n. 1284 del 17 dicembre 1999, istitutiva dell'UNMOVIC.

Un'azione unilaterale anglo-americana (e di loro eventuali alleati) viene giustificata, più di recente, sulla base della risoluzione n. 1441 dell'8 novembre 2002. Considerato che essa dichiara che l'Iraq ha compiuto una violazione sostanziale dei propri obblighi in materia di disarmo derivanti dalla precedente risoluzione n. 687 del 1991 e che il Consiglio di sicurezza intende offrire all'Iraq un'ultima possibilità per adempiere tali obblighi, potrebbe ritenersi che, in caso di mancata, piena ottemperanza alla stessa risoluzione, i singoli Stati potrebbero agire contro l'Iraq per assicurarne il disarmo. In questo senso deporrebbe anche il riferimento, nel preambolo della risoluzione, all'autorizzazione all'uso di ogni mezzo necessario, contenuta nella risoluzione n. 678 del 1990, e alla cessazione delle ostilità subordinata alle condizioni previste nella risoluzione n. 687 del 1991, comprendenti, anzitutto, il disarmo biologico, chimico e nucleare. E invero, nella dichiarazione di voto del suo rappresentante all'ONU John Negroponte, il governo statunitense ha affermato che, se a seguito della constatazione di una violazione dell'Iraq da parte dell'UNMOVIC o dell'AIEA il Consiglio di sicurezza non giunga ad agire in maniera decisiva, niente, nella risoluzione, impedisce a uno Stato membro di agire per difendersi dalla minaccia posta dall'Iraq o per attuare le pertinenti risoluzioni e salvaguardare la pace nel mondo¹³.

A nostro parere, malgrado il tono severo e ultimativo della risoluzione n. 1441, essa non può interpretarsi nel senso di autorizzare, in caso di violazioni constatate dagli ispettori dell'UNMOVIC o dell'AIEA, un'azione armata contro l'Iraq. Per quanto riguarda le precedenti risoluzioni n. 678 e n. 687, dal loro generico richiamo non può ricavarsi la possibilità di una ripresa di efficacia dell'autorizzazione all'uso della forza. Come abbiamo già osservato, una volta cessate definitivamente le ostilità ha ripreso pieno vigore il divieto dell'uso della forza da parte degli Stati; il richiamo, pertanto, può solo esprimere una sorta di avvertimento all'Iraq ad adempiere i propri obblighi, minacciano l'eventualità, in caso contrario, di una nuova autorizzazione, da decidere, peraltro, solo da parte dello stesso Consiglio di sicurezza. Invero la risoluzione non precisa quali siano le "gravi conseguenze" di un inadempimento dell'Iraq, ma riserva allo stesso Consiglio di restare investito del problema del disarmo iracheno. Ciò implica, in primo luogo, che spetta esclusivamente al Consiglio di sicurezza accertare l'eventuale inadempimento da parte irachena, nonché la sufficienza delle ispezioni e delle verifiche dell'UNMOVIC e dell'AIEA. Inoltre resta di esclusiva competenza del Consiglio di sicurezza la definizione delle misure da adottare in caso di violazione irachena, misure che potrebbero non comportare la forza armata, ma, per esempio, sanzioni diplomatiche o finanziarie contro il regime di Saddam Hussein, non contro il suo popolo, già stremato da un embargo che dura da oltre dieci anni.

¹³ Si veda il *Communiqué de presse* CS/2392 (4644^e séance) dell'8 novembre 2002.

Chiare, nel senso che la risoluzione in esame escluda ogni possibile automatismo nell'uso della forza, sono le interpretazioni date nelle loro dichiarazioni di voto dai rappresentanti della Francia, della Russia e della Cina¹⁴. Tali Stati hanno sottolineato che la risoluzione n. 1441 adotta un approccio in due tempi, il quale comporta che, qualora l'UNMOVIC o l'AIEA riferiscano al Consiglio di sicurezza inadempimenti dell'Iraq, sia lo stesso Consiglio a valutare la loro gravità e a decidere le conseguenze.

L'impossibilità di dedurre un'autorizzazione all'uso della forza armata dalla risoluzione in parola è confermata dal ripetuto impegno di tutti gli Stati al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Iraq, impegno con il quale è palesemente incompatibile ogni progetto di guerra, diretta – come affermato dagli Stati Uniti – ad abbattere l'attuale governo dell'Iraq e ad occuparne militarmente il territorio. Anche questo profilo è stato sottolineato nel Consiglio di sicurezza dal delegato siriano¹⁵, il quale ha dichiarato che il suo voto positivo tendeva a mantenere l'unità del Consiglio, ma ha aggiunto di avere ricevuto assicurazioni, a seguito di consultazioni ad alto livello, che la risoluzione non valeva ad autorizzare il ricorso alla forza e che essa preservava l'integrità territoriale dell'Iraq. Si noti che l'impegno al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Iraq è costantemente ribadito anche nelle successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza che riguardano tale Stato, come la n. 1443 del 25 novembre 2002, la n. 1447 del 4 dicembre 2002 e la n. 1454 del 30 dicembre 2002.

Segue: la legittima difesa preventiva

Un'altra ragione spesso evocata per giustificare un attacco all'Iraq risiede nella minaccia che il possesso di armi di distruzione di massa, trasferibili, per di più, a gruppi terroristici, rappresenta per gli Stati Uniti e per l'intera comunità internazionale.

Tale giustificazione appare espressione della c.d. dottrina Bush sulla difesa preventiva, enunciata il 1° giugno 2002 all'Accademia militare di West Point e inquadrata nella "*National Security Strategy of the United States of America*" del 17 settembre 2002. Secondo questa dottrina gli Stati Uniti sono legittimati ad usare la forza in legittima difesa preventiva ("*preemptive action*") per contrastare una minaccia alla propria sicurezza nazionale. Una "*anticipatory action*" sarebbe consentita "*even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack*". Essa sarebbe diretta particolarmente contro gli "Stati canaglia" ("*rogue States*"), i quali hanno (o hanno l'intenzione di acquistare) armi di distruzione di massa, sponsorizzano il terrorismo internazionale, sono retti da regimi dittatoriali, respingono i fondamentali valori umani e odiano gli Stati Uniti; il primo, ovviamente, sarebbe l'Iraq.

A parte ogni considerazione circa l'assenza di sicure prove su un presunto coinvolgimento dell'Iraq in attività terroristiche e sul possesso di armi di distruzione di massa, è la stessa dottrina della legittima difesa preventiva che appare in pieno contrasto con il diritto internazionale e, in particolare, con la Carta delle Nazioni Unite¹⁶. Quest'ultima, come si è accennato, consente l'uso della forza in legittima difesa, ma solo in presenza di un attacco armato (e finché il Consiglio di sicurezza non sia in grado di intervenire per mantenere la pace e la sicurezza internazionale). La condizione dell'attacco armato comporta che l'uso della forza sia lecito solo qualora l'attacco sia effettivamente in atto e al solo scopo di respingerlo. Nel caso di semplice minaccia di attacco lo Stato interessato è tenuto a rivolgersi al Consiglio di sicurezza, al quale spetta, ai sensi dell'art. 39 della Carta, accertare la reale esistenza di una minaccia alla pace e adottare le eventuali misure per rimuovere tale minaccia.

¹⁴ Si veda il citato *Communiqué de presse* CS/2392.

¹⁵ Vedi ancora il *Communiqué de presse* CS/2392.

¹⁶ Per un vigoroso rifiuto di tale dottrina cfr. l'editoriale *No a una guerra "preventiva" contro l'Iraq*, in *La Civiltà Cattolica*, 2003, I, p. 107 ss.

Nella giurisprudenza internazionale e nella prassi delle Nazioni Unite manca qualsiasi riconoscimento di un preteso diritto di legittima difesa preventiva. In passato, al contrario, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 487 del 19 giugno 1981 (adottata con il voto favorevole degli Stati Uniti), condannò severamente il bombardamento effettuato da Israele contro un impianto nucleare in costruzione a Osirik, in Iraq, al fine di eliminare una minaccia contro il proprio territorio.

Si deve aggiungere che la dottrina Bush rappresenta un notevole ampliamento rispetto ad una teoria, già in passato sostenuta, secondo la quale il ricorso preventivo alla forza sarebbe consentito, eccezionalmente, per difendersi da un pericolo, reale e imminente di attacco armato, suscettibile di pregiudicare l'esistenza stessa di uno Stato. Il caso classico sarebbe rappresentato dalla guerra dei sei giorni del 1967, iniziata da Israele di fronte ad una evidente mobilitazione dei Paesi arabi e a dichiarazioni di loro governi che potevano fare temere per la sopravvivenza dello Stato di Israele, in caso di attacco contro il suo territorio¹⁷. Quale che sia la valutazione giuridica di questa forma di legittima difesa, chiamata talvolta "cautelativa" o "anticipatory"¹⁸, è evidente la sua differenza rispetto alla difesa preventiva della dottrina Bush: mentre, nel primo caso, sussiste una minaccia, precisa e localizzata, di un attacco armato comportante il rischio di distruzione di uno Stato, tale da essere verificabile in termini oggettivi, nella dottrina Bush il pericolo può essere vago e indeterminato, risultare dalle semplici intenzioni di uno Stato e, principalmente, esso è demandato alla valutazione del tutto soggettiva dello Stato che si sente minacciato.

Va rilevato ancora che, alla stregua del diritto internazionale generale, l'uso della forza in legittima difesa deve rispettare i limiti della necessità e della proporzionalità¹⁹. Di fronte al timore di un possibile attacco è molto dubbio che non esistano alternative alla forza armata, la quale, quindi, può non apparire necessaria. Inoltre il limite della proporzionalità, da intendere nel senso che la forza impiegata deve essere commisurata all'attacco armato che si intende respingere (o, nel caso della c.d. difesa preventiva, prevenire), verrebbe certamente superato qualora, per eliminare il pericolo, si facesse ricorso a una vera guerra. Ma è questo il dichiarato progetto degli Stati Uniti, il quale prevede un attacco massiccio, senza escludere l'uso di armi nucleari, il rovesciamento del governo di Saddam Hussein, l'imposizione di un'amministrazione militare statunitense e, naturalmente, l'occupazione dei pozzi e degli impianti petroliferi²⁰.

L'illiceità di una difesa armata preventiva, sia contro l'Iraq, sia in termini generali, è confermata dalla considerazione che essa finirebbe per giustificare ogni intervento militare, in specie contro i vari Stati in possesso di armi nucleari, scatenando una situazione di guerra permanente e vanificando i progressi realizzati dalla comunità internazionale con la nascita delle Nazioni Unite, mediante la messa al bando della forza armata nelle relazioni internazionali e il suo "monopolio" nelle mani del Consiglio di sicurezza.

I bombardamenti che, da oltre un decennio, le forze anglo-statunitensi sferrano sul territorio iracheno nelle c.d. *no-fly zones*, istituite illegalmente dai due Stati in questione e non certo dal Consiglio di sicurezza, sono la prova delle aberranti conseguenze alle quali può condurre l'applicazione della difesa preventiva. Tali bombardamenti vengono giustificati come azioni di legittima difesa contro postazioni radar che metterebbero la missilistica irachena in grado di colpire

¹⁷ Cfr. Falk, *Le Nazioni Unite prese in ostaggio*, in *Le Monde diplomatique*, 2002, n. 12, pp. 1 e 8 s.

¹⁸ Sulle distinzioni, terminologiche e concettuali, tra le diverse forme di legittima difesa vedi, anche per ulteriori riferimenti, l'approfondito studio di O'Connell, *The Myth of Preemptive Self-Defense*, The American Society of International Law. Task Force on Terrorism, Washington, 2002.

¹⁹ Si vedano, nella giurisprudenza internazionale, la citata sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, par. 176, e il parere dell'8 luglio 1996, relativo alla liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari, in *I. C. J. Reports 1996*, par. 41; in dottrina cfr. Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 267 ss., e, più di recente, Cannizzaro, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, 2000, p. 278 ss.

²⁰ Si vedano *Il Corriere della Sera*, 7 gennaio 2003, p. 2, e *La Repubblica*, 7 gennaio 2003, p. 3; quanto al possibile impiego di armi nucleari cfr. *La Repubblica*, 4 febbraio 2003, p. 11.

gli aerei anglo-statunitensi nelle *no-fly zones*²¹. In tale maniera postazioni *difensive* situate in territorio iracheno vengono qualificate come *minaccia* agli aerei che violano lo spazio aereo dell'Iraq e la sua sovranità territoriale. La dottrina della difesa preventiva rivela così la sua essenza, consistente nel trasformare l'agredito in aggressore e viceversa.

Qualificazione di un eventuale intervento contro l'Iraq come aggressione

Alla luce delle considerazioni che precedono, un intervento armato contro l'Iraq costituirebbe oggi una grave violazione del diritto internazionale e della Carta dell'ONU. Esso, privo di qualsiasi giustificazione giuridica e di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, si porrebbe in aperto contrasto con il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta e dalla corrispondente norma di diritto internazionale consuetudinario.

Se poi tale intervento – come preannunciato – fosse condotto con un uso massiccio della forza al fine di “debellare” l'Iraq e occuparlo militarmente, esso sarebbe una vera guerra di aggressione, quale prevista dalla celebre Definizione di aggressione approvata dall'Assemblea generale dell'ONU, mediante *consensus*, con la risoluzione n. 3314 del 12 dicembre 1974. Detta Definizione qualifica l'aggressione come la più grave e pericolosa forma di uso illegale della forza e la definisce come l'uso della forza da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in ogni altra maniera contraria alla Carta delle Nazioni Unite. L'attacco all'Iraq integrerebbe, in particolare, alcune ipotesi tipiche di aggressione, contemplate dalla stessa Definizione, quali l'invasione o l'attacco, da parte delle forze di uno Stato, del territorio di un altro Stato, o ogni occupazione militare, anche temporanea, risultante da tale invasione o attacco, e il bombardamento o l'uso delle armi da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato.

Sin d'ora, d'altra parte, nella condotta degli Stati Uniti e degli Stati che cooperano con essi è ravvisabile un illecito internazionale, consistente nella evidente minaccia dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, anch'essa vietata dall'art. 2, par. 4 della Carta²².

Il problema dell'ammissibilità di un'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza

Le predette valutazioni, peraltro, presuppongono che – come abbiamo cercato di dimostrare – il Consiglio di sicurezza non abbia sinora autorizzato l'uso della forza contro l'Iraq, neppure qualora le ispezioni dell'UNMOVIC e dell'AIEA rivelino mancanza di collaborazione da parte dell'Iraq o altre violazioni sostanziali dei suoi obblighi ai sensi della risoluzione n. 1441 del 2002. Di fronte alla eventualità che, in tempi brevi, il Consiglio di sicurezza sia chiamato a votare su un nuovo progetto di risoluzione, proposto dagli Stati Uniti e dal Regno Unito (nonché dalla Spagna), non può escludersi che lo stesso Consiglio autorizzi l'uso della forza contro l'Iraq (eventualmente con la formula “ogni mezzo necessario”), sebbene un'ipotesi siffatta non appaia probabile, data l'attuale indisponibilità di alcuni membri permanenti del Consiglio, forniti del c.d. diritto di veto, quali la Russia, la Francia e la Cina.

Non ci si può sottrarre, dunque, al problema se un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza renderebbe lecito un intervento che, in sua assenza, costituirebbe, invece, una guerra di aggressione.

²¹ Si vedano, per esempio, le giustificazioni anglo-statunitensi dopo il raid aereo su Bagdad del 16 febbraio 2001 (*Il Corriere della Sera*, 17 febbraio 2001, p. 3). Eloquenti è anche l'intervista a un esperto statunitense, Frank Ciluffo, *ivi*, 18 febbraio 2001, p. 11.

²² Violazioni della sovranità dell'Iraq sono ravvisabili anche nella presenza, ammessa dal Capo di stato maggiore statunitense Myers, di forze armate USA nel nord dell'Iraq (*La Repubblica*, 30 gennaio 2003, p. 11).

In altri termini, ci si deve chiedere se, nelle odierne condizioni, il Consiglio di sicurezza abbia il potere di autorizzare gli Stati Uniti e i suoi alleati a usare la forza per assicurare il disarmo dell'Iraq.

A prima vista al quesito dovrebbe darsi risposta affermativa, specie se si ritiene che il meccanismo dall'autorizzazione all'uso della forza sia compatibile con il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite incentrato sul Consiglio di sicurezza. Non c'è dubbio, infatti, che quest'ultimo sia l'organo competente ad accertare la minaccia alla pace, in ipotesi dovuta al possesso di armi nucleari da parte dell'Iraq (mentre la semplice insufficiente collaborazione difficilmente potrebbe giustificare una valutazione di minaccia della pace), e a stabilire le misure da esso ritenute più adeguate al mantenimento della pace, ivi comprese quelle implicanti la forza armata.

Una riflessione più approfondita, peraltro, induce a ritenere che, nella situazione attuale, neppure il Consiglio di sicurezza potrebbe autorizzare l'uso della forza²³, almeno da parte degli Stati Uniti e dei suoi alleati. È bensì vero, infatti, che il Consiglio di sicurezza, in quanto organo politico, gode di un'ampia discrezionalità sia nell'accertamento di una minaccia alla pace che nell'individuazione delle misure da adottare. Esso, peraltro, non è, per così dire, *legibus solutus*, ma è tenuto al rispetto delle disposizioni della Carta, in specie di quelle dalle quali derivano i suoi poteri e che ne disciplinano l'esercizio. In caso di violazione di tali disposizioni le risoluzioni del Consiglio di sicurezza devono considerarsi illegittime²⁴. La subordinazione dei poteri discrezionali del Consiglio di sicurezza a limiti di ordine giuridico è stata affermata dalla Corte internazionale di giustizia sin da un noto parere del 28 maggio 1948. La Corte, infatti, ha dichiarato che il carattere politico di un organo (nella specie si trattava proprio del Consiglio di sicurezza) non può sottrarlo all'osservanza delle disposizioni convenzionali previste dalla Carta quando esse costituiscono delle limitazioni ai suoi poteri o dei criteri per il suo giudizio. Per accertare se un organo ha la libertà di scelta per le sue decisioni, bisogna fare riferimento ai termini della sua costituzione. Pertanto, secondo la Corte, non vi è alcuna contraddizione tra le funzioni degli organi politici, da una parte, e il rispetto delle condizioni prescritte quali limiti alle sue funzioni, dall'altra²⁵.

Con riferimento alle funzioni del Consiglio di sicurezza nella crisi irachena, va sottolineato che esse, pur nella libertà delle misure che il Consiglio può stabilire, sono giuridicamente vincolate al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Rispetto a tale fine il Consiglio di sicurezza non gode di discrezionalità, ma, al contrario, è tenuto a dirigere la propria azione al suo raggiungimento. Il perseguimento di tale fine condiziona la stessa rappresentatività del Consiglio di sicurezza rispetto agli Stati membri: l'art. 24 della Carta, infatti, dichiara che i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e riconoscono che esso agisce in loro nome *nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità*, quindi nei limiti in cui la sua azione sia diretta al mantenimento della pace.

Ora, nella crisi irachena, l'obiettivo del mantenimento della pace consiste nel disarmo iracheno, non nella sconfitta militare dell'Iraq, o nella caduta di Saddam Hussein, o nell'occupazione dei pozzi petroliferi. Autorizzare gli Stati Uniti e i loro alleati all'uso della forza contro l'Iraq equivarrebbe, invece, nell'attuale situazione, ad autorizzare una vera guerra, che si preannuncia particolarmente violenta, diretta – come si è ricordato²⁶ – alla *debellatio* dell'Iraq e alla sua occupazione militare. L'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, lungi dal tendere al mantenimento della pace, sarebbe diretta apertamente a favorire una guerra, cioè a pregiudicare la pace internazionale, in palese contrasto con le disposizioni della Carta relative ai poteri dello stesso

²³ In questo senso vedi già Ferrajoli, *Neanche l'ONU può*, in *La rivista del manifesto*, novembre 2002, p. 20 ss. (del quale cfr. anche *L'ONU, la prima vittima della guerra*, ivi, febbraio 2003, p. 8 ss.).

²⁴ Sul problema dei limiti ai poteri del Consiglio di sicurezza e della illegittimità dei suoi atti cfr., anche per ulteriori riferimenti, Arangio-Ruiz, *On the Security Council's "Law-Making"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 609 ss.; Conforti, *Le Nazioni Unite*, 6a ed., Padova, 2000, p. 12 ss.; Bernardini, *ONU non deviat o NATO (e oltre): diritto o forza*, Teramo, 2002, p. 32 ss.

²⁵ *I. C. J. Reports 1948*, p. 64.

²⁶ Vedi nota 20.

Consiglio e con il fine principale della stessa Organizzazione. Una risoluzione che contenesse una siffatta autorizzazione sarebbe, pertanto, illegittima.

Amnesso che il Consiglio di sicurezza ravvisasse la necessità di misure implicanti l'uso della forza per garantire il disarmo dell'Iraq, o anche solo per assicurare la completezza e l'efficacia delle ispezioni (misure, in ogni caso, di carattere limitato e strettamente preordinate a tali obiettivi), lo stesso Consiglio dovrebbe escludere da ogni autorizzazione proprio gli Stati (a cominciare dagli Stati Uniti) che intendono manifestamente sferrare una guerra volta a debellare l'Iraq, poiché una loro autorizzazione comporterebbe non già la rimozione di una minaccia alla pace, ma una sua certa e grave violazione. Un'eventuale autorizzazione, pertanto, dovrebbe riguardare altri Stati e, beninteso, le operazioni militari dovrebbero svolgersi sotto il controllo e la responsabilità politica del Consiglio di sicurezza, al fine di assicurare la loro moderazione e la congruità dell'impiego della forza rispetto agli obiettivi stabiliti dallo stesso Consiglio.

Va sottolineato che la possibilità di autorizzare solo alcuni Stati, e non altri, allo svolgimento di azioni militari rientra nella discrezionalità del Consiglio di sicurezza, essendo esplicitamente prevista dall'art. 48 della Carta, in base al quale l'azione necessaria per eseguire le decisioni dello stesso Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi, secondo quanto stabilisca il Consiglio di sicurezza. Tale possibilità, inoltre, è confermata da un significativo precedente, relativo alla risoluzione n. 678 del 1990, che autorizzò l'operazione *Desert Storm* contro l'Iraq. L'autorizzazione, in quel caso, non riguardò tutti gli Stati membri, ma solo quelli che, in quel momento, cooperavano con il governo del Kuwait. La limitazione dell'autorizzazione agli Stati della coalizione formatasi a sostegno del Kuwait aveva, in realtà, lo scopo ben preciso di escludere Israele, la cui partecipazione avrebbe reso problematica la possibilità di contribuire all'operazione per alcuni Paesi arabi (membri della coalizione) e, presumibilmente, avrebbe potuto condurre ad un'estensione del conflitto.

Nella presente crisi irachena l'esclusione, da un'eventuale autorizzazione all'impiego di misure militari, degli Stati che si dichiarano determinati a scatenare una guerra contro l'Iraq ci parrebbe condizione imprescindibile di legittimità della risoluzione del Consiglio di sicurezza, perché solo in tal modo si garantirebbe l'obiettivo del mantenimento della pace.

La posizione dell'Italia e il rispetto della Costituzione

Le conclusioni alle quali siamo pervenuti alla luce del diritto internazionale e del sistema delle Nazioni Unite hanno una diretta incidenza anche sul rispetto della Costituzione italiana e, in particolare, sull'operatività dell'art. 11. Tale articolo dichiara che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". Si pone così un divieto costituzionale della guerra, il quale – come un'autorevole dottrina ha messo in luce²⁷ – costituisce uno dei principi fondamentali che formano il nucleo essenziale della nostra Costituzione²⁸. Esso, pertanto, rientra tra quei "principi supremi", la cui esistenza è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale. Quest'ultima, nella sentenza del 29 dicembre 1988 n. 1146, ha dichiarato che essi "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionali", precisando che tali principi supremi "sono i principi che la stessa Costituzione prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139), quanto i principi che, non essendo

²⁷ Cfr. Carlassare, *L'art. 11 sulla pace e sulla guerra. Quali garanzie?*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, 1988, p. 24 s.; Id., *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di Ronzitti, Milano, 2000, p. 162 ss.; Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, p. 61 ss.; Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 1 ss.

²⁸ Com'è noto, fa eccezione a tale divieto la legittima difesa (art. 52 Cost.).

espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione”.

Lo stesso art. 11, nella sua seconda parte, svolge peraltro anche un ruolo “positivo” per quanto riguarda la possibilità di partecipazione italiana ad operazioni comportanti l'uso della forza. Come è noto, esso dichiara che l'Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. In questo modo esso fornisce una copertura costituzionale anche alle azioni militari, a condizione che si svolgano nel quadro di un'organizzazione che promuova la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Vale la pena di avvertire che le limitazioni di sovranità, che giustificano anche l'impiego della forza, non sono riferibili a qualsiasi organizzazione internazionale. L'art. 11, invero, solo per comodità espositiva può dividersi in due parti, ma concettualmente ha una sua sostanziale unità²⁹; pertanto le limitazioni di sovranità sono consentite solo se corrispondono alla finalità complessiva dello stesso art. 11, consistente nel perseguimento della pace. L'art. 11, “seconda parte”, va quindi riferito essenzialmente alle Nazioni Unite, la cui Carta prescrive quale fine principale dell'Organizzazione il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, a questo fine, prevede il meccanismo coercitivo, facente capo al Consiglio di sicurezza, comportante la possibilità di ricorrere anche alla forza armata contro lo Stato che minacci o violi la pace internazionale o compia un atto di aggressione. Pertanto la disposizione consente all'Italia (pur senza obbligarla, peraltro) di partecipare anche ad interventi militari di carattere coercitivo contro uno Stato deliberati dal Consiglio di sicurezza. È indispensabile, peraltro, affinché la partecipazione dell'Italia sia consentita, che tali interventi siano stati legittimamente deliberati dal Consiglio di sicurezza nel rispetto delle norme procedurali e sostanziali della Carta.

Alla luce del quadro costituzionale risultante dall'art. 11, considerato che il progettato attacco contro l'Iraq avrebbe tutte le caratteristiche proprie di una guerra – essendo diretto al rovesciamento del suo governo e all'invasione militare del suo territorio -, una partecipazione dell'Italia, in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, costituirebbe una violazione del “ripudio” della guerra. Si aggiunga che, trattandosi di vera e propria guerra, tale partecipazione, in ogni caso, non potrebbe essere decisa dal Governo, ma richiederebbe, ai sensi dell'art. 78 Cost., una formale delibera del Parlamento, nella sua veste di organo rappresentativo del popolo italiano, al quale appartiene la sovranità (art. 1, 2° comma, Cost.), e, in base all'art. 87, 9° comma, Cost., la dichiarazione di guerra da parte del Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale e del rispetto della Costituzione.

Ma, a nostro parere, anche in presenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza rivolta agli Stati che intendono muovere una guerra contro l'Iraq, una partecipazione dell'Italia sarebbe vietata dall'art. 11 Cost. Da un lato, infatti, le “limitazioni di sovranità” consentite dalla seconda parte di tale disposizione a favore di organizzazioni internazionali presuppongono che queste ultime, a loro volta, rispettino i propri ordinamenti giuridici. Come abbiamo osservato, un'autorizzazione dal contenuto qui ipotizzato sarebbe invece illegittima, ai sensi della Carta dell'ONU, e, pertanto, inidonea a giustificare una limitazione della sovranità italiana. Dall'altro lato, come pure si è ricordato, l'art. 11 va considerato nella sua unità, quale disposizione che permette limitazioni di sovranità al fine del mantenimento della pace; esso, pertanto, consente la partecipazione anche ad operazioni coercitive comportanti la forza armata contro uno Stato, volte a mantenere o ristabilire la pace, non a guerre dirette alla *debellatio* di uno Stato e alla sua occupazione militare.

Ben diversa, anche sul piano costituzionale, sarebbe la valutazione di un'eventuale risoluzione che autorizzasse azioni, pure militari, ma limitate ad assicurare il disarmo dell'Iraq, svolte sotto la responsabilità del Consiglio di sicurezza e con il sostegno di soli Stati che garantissero una stretta osservanza del suddetto obiettivo e, di conseguenza, un uso limitato della

²⁹ Cfr. Carlassare, *op. ult. cit.*, p. 164 s.

forza. La partecipazione italiana, infatti, troverebbe un fondamento costituzionale nella seconda parte dell'art. 11, così come nell'ipotesi in cui il Consiglio di sicurezza riuscisse a creare un'operazione di *peace-keeping*, con forze di "caschi blu" costituite direttamente dalle Nazioni Unite, sottoposte all'autorità del Consiglio di sicurezza e destinate ad agire sotto la guida del Segretario generale e il comando militare di suoi delegati³⁰.

In conclusione, nella situazione odierna, un coinvolgimento dell'Italia in una guerra contro l'Iraq si porrebbe in contrasto insanabile con il supremo precetto costituzionale del ripudio della guerra; il rispetto di tale precetto, invece, deve impegnare le istituzioni del nostro Paese ad un'opera forte e costruttiva, volta a promuovere in tutte le competenti sedi internazionali una soluzione pacifica dell'attuale crisi.

³⁰ Un'iniziativa del genere è stata proposta dalla Germania e dalla Francia (*La Repubblica*, 9 febbraio 2003, p. 1 ss.), incontrando, peraltro, l'immediata opposizione degli Stati Uniti (ivi, 10 febbraio 2003, p. 1 ss.).

IRAQ: IL DISARMO E LA GUERRA

Nicola Cufaro Petroni

Università di Bari

Segretario Nazionale dell'USPID (Unione Scienziati Per Il Disarmo)

Introduzione

Il mondo sembra muoversi inesorabilmente verso un intervento armato in Iraq, con o senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La principale motivazione addotta è l'accusa secondo la quale l'Iraq detiene armi di distruzione di massa. Particolare urgenza aggiunge a questa decisione il sospetto che Baghdad intrattenga rapporti con una rete internazionale di terroristi, in particolare con Al Qaeda.

Occorre ovviamente fare ogni sforzo per controllare, ed in prospettiva eliminare, la proliferazione di armi di distruzione di massa, ma l'ampiezza dell'allarme sollevato in questi giorni non appare sufficientemente giustificato da quel che è noto, da quel che è stato rivelato anche recentemente, e dalle relazioni finora presentate dall'UNMOVIC e dall'IAEA (27 gennaio 2003 e 14 febbraio 2003). Quali che siano le ragioni – condivisibili o meno – con le quali sarà giustificato un eventuale intervento armato, non sembra credibile che la vera motivazione possa essere identificata con la necessità di negare ad un regime pericoloso il possesso di arsenali letali. Tale intervento – che in assenza di atti apertamente aggressivi o di serie minacce si qualificherebbe come preventivo – appare oggi non sufficientemente motivato né da ragioni di legittima difesa, né da esigenze di disarmo. Viceversa esso rappresenterebbe paradossalmente una grave sconfitta per il controllo degli armamenti e un serio incentivo alla proliferazione. C'è da chiedersi quindi se un'invasione dell'Iraq sia l'unico modo per raggiungere i risultati desiderati.

Il disarmo dell'Iraq

L'Iraq è sottoposto, in virtù della Risoluzione 687 (3 aprile 1991) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ad un rigoroso regime di disarmo: questo prevede tra l'altro l'eliminazione (sotto controllo internazionale) di tutti programmi di ricerca e produzione di armi biologiche, chimiche e nucleari, e dei missili balistici con gittata superiore a 150 km. Nella stessa risoluzione veniva inoltre dato mandato all'UNSCOM (United Nations Special COMmission) di portare a termine, in collaborazione con l'IAEA (International Atomic Energy Agency), questa vasta operazione di controllo e di disarmo. In particolare l'UNSCOM si sarebbe occupata delle armi chimiche, biologiche e dei missili, mentre l'IAEA avrebbe controllato l'eliminazione del programma nucleare. A questo proposito è bene ricordare che l'Iraq è parte del Trattato di Non Proliferazione nucleare (1968), della Convenzione sulle Armi Biologiche (1972), e del Protocollo di Ginevra (1925) che proibisce l'uso in guerra delle armi chimiche, ma non è parte della Convenzione sulle Armi Chimiche (1993). Queste misure sono state adottate a causa del fatto che l'Iraq ha aggredito due volte paesi vicini (Iran nel 1980 e Kuwait nel 1990), e ha usato armi chimiche nella guerra contro l'Iran (1980-88) e anche contro la propria popolazione (Halabja 1988). La Risoluzione 687 pose fine, come è noto, all'operazione militare "Desert Storm" lanciata – dal 17 gennaio al 28 febbraio 1991 – da una coalizione di paesi guidata dagli USA per espellere le forze irakene dal Kuwait invaso il 2 agosto 1990. Contemporaneamente essa manteneva in vigore le sanzioni economiche contro l'Iraq – imposte all'indomani dell'invasione del Kuwait dalla Risoluzione 661 del 6 agosto del 1990 – fino al momento in cui il richiesto disarmo fosse stato completato. La Risoluzione 1441 ha più recentemente (8 novembre 2002) confermato queste decisioni e, prendendo atto dei seri dubbi nutriti sul fatto che l'Iraq possieda ancora oggi armi di distruzione di massa o programmi per costruirne, ha deciso di sottoporre questo paese ad un sistema

rafforzato di ispezioni allo scopo di completare il processo di disarmo. La Risoluzione 1441 pone anche l'Iraq in guardia contro le "serie conseguenze" che potrebbero derivare dalla violazione continuata dei propri obblighi.

È plausibile ritenere che le ragioni che imposero queste limitazioni particolarmente rigorose siano fondate; tuttavia le osservazioni che seguono suggeriscono che l'Iraq, sottoposto ad un regime di controlli rafforzati, quale quello ora in vigore, non possa rappresentare una minaccia seria per la comunità internazionale. Almeno non tale da giustificare un attacco militare preventivo.

L'attività dell'UNSCOM e dell'IAEA dal 1991 al 1998

L'UNSCOM e l'IAEA hanno iniziato la loro attività nel maggio del 1991 e la hanno proseguita, con alterne vicende, fino al dicembre 1998 quando hanno abbandonato definitivamente l'Iraq. Le ispezioni, i controlli e la distruzione di materiali e impianti si sono svolte in questi otto anni in un evidente clima di diffidenza reciproca e di ostruzionismo da parte delle autorità di Baghdad. In realtà, in base alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, agli ispettori non toccava il compito di indagare per scoprire i programmi di armi proibite: il loro mandato consisteva piuttosto nel controllare le dichiarazioni ufficiali presentate dal governo dell'Iraq e certificare l'assenza o l'avvenuta eliminazione delle armi in questione. Si è però ben presto rivelato irrealistico pretendere che un piano di disarmo imposto ad un paese sulla base di una pesante sconfitta militare potesse essere semplicemente accettato di buon grado, e attendersi che l'Iraq avrebbe offerto spontanea e totale collaborazione. Gli ispettori dell'UNSCOM e dell'IAEA sono stati quindi obbligati ad adattare il loro comportamento a questo ambiente ostile, e dal 1991 al 1998 hanno sviluppato tecniche e capacità per svolgere il loro mandato nonostante l'ostruzionismo incontrato. È notevole pertanto che queste ispezioni siano riuscite ad ottenere importanti risultati malgrado le condizioni sfavorevoli in cui sono state condotte. D'altra parte in questi casi quel che conta è l'effettivo smantellamento degli arsenali e non la disponibilità con cui questo viene accettato.

L'Iraq ha nascosto per lungo tempo, totalmente o in parte, alcuni dei suoi programmi più avanzati: in particolare quello per lo sviluppo di armi biologiche, e una parte importante di quello di produzione di armi chimiche. Solo nell'agosto del 1995 gli ispettori dell'ONU hanno potuto formarsi un quadro abbastanza completo e convincente dell'ampiezza del problema. Ad ogni modo dal 1991 al 1998 l'UNSCOM e l'IAEA hanno condotto un'opera considerevole di distruzione di materiali e smantellamento di impianti, e in un rapporto conclusivo presentato nel febbraio 1999 al Consiglio di Sicurezza veniva dichiarato che "il grosso dei programmi di armi vietate dell'Iraq è stato eliminato", anche se "importanti elementi devono ancora essere risolti". In particolare per quel che riguardava le armi nucleari nessuna evidenza indicava che l'Iraq fosse riuscito a produrne, o che possedesse tali armi o quantità significative di materiale nucleare per armi, o che avesse mantenuto capacità di produrre tale materiale. Conclusioni analoghe sono state tratte per quel che riguardava i missili balistici con gittata superiore ai 150 km. Naturalmente questo non poteva significare che equipaggiamenti proibiti non esistevano: bisogna ricordare, però, che l'obiettivo di base dei processi di controllo degli armamenti è non l'eliminazione del 100% delle armi in questione, ma la loro riduzione a livelli non significativi. Per le armi chimiche è stata certificata la distruzione di decine di migliaia di proiettili e testate e migliaia di tonnellate di agenti chimici e dei loro precursori e sono stati smantellati gli impianti industriali che le producevano. Alcune importanti incertezze gravavano su alcuni aspetti (possibili riserve nascoste del nervino, di VX, o di testate chimiche sfuggite ai controlli). Questi dubbi sono sorti a causa delle discrepanze riscontrate degli ispettori fra diverse dichiarazioni ufficiali, o fra queste e altri dati raccolti in maniera indipendente o forniti dallo stesso governo di Baghdad. Più arretrato è rimasto invece, a causa del ritardo con cui è stato scoperto, lo smantellamento dei programmi di armi biologiche, per il quale si teme che siano sfuggite ai controlli soprattutto quantità significative di carbonchio o di colture per altri agenti biologici.

I rapporti sempre difficili fra gli ispettori e il governo di Baghdad hanno attraversato diverse crisi: nel 1994, dopo che le ultime quantità di uranio arricchito erano state trasportate all'estero sotto la supervisione dell'IAEA e dopo che in giugno lo smantellamento degli arsenali chimici era parso concluso, l'Iraq aveva cominciato a richiedere insistentemente il ritiro delle sanzioni economiche. La discussione nel Consiglio di Sicurezza condusse, il 14 aprile del 1995, alla Risoluzione 986 che introduceva il cosiddetto programma "oil for food": esso prevedeva la possibilità di limitate esportazioni di petrolio dall'Iraq per consentire l'acquisto di cibo e medicine. Ma durante l'estate del 1995 nuove prove scoperte dagli ispettori, e soprattutto la defezione del Gen. Hussein Kamel³¹, condussero a una differente valutazione dello stato di avanzamento del processo di disarmo. Innanzitutto fu definitivamente scoperta l'esistenza e l'estensione del programma di armi biologiche che fino a quel momento era stato tenuto nascosto con successo. Inoltre anche le valutazioni relative agli altri programmi subirono delle importanti correzioni; in particolare il programma autonomo di produzione di missili balistici era più avanzato di quanto non si credesse, e la quantità di armi chimiche prodotte era maggiore di quanto rivelato fino ad allora. Infine si scoprì che nel 1990 l'Iraq aveva dato inizio ad un programma accelerato di produzione di armi nucleari che avrebbe potuto condurre entro la fine del 1991 alla produzione di una quantità di uranio arricchito sufficiente per la costruzione di una bomba di piccola potenza. L'arma sarebbe stata pronta per la fine del 1992 se i tecnici fossero riusciti a superare alcune importanti difficoltà. Il programma non è più stato realizzato perché bombardamenti di gennaio 1991 hanno distrutto gli impianti di Tuwaitha per la produzione di uranio arricchito.

A seguito di queste rivelazioni le ispezioni sono riprese. Nel luglio del 1997 il direttore dell'UNSCOM, lo svedese Rolf Ekéus, è stato sostituito dall'australiano Richard Butler (all'epoca Hans Blix era direttore dell'IAEA) e poco dopo si è aperta una nuova crisi a causa delle richieste di ispezionare anche i palazzi presidenziali dell'Iraq. Solo il 23 febbraio del 1998 il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan raggiunse un accordo per le procedure speciali richieste per queste particolari ispezioni. Nell'estate del 1998 UNSCOM e IAEA valutavano che fosse ancora necessario proseguire le ispezioni in corso, ma il 5 agosto il regime di Baghdad annunciò la fine della propria collaborazione e, dopo alcuni mesi di convulse trattative, il 16 dicembre gli ispettori furono definitivamente ritirati. Il 17 dicembre iniziavano i tre giorni di bombardamenti punitivi dell'operazione "Desert Fox".

Bisogna dunque stimare che il disarmo dell'Iraq sia stato già condotto molto avanti non solo dall'operazione "Desert Storm" nel 1991, ma anche e soprattutto dall'importante lavoro dell'UNSCOM e dell'IAEA negli anni dal 1991 al 1998. Più precisamente³²:

- Il programma di armi nucleari (inizialmente tenuto nascosto dall'Iraq) è stato completamente scoperto e smantellato – materiali fissili, installazioni e strumentazione – entro febbraio 1994. Un rapporto dell'IAEA nel febbraio 1999 dichiarava che nessuna evidenza suggeriva che l'Iraq fosse riuscito a produrre armi nucleari. Inoltre "non sono state rivelate indicazioni del fatto che l'Iraq possieda armi nucleari o quantità significative di materiali nucleari usabili per armi, o che l'Iraq abbia mantenuto qualche capacità pratica (installazioni o strumenti) per la produzione di tale materiale." Mancavano però importanti documenti tecnici sui progetti e sui programmi.

³¹ Il Gen. Hussein Kamel, genero di Saddam Hussein, era all'epoca il responsabile dei programmi di sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa. La sua defezione, l'8 agosto 1995, produsse da parte del governo di Baghdad una immediata rivelazione di documenti segreti, associati con la scusa che Kamel aveva continuato di sua iniziativa a svolgere attività proibite. Il Gen. Kamel, rientrato dopo pochi mesi in Iraq per timore di ritorsioni contro la sua famiglia, è stato successivamente ucciso.

³² Le fonti di queste informazioni sono molteplici e, con alcune differenze, sono piuttosto concordi nelle valutazioni. I dati qui riportati sono stati presi principalmente dal sito web dell'Arms Control Association all'indirizzo www.armscontrol.org, ma altri siti possono essere utilmente consultati, ad esempio agli indirizzi www.fas.org (Federation of American Scientists), www.sipri.se (SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute) e www.ceip.org (Carnegie Endowment for International Peace).

- L'UNSCOM ha supervisionato lo smantellamento del principale complesso industriale di produzione di armi chimiche ad Al Muthanna, la distruzione di 690 Ton di agenti chimici, 6.000 Ton di precursori e 600 strumenti di produzione; ha distrutto più di 38.000 munizioni chimiche (piene e vuote); ha certificato la distruzione di 38.000 munizioni speciali e 823 Ton di precursori durante l'operazione Desert Storm, e la successiva distruzione da parte dell'Iraq di 13.660 munizioni speciali, 200 Ton di precursori e di altri 600 strumenti di produzione. Infine l'UNSCOM ha scoperto il programma di produzione dell'agente nervino VX che l'Iraq aveva inizialmente nascosto (si veda, a proposito di questo enorme lavoro con aspetti tecnici non irrilevanti il dossier del SIPRI all'indirizzo http://editors.sipri.org/pubs/Iraq_AC.html). Manca però documentazione su precedenti forniture di prodotti chimici; inoltre non si è potuta verificare la distruzione unilaterale di 16.000 munizioni vuote e non si era ancora raggiunta un'immagine completa di alcuni programmi. C'è inoltre documentazione che indica che l'Iraq avrebbe usato 6.000 munizioni chimiche in meno di quanto precedentemente dichiarato, mentre mancano resoconti di 550 proiettili con gas mostarda e 500 bombe aeree R-400 (alcune delle quali armate con agenti biologici). Infine l'Iraq ha ammesso di aver prodotto 3.9 Ton di VX, ma di non aver mai prodotto le armi corrispondenti. Inoltre ha dichiarato di averne distrutto unilateralmente 1.5 Ton.
- Il programma di armi biologiche è stato a lungo tenuto nascosto dall'Iraq ed è stato scoperto solo nel 1995 in seguito alla defezione del Gen. Kamel. I funzionari hanno fornito resoconti contrastanti sulle quantità e i tipi di agenti e di proiettili prodotti. L'UNSCOM ha supervisionato lo smantellamento del principale impianto di produzione ad Al Hakam, la distruzione di 60 strumenti di produzione da altri tre impianti, e di circa 22 Ton di colture per agenti biologici. Gli ispettori non sono però stati in grado di confermare il numero di armi prodotte e valutavano che manca qualunque resoconto di 2.16 Ton di colture. In assenza di documentazioni importanti un resoconto dell'UNSCOM del gennaio 1999 dichiarava che "non c'è confidenza che il grosso degli agenti sia stato distrutto; che non restino armi o munizioni biologiche in Iraq; e che capacità biologiche non esistano ancora in Iraq."
- L'UNSCOM ha supervisionato o certificato la distruzione di 817 su 819 missili balistici proibiti importati prima del 1991, di 15 lanciatori mobili, di 56 lanciatori fissi, di 50 testate (comprese 30 chimiche) e di 20 Ton di carburante; sono state anche smantellati diversi impianti per la produzione autonoma di missili. Nel gennaio 1999 però l'UNSCOM ha dichiarato di non poter certificare che l'Iraq aveva distrutto unilateralmente componenti e installazioni. In particolare, in mancanza di documentazione, c'erano dubbi sulla continuazione del programma autonomo (ad esempio l'Iraq ha tentato di importare giroscopi per missili anche dopo il 1991) e sulla dichiarazione che non fosse ancora stato prodotto nessuno dei 1.000 missili Al Hussein pianificati nel 1988. Ci sono inoltre dubbi sulla distruzione unilaterale di 50 testate convenzionali, di 500 Ton di propellente liquido e di 7 missili prodotti autonomamente.

A causa dell'ultima crisi dei rapporti con l'ONU, dal dicembre 1998 in Iraq non ci sono più stati ispettori fino al 27 novembre 2002, data dell'arrivo dell'UNMOVIC e dell'IAEA sulla base della Risoluzione 1441. L'Iraq ha peraltro anche accusato gli ispettori di condurre attività di spionaggio per conto degli USA, accuse che, riprese dalla stampa internazionale, hanno danneggiato seriamente l'immagine dell'UNSCOM. Questo lungo intervallo di tempo senza controlli ha fatto sorgere il sospetto che i programmi proibiti potessero essere ripresi. In particolare bisogna dire che i rischi per i programmi chimico e biologico sono più consistenti di quelli del programma nucleare: i processi industriali di produzione di agenti chimici e biologici sono infatti piuttosto simili ad analoghi processi civili. Nel caso delle armi nucleari, invece, per la produzione di materiale fissile servono installazioni molto particolari e poco nascondibili sia per le loro dimensioni che per le loro caratteristiche. Inoltre i movimenti internazionali dei materiali fissili sono molto più rigorosamente

controllati di quel che avviene per i prodotti chimici e biotecnologici. In particolare l'Iraq viene accusato di avere conservato delle scorte nascoste di VX e di botulino, di aver ripreso la produzione di armi chimiche e biologiche, di lavorare ancora alla produzione di missili proibiti e di tentare di riavviare un programma nucleare (in relazione al quale è stato notato il tentativo di acquisto di un gran numero di tubi di alluminio per i quali si sospetta che possano servire a costruire centrifughe per l'arricchimento dell'uranio).

Le attività dell'UNMOVIC e dell'IAEA

L'UNMOVIC (United Nations MONitoring Verification and Inspection Commission) è stata istituita il 17 dicembre 1999 dalla Risoluzione 1284 del Consiglio di Sicurezza con il compito di proseguire il lavoro lasciato incompiuto dell'UNSCOM. Lo svedese Hans Blix (ex Direttore dell'IAEA) ne è stato nominato Presidente l'1 marzo 2000, ma la commissione è rimasta a lungo inattiva a causa del rifiuto dell'Iraq di accettare ulteriori ispezioni.

Nel suo Discorso sullo Stato della Nazione del 28 gennaio 2002 il Presidente Bush ha inserito l'Iraq nel cosiddetto "Asse del Male" assieme all'Iran e alla Corea del Nord, aprendo tutta una serie di dichiarazioni dell'Amministrazione USA intese a sostenere che l'Iraq rappresenta un serio pericolo e a porre in dubbio la validità delle ispezioni. Questa posizione ufficiale ha comunque subito negli ultimi mesi delle vistose oscillazioni fra l'esigenza di disarmare un regime ritenuto pericoloso, e l'intenzione dichiarata di rovesciarlo con la forza. Il 12 settembre 2002 in un discorso all'ONU il Presidente Bush ha chiesto l'applicazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza intese a disarmare l'Iraq aggiungendo che, se l'ONU avesse esitato, gli USA avrebbero agito da soli. Il Consiglio di Sicurezza ha approvato l'8 novembre 2002 la Risoluzione 1441 che prevede un regime rafforzato di ispezioni in Iraq affidato all'UNMOVIC e all'IAEA che hanno iniziato il loro lavoro il 27 novembre 2002.

Le relazioni del 27 gennaio e del 14 febbraio 2003 di Hans Blix per l'UNMOVIC e di Mohammed El Baradei per l'IAEA (una terza relazione è attesa per il 7 marzo) hanno però sostanzialmente confermato la valutazione del 1999: nessun oggetto vietato significativo è stato trovato nei primi 75 giorni di ispezioni intrusive. Il rapporto dell'UNMOVIC, comunque, ha confermato i dubbi sulla possibile esistenza di agenti chimici e biologici e delle relative armi già pronte per l'uso, e ha sottolineato in particolare il carattere non cooperativo dell'atteggiamento del governo di Baghdad, nonostante la pronta concessione dell'accesso in tutti i siti richiesti. In particolare Blix ha sollevato alcuni problemi specifici come ad esempio:

- Discrepanze numeriche fra differenti dichiarazioni prodotte dall'Iraq non consentono di rendere conto di circa 6.500 bombe per circa 1.000 Ton di agenti chimici.
- Assenza di evidenze della distruzione di circa 8.500 Lt di antrace.
- Gittate fino a 183 Km di alcuni missili balistici (in particolare l'Al Samoud 2) sviluppati negli ultimi quattro anni; queste gittate sono comunque molto inferiori ai 600-650 Km degli Al Hussein usati dall'Iraq nel 1991 contro obiettivi in Arabia Saudita e Israele. Il 21 febbraio Blix ha esplicitamente richiesto la distruzione dei missili Al Samoud (per dettagli vedi l'Appendice).

Le relazioni dell'IAEA, dal canto loro, hanno riprodotto con ricchezza di particolari le conclusioni negative già raggiunte nel rapporto del febbraio 1999 e hanno dato risposta ai sospetti sollevati da alcune notizie circolate recentemente, ad esempio quella relativa all'acquisto di grandi quantitativi di tubi in alluminio. I rapporti hanno confermato che non vi è evidenza di una ripresa del programma nucleare, giudicando credibile l'affermazione di Baghdad che i tubi di alluminio citati fossero destinati alla costruzione di razzi permessi dalla Risoluzione 687 (anche se l'acquisto di componenti di armi è proibito dalla medesima Risoluzione). Inoltre l'IAEA "si attende nei prossimi mesi di essere in grado di fornire rassicurazioni credibili che l'Iraq non ha un programma di armi nucleari. Nel frattempo la presenza in Iraq di ispettori con vasta autorità di investigazione e

controllo serve come deterrente per, e come assicurazione contro, la ripresa delle attività nucleari vietate in Iraq.”

Sarebbe ovviamente un errore sottovalutare i problemi esposti: ogni sforzo deve essere fatto per recuperare l'eventuale VX nascosto o il botulino sottratto ai controlli, o per distruggere missili vietati. A questo scopo devono essere resi noti all'UNMOVIC e all'IAEA tutti i dati di intelligence posseduti da altri stati membri, come peraltro richiede il punto 10 della Risoluzione 1441. Allo stato attuale, però, non sembra che i sospetti citati possano essere considerati motivo sufficiente per un intervento militare preventivo basato sul principio dell'autodifesa, l'unico che possa giustificare l'uso della forza in base alla Carta delle Nazioni Unite. Piuttosto riteniamo che l'UNMOVIC e l'IAEA debbano avere tutto il tempo necessario per portare a compimento il disarmo dell'Iraq: l'esperienza e i successi delle ispezioni tra il 1991 e il 1998 confortano a muoversi in questa direzione. D'altra parte lo scopo del controllo degli armamenti e delle verifiche di accordi e risoluzioni non è mai la certezza assoluta del rispetto dei trattati, ma l'interdizione di significative violazioni di questi. Controlli con una ragionevole soglia di significatività sono quindi possibili anche senza la piena collaborazione del paese interessato. Nel nostro caso, trattandosi di un disarmo imposto all'Iraq in conseguenza di una sconfitta militare, è improprio attendersi una collaborazione completa come nel caso di chi disarma volontariamente: si può solo pretendere che non ci sia ostruzionismo. Per questo l'assenza di collaborazione volontaria – pur richiesta dalla Risoluzione 1441 – non può essere considerata come motivo determinante per un intervento militare. Ricordiamo d'altra parte che gli importanti successi dell'UNSCOM dal 1991 al 1998 sono stati ottenuti nonostante l'aperto ostruzionismo dell'Iraq. L'attuale regime di ispezioni opera invece in un ambiente decisamente più favorevole e rende molto difficile qualunque violazione significativa degli impegni di disarmo.

Rapporti con il terrorismo

È evidente dunque che i dati attuali non sono sufficienti per giustificare la necessità di un intervento armato sulla base della pericolosità del regime irakeno e della Risoluzione 1441 dell'8 novembre 2002 che offriva all'Iraq “un'ultima occasione per mantener fede ai propri obblighi in materia di disarmo”. Né appare accettabile sostenere che l'onere della prova dell'avvenuta eliminazione delle armi di distruzione di massa peserebbe sull'Iraq. La prova, come al solito, non può che essere a carico dell'accusa e non può che consistere nell'evidenza di attività illecite: è la violazione che deve essere posta in evidenza. Per questo motivo l'Amministrazione USA è tornata a sostenere la tesi che le ispezioni sono una trappola, perché – vista anche la non cooperazione dell'Iraq – non sarebbero in grado di trovare nulla, nonostante sia per essa scontato che l'Iraq detiene armi di distruzione di massa. Conseguentemente la posizione degli USA nei confronti dell'Iraq è stata soggetta negli ultimi mesi a vistose oscillazioni fra l'obiettivo massimale dell'eliminazione del regime di Baghdad e quello minimale del suo disarmo. Il 5 febbraio il Segretario di Stato Colin Powell ha presentato al Consiglio di Sicurezza nuovi dati e ulteriori immagini di intelligence sul problema del disarmo dell'Iraq. Nella stessa occasione egli ha anche fornito alcune informazioni sui presunti legami fra il regime di Baghdad e gruppi terroristici. In realtà non si è trattato di rivelazioni particolarmente nuove. D'altra parte sarebbe stato singolare, se veri indizi di violazioni o serie prove di legami con il terrorismo dovessero esistere, che tutto questo fosse stato tenuto riservato per tanto tempo. Peraltro, mentre può essere comprensibile che vengano tenute segrete le notizie relative alla collocazione di armi e impianti vietati (si correrebbe il rischio di rivelare in anticipo l'elenco degli obiettivi dei possibili futuri bombardamenti), molto più strano è invece che non siano diffuse le prove di un coinvolgimento dell'Iraq con il terrorismo.

L'accusa di intrattenere rapporti con organizzazioni terroristiche è un punto delicato: le armi chimiche e biologiche, che sono di efficacia limitata sul campo di battaglia contro truppe equipaggiate, possono avere effetti devastanti se usate da terroristi contro popolazioni civili inermi.

Pertanto anche piccole quantità di tali armi in mano a terroristi sarebbero estremamente pericolose, sicché un simile coinvolgimento da un lato darebbe corpo all'idea della pericolosità del regime di Baghdad, e dall'altro fornirebbe argomenti – sulla base di una estensione dell'idea di legittima difesa – per la legittimità di un eventuale futura autorizzazione dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza. Nulla però è noto con ragionevole sicurezza su rapporti di questo genere intrattenuti dall'Iraq. Le notizie attualmente conosciute su questa faccenda sono di origine giornalistica e si riferiscono alla presenza di un gruppo denominato Ansar al-Islam legato ad Al Qaeda e presente nel nord dell'Iraq in una zona non controllata dal governo e attualmente sotto la giurisdizione dei ribelli Curdi che sono una delle fonti principali di queste notizie³³.

Le informazioni finora diffuse sembrano però essere state prese poco sul serio anche dai servizi segreti americani, e le notizie di *intelligence* presentate da paesi diversi sono divergenti. D'altra parte non si capisce perché evidenze così importanti, se ci fossero, sarebbero state tenute celate così a lungo da chi le possiede. A tutt'oggi vengono presentati solo degli argomenti di plausibilità ai quali si possono opporre analoghi contro argomenti. Il regime laico Baas di Baghdad e i terroristi islamici sono divisi dall'ideologia, ma – si dice – questo ostacolo potrebbe essere superato dal riconoscimento di un comune avversario: gli USA. Se però veramente questo legame fosse reale, sarebbe anche presumibile che armi di distruzione di massa sarebbero già passate in mani pericolose – magari negli ultimi quattro anni in cui l'Iraq non è stato soggetto al controllo attivo delle ispezioni ONU – e, vista la dimensione degli attentati del settembre 2001, le organizzazioni terroristiche non avrebbero avuto scrupoli ad usarle. D'altra parte bisogna osservare che un intervento militare potrebbe essere paradossalmente proprio la buona occasione per effettuare il paventato trasferimento di armi vietate dall'Iraq (se le detiene) a gruppi terroristici: questo potrebbe avvenire non solo nella confusione della battaglia, ma anche come deliberato atto di rappresaglia da parte di un regime condannato. È invece presumibile che il governo di Baghdad si prefigga oggi, come probabilmente da sempre, l'obiettivo prioritario la sua propria sopravvivenza, e sappia che un rapporto con gruppi terroristici, che difficilmente rimarrebbe segreto a lungo, sarebbe un gioco eccessivamente pericoloso e fornirebbe un ottimo pretesto a coloro che auspicano un cambiamento di regime.

Ispezioni rafforzate e contenimento

In sostanza non sembra che si possa individuare una vera necessità per intervenire militarmente in Iraq sulla base di considerazioni legate al suo disarmo: se il regime di Baghdad presenta ancora dei pericoli per noi e per i paesi vicini, si tratta di pericoli che sembrano largamente controllabili combinando una politica di contenimento, un regime di ispezioni coercitive (prosecuzione di quello attuale dell'UNMOVIC e IAEA) e un insieme di incentivi/sanzioni economiche. Ovviamente questa posizione ammette il rischio di una eventuale proliferazione di armi di distruzione di massa, benché controllata: ma dobbiamo anche ricordare che questo è già avvenuto ed è stato tollerato in altre occasioni. La proliferazione di armi di distruzione di massa (in particolare di armi nucleari) è stata largamente tollerata negli anni passati per Israele, India e Pakistan, anche in alcuni casi di regimi che non possono definirsi democratici³⁴. E d'altra parte il

³³ William Saphire "Clear ties of terror link Iraq to Al Qaeda", International Herald Tribune, January 28, 2003.

³⁴ A poco varrebbe ricordare che questi tre paesi – a differenza dall'Iraq – non sono parte del Trattato di Non Proliferazione nucleare. Anche l'Iraq non è parte della Convenzione sulle Armi Chimiche, ma nessuno ritiene che questa sia una buona ragione per concedere il diritto di possedere quelle armi. In realtà bisogna distinguere fra la proliferazione in quanto tale, e le violazioni del Trattato di Non Proliferazione: ad esempio Israele, India e Pakistan sono un chiaro esempio di proliferazione che non viola il suddetto trattato. Questo fatto, però, non costituisce un buon motivo per tollerare questo tipo di proliferazione: la comunità internazionale non può non essere preoccupata della diffusione delle armi di distruzione di massa anche in questi casi. Se così non fosse avrebbe ragione la Corea del Nord a ritirarsi, come recentemente annunciato, dal Trattato di Non Proliferazione: questo semplice atto formale – permesso dall'Articolo 10 del trattato – la metterebbe, infatti, in condizione di dotarsi di tutte le armi nucleari che vuole. D'altra

medesimo rischio di proliferazione nucleare viene in questi stessi giorni affrontato dall'Amministrazione USA con metodi molto diversi nel caso della Corea del Nord. In sostanza, il mondo e gli USA – che hanno vissuto per decenni in uno stato di guerra fredda – sanno benissimo che, con le opportune cautele, è possibile convivere anche con regimi ostili e dotati di armi pericolose.

Se lo scopo della comunità internazionale è, nel rispetto delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, il disarmo dell'Iraq, molti analisti di controllo degli armamenti ritengono che questo risultato possa essere raggiunto senza un intervento militare dalle conseguenze imprevedibili³⁵: essere favorevoli al disarmo dell'Iraq non vuol dire essere favorevoli a realizzare questo disarmo mediante bombardamenti preventivi. Innanzitutto se si scoprisse che l'Iraq continua a detenere armi proibite³⁶, questo fatto non potrebbe di per sé costituire motivo sufficiente per un intervento armato che rischierebbe di rivelarsi come una reazione del tutto sproporzionata. Gli ispettori dell'UNMOVIC hanno invece tutta l'autorità e la capacità, come nel caso dell'UNSCOM, per procedere alla distruzione dei materiali e allo smantellamento degli impianti vietati. In secondo luogo riteniamo che i problemi sollevati dalla pericolosità dell'attuale governo dell'Iraq possano essere tenuti sotto controllo mediante:

1. un regime di ispezioni coercitive – prosecuzione di quelle attualmente in corso, eventualmente rafforzate – che renda praticamente impossibili violazioni significative dei limiti imposti agli armamenti dell'Iraq;
2. una politica di contenimento e deterrenza che renda chiaro che ogni aggressione di altri paesi, o seria minaccia di tale aggressione, verrà contrastata con la forza e con tutti i mezzi ritenuti necessari.

Viceversa, l'uso della forza nelle condizioni attuali non potrebbe che essere considerato come una grave sconfitta del controllo degli armamenti: esso infatti segnerebbe il fallimento dei metodi diplomatici finora usati per limitare i pericoli di proliferazione. Inoltre, non è trascurabile il rischio che questo esito induca altri regimi, che si sentano minacciati da questo tipo di attacchi preventivi, a tentare di dotarsi tempestivamente di armi di distruzione di massa – in particolare di armi nucleari – nella speranza che queste possano renderli immuni da possibili futuri interventi militari: paradossalmente il risultato finale della guerra in Iraq potrebbe essere quello di un serio incentivo alla proliferazione di armi di distruzione di massa.

È opportuno in sostanza avere fiducia nell'efficacia di un regime di ispezioni rafforzate per evitare l'uso di forza militare con tutte le sue imprevedibili conseguenze. Questo consentirebbe di trattare l'Iraq come altri stati che mostrano la volontà e la capacità di dotarsi di armi di distruzione di massa: Iran, Siria, Libia, Corea del Nord. Non si può pensare di invaderli tutti: la comunità internazionale ha oggi un'opportunità per far funzionare il controllo degli armamenti con un sistema di ispezioni intrusive in grado di separare il governo di Baghdad dalle sue armi di distruzione di massa. Il nuovo regime di ispezioni deve prevedere:

- L'accesso a tutti i siti ritenuti necessari per l'efficacia delle ispezioni;
- La possibilità di interrogare tecnici senza ingombranti presenze ufficiali;
- La conoscenza delle informazioni riservate possedute da paesi membri dell'ONU.

parte anche la proliferazione che non viola il Trattato di Non Proliferazione ha in generale delle gravi conseguenze: non è fuori luogo, infatti, pensare che la scelta di Israele di dotarsi di armi nucleari abbia giocato un ruolo determinante nella decisione dell'Iraq di fare altrettanto.

³⁵ Vedi ad esempio J. Cirincione, J.T. Mathews e G. Perkovich "Iraq: what next?" Carnegie Endowment for International Peace 2003, disponibile su www.ceip.org/files/Iraq/index.htm

³⁶ Di questi giorni è la polemica sui missili Al Samoud che eccedono di circa 30 Km il limite di 150 Km imposto alla gittata dei missili balistici permessi all'Iraq (vedi Appendice).

Lo scopo realistico di questo regime di ispezioni – come peraltro di tutto il controllo degli armamenti – dovrebbe essere non eliminare totalmente tutte le armi di distruzione di massa, un compito probabilmente impossibile, ma negare all'Iraq una significativa capacità in questo campo.

Considerazioni conclusive

Naturalmente un esame completo richiederebbe anche una valutazione delle conseguenze, desiderate e indesiderate, di un intervento armato in Iraq. Senza dilungarci troppo su questo enorme problema ricorderemo che i costi umani (ma solo quelli occidentali) sono stati stimati ad esempio in Kenneth M. Pollack "The threatening storm: the case for invading Iraq" (Random House, 2002). In particolare in questo lavoro si sostiene che un'operazione analoga a quella sviluppata in Afghanistan alla fine del 2001, con truppe a terra fornite da ribelli antigovernativi, richiederebbe una collaborazione di paesi vicini e di fazioni interne che per il momento non sembrano disponibili. Pertanto, l'amministrazione USA appare orientata piuttosto verso una invasione diretta e a grande scala con l'impiego di circa 2-300.000 soldati e 1.000 aerei. Non ci sono però certezze su come si comporteranno i militari irakeni per cui le stime sulle perdite previste variano molto. Nel caso peggiore ci si attende una campagna di 3/6 mesi con 10.000 morti; nel caso migliore 4/8 settimane con 500/1.000 morti. Si tenga presente, come termine di paragone, che nell'operazione Desert Storm si sono registrati circa 80 morti e 200 feriti.

I costi economici sono stati analizzati in dettaglio da William D. Nordhaus in "The economic consequences of a war with Iraq" (Yale University, 29 Ottobre 2002, disponibile su www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.html). Si ricordi, per confronto, che la spesa militare diretta dell'operazione Desert Storm (1991) fu di circa 80 miliardi di US\$, spesa che fu quasi interamente sostenuta dagli alleati degli USA (Arabia Saudita, Giappone ...). Le stime naturalmente variano molto secondo gli esiti e la durata dell'intervento, e possono essere comprese fra due estremi: il minimo in caso di intervento breve e favorevole agli USA; il massimo in caso di intervento protratto e sfavorevole. Il costo totale, che comprende anche una stima delle conseguenze economiche prevedibili per il prossimo decennio 2003-12 (i valori negativi indicano benefici invece che costi), varia da circa 120 a 1.600 miliardi di US\$ e può essere analizzato come segue:

- Spesa militare diretta: da 50 a 140 miliardi di US\$
- Occupazione e *peacekeeping*: da 75 a 500 miliardi di US\$
- Ricostruzione: da 25 a 100 miliardi di US\$
- Assistenza umanitaria: da 1 a 10 miliardi di US\$
- Impatto sul mercato del petrolio: da 0 a 500 miliardi di US\$
- Impatto macroeconomico: da 0 a 345 miliardi di US\$

Non è inoltre escluso che sviluppi imprevisti possano complicare questi calcoli. Naturalmente non è chiaro quanto e come possano pesare gli eventuali benefici che potrebbero derivare agli USA da un controllo stretto e prolungato delle riserve petrolifere dell'Iraq.

Le stime dei costi politici sono ancor meno precise quantitativamente, ma altrettanto importanti da esaminare. Qui ci limiteremo soltanto a ricordare che i rischi più evidenti sono quelli di:

- sollecitare l'ostilità del mondo musulmano dando credito all'idea di una guerra occidentale contro l'Islam;
- fornire una nuova generazione di reclute ad Al Qaeda e facilitare l'acquisizione di armi di distruzione di massa da parte di terroristi;
- destabilizzare alcuni governi deboli della regione, in particolare il Pakistan, paese dotato a sua volta di armi di distruzione di massa e sospettato di essere rifugio di terroristi;
- provocare l'Iraq ad usare realmente in battaglia le armi di distruzione di massa eventualmente detenute;

- scuotere la solidarietà internazionale contro il terrorismo esibendo una egemonia USA aggressiva e unilaterale.

Pertanto, i rischi di un intervento militare nelle attuali condizioni, soprattutto quelli umani e politici, sembrano assolutamente non trascurabili.

Abbiamo finora discusso se un intervento armato preventivo sia o meno necessario in base a considerazioni legate al controllo degli armamenti, con qualche accenno ai rischi umani, economici e politici, e abbiamo visto come i fatti sembrano sconsigliare l'opzione militare. Resterebbe ovviamente da vedere se non vi siano altri motivi e argomenti che giustifichino un'eventuale invasione, rendendola altamente desiderabile nonostante i suoi costi, e quale sia in questo caso il suo significato politico generale. Di fronte alla determinazione USA di attaccare – anche senza avallo dell'ONU – per eliminare il regime di Baghdad può infatti risultare molto limitativo esaminare solo la consistenza delle motivazioni legate a problemi di disarmo. Servirebbe invece un esame politico delle intenzioni degli USA e dei suoi obiettivi: questo richiederebbe però un'analisi ampia e dettagliata e qui noi ci limiteremo, per ragioni di spazio, solo ad avanzare alcune personali osservazioni.

È presente in molti la tentazione di sostenere che, dato il carattere particolarmente odioso del regime di Baghdad, in fondo questa crisi rappresenta l'occasione per liberarsi di un dittatore e che in questo caso l'uso della forza potrebbe essere opportuno: i dittatori – si dice – capiscono solo questo linguaggio. Bisogna però osservare che di regimi dittatoriali, e oppressivi per le loro stesse popolazioni, ce ne sono – e ce ne sono stati – molti in circolazione. Si dovrebbe quindi spiegare se e perché l'Iraq in particolare costituirebbe oggi una priorità o un caso eccezionalmente grave. È probabile che la particolarità del caso dipenda piuttosto dalla collocazione geografica e politica dell'Iraq in un'area ricca di petrolio, prossima ad Israele, e gravida di conflitti annosi e irrisolti (la Palestina, il Kurdistan e il Kashmir per citarne solo alcuni), e dal fatto che l'attuale regime di Baghdad rifiuta di allinearsi sulle posizioni degli USA. Peraltro anche l'idea di “esportare la democrazia in Medio Oriente” – oltre ad essere discutibile in sé, in particolare se l'esportazione viene effettuata sulla punta delle baionette – viene evidentemente applicata con pesi e misure diverse secondo la collocazione politica dei differenti paesi: basti pensare all'Arabia Saudita o al Pakistan. Queste ragioni politico/umanitarie – che ovviamente contengono alcuni elementi di verità che fanno presa sull'opinione pubblica – sono peraltro poco presenti nella retorica ufficiale dell'Amministrazione USA. E d'altra parte sarebbe difficile fare altrimenti visto che gli stessi USA – e, in particolare, l'attuale Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld – negli anni '80 convivevano benissimo con il medesimo regime di Baghdad anche se l'Iraq usava già armi chimiche contro iraniani e curdi³⁷. Comunque è abbastanza chiaro non solo che l'esportazione della democrazia resta un argomento discutibile per motivare interventi militari preventivi nei confronti di uno stato sovrano riconosciuto, e in assenza di una flagrante aggressione o di una seria minaccia; ma anche che resta forte il sospetto che le ragioni più serie che rendono l'Iraq un caso eccezionale siano il controllo delle riserve di petrolio e l'ostilità ritenuta irrimediabile del regime di Baghdad: ragioni, però, attorno alle quali sarebbe difficile costruire un vasto ed esplicito consenso internazionale.

Da un punto di vista morale è vero che un mondo con un dittatore in meno sarebbe un mondo migliore; è però dubbio che esso resterebbe ancora tale se si raggiungesse questo scopo con un intervento militare preventivo non giustificato dall'autodifesa. Un mondo in cui si eliminano regimi sgraditi con interventi militari preventivi e non autorizzati non sarebbe un mondo migliore: sarebbe il regno dell'arbitrio, e in particolare dell'arbitrio del più forte. Non c'è quindi niente di strano nell'essere contrari ad un intervento militare in Iraq pur non essendo sostenitori dell'attuale regime di Baghdad. Come non ci sarebbe niente di strano a non essere favorevole al linciaggio, anche di un assassino riconosciuto. D'altra parte è piuttosto preoccupante il fatto che il paese che pretende di amministrare la giustizia internazionale in questo modo non accetti Tribunali Penali

³⁷ Michael Dobbs "Not so long ago, Washington made Iraq a valued ally" International Herald Tribune, 31 dicembre 2002

Internazionali se i propri cittadini corrono il rischio di essere incriminati: anche per questo il prossimo venturo regno dell'arbitrio ha un'aria assai poco rassicurante.

Alcuni sostengono che, non essendo possibile affrontare tutti i casi di regimi pericolosi allo stesso tempo, una giustizia parziale deve essere comunque considerata meglio di nessuna giustizia. Anche questo argomento non è però molto convincente: non si tratta infatti di una giustizia parziale a causa del fatto che non si può far tutto allo stesso tempo; si tratta invece di giustizia parziale perché ci sono dittatori e criminali trattati apertamente in modo diverso. Lo stesso Saddam Hussein, mentre commetteva crimini contro l'umanità negli anni '80, era trattato come un alleato. E anche oggi dittatori diversi (basti pensare a Musharraf o a Kim Jong Il) sono trattati in modo differente. In realtà ci sono governi che si arrogano il diritto di decidere quali regimi sono graditi e quali no indipendentemente dalle loro qualità morali e politiche; e nel caso si tratti di regimi recalcitranti si arrogano il diritto di agire direttamente in maniera militare. Cosa questo abbia a che fare con una giustizia sia pur parziale non è molto chiaro.

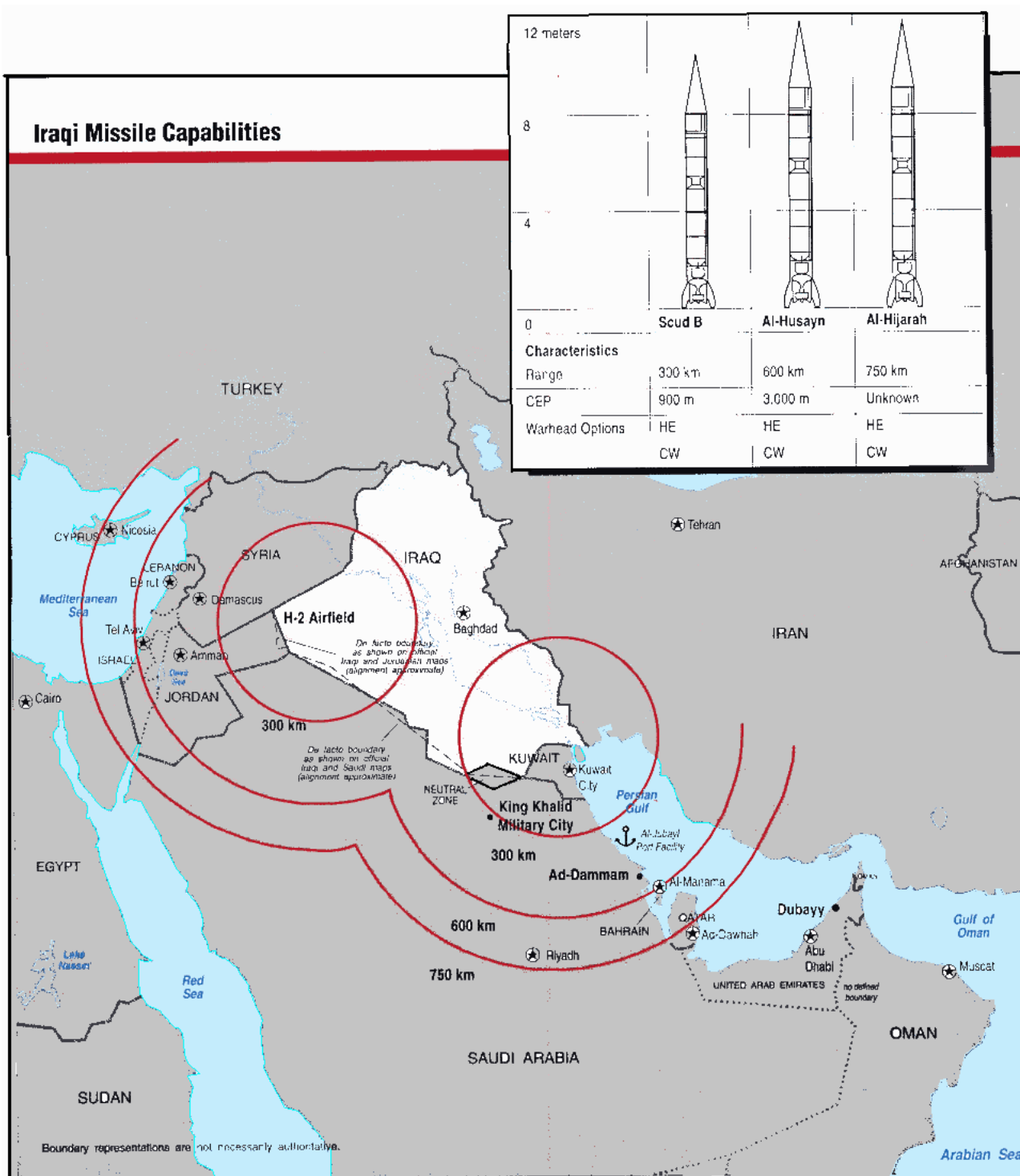
Infine, anche l'idea di punire con la forza chi osa violare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sembra essere un argomento piuttosto opinabile: molti altri paesi hanno violato (ripetutamente e anche molto più frequentemente dell'Iraq) importanti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza senza essere minacciati per questo di "serie conseguenze" nel senso di un intervento militare. In effetti manca totalmente una regola valida per tutti relativa alle violazioni delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Anche questo argomento formalistico, pertanto, diventerebbe serio solo se si accettesse di considerare l'Iraq come un caso particolare per i motivi geopolitici esaminati poco prima.

Per tutte queste ragioni un'eventuale invasione dell'Iraq assumerebbe oggi l'aspetto di un elemento in una strategia di imposizione di un ordine mondiale unipolare che in particolare vede al suo centro il problema del controllo delle fonti di energia. Il carattere preventivo e unilaterale degli attacchi, che brilla nella retorica ideologica dei discorsi sull'Asse del Male, sarebbe comunque un aspetto nuovo e minaccioso di tutta l'operazione che la renderebbe particolarmente preoccupante. Le altre motivazioni – compresa quella sul disarmo dell'Iraq – sembrano invece deboli, discutibili e pretestuose.

Bari, 26 febbraio 2003

Appendice: La polemica sui missili vietati

Come risulta dai dati disponibili sul sito della FAS (Federation of American Scientists) all'indirizzo <http://www.fas.org/nuke/guide/iraq/missile/index.html> i missili del tipo Al Samoud fanno parte da tempo dell'arsenale di Baghdad e hanno una gittata dichiarata di 150 Km: sono quindi formalmente missili balistici il cui possesso è permesso all'Iraq sulla base della Risoluzione 687 (1991).



La relazione presentata il 27 gennaio 2003 al Consiglio di Sicurezza dal Presidente dell'UNMOVIC Hans Blix ha però rilevato in particolare che

“There has been a range of developments in the missile field during the past four years presented by Iraq as non-proscribed activities. We are trying to gather a clear understanding of them through inspections and on-site discussions.

Two projects in particular stand out. They are the development of a liquid-fuelled missile named the Al Samoud 2, and a solid propellant missile, called the Al Fatah. Both missiles have been tested to a range in excess of the permitted range of 150 km, with the Al Samoud 2 being tested to a maximum of 183 km and the Al Fatah to 161 km. Some of both types of

missiles have already been provided to the Iraqi Armed Forces even though it is stated that they are still undergoing development.

...

During my recent meeting in Baghdad, we were briefed on these two programmes. We were told that the final range for both systems would be less than the permitted maximum range of 150 km.”

C'è quindi una differenza di circa 33 Km fra la gittata dichiarata e quella ottenuta nei test per i missili Al Samoud 2. Per capire se questa discrepanza fra i dati può essere militarmente rilevante sarà utile fare riferimento all'immagine della pagina precedente (sempre tratta dal sito della FAS http://www.fas.org/nuke/guide/iraq/missile/iraqi_mssl.gif) nella quale vengono mostrate le zone geografiche del Medio Oriente che possono divenire bersaglio di missili dell'Iraq in funzione della loro gittata e delle possibili basi di lancio. Dalla figura si evince che neanche con gittate di 180 Km è possibile minacciare i punti caldi della regione: ad esempio le capitali degli stati confinanti (Gerusalemme, Damasco, Amman, Teheran, Riyad) sono tutte fuori della portata di queste armi. D'altra parte è noto che (http://www.fas.org/nuke/guide/iraq/missile/al_husseini.htm) i missili usati contro Israele e l'Arabia Saudita nel gennaio-febbraio del 1991 erano degli Al Hussein con una gittata molto superiore di circa 600-650 Km.

Pertanto, i missili Al Samoud 2 nella loro versione attuale sicuramente superano i limiti imposti dalla Risoluzione 687 (1991), e devono o essere riportati entro i limiti richiesti o distrutti. Ma la loro reale pericolosità non può essere eccessivamente sopravvalutata se si tiene conto della situazione strategica e geografica.

Resolution 678 (1990)

Of 29 November 1990

The Security Council,

Recalling and reaffirming its resolution 660 (1990) of 2 August 1990, 661 (1990) of 6 August 1990, 662 (1990) of 9 August 1990, 664 (1990) of 18 August 1990, 665 (1990) of 25 August 1990, 666 (1990) of 13 September 1990, 667 (1990) of 16 September 1990, 669 (1990) of 24 September 1990, 670 (1990) of 25 September 1990, 674 (1990) of 29 October 1990 and 677 (1990) of 28 November 1990,

Noting that, despite all efforts by the United Nations, Iraq refuses to comply with its obligation to implement resolution 660 (1990) and the above-mentioned subsequent relevant resolutions, in flagrant contempt of the Security Council,

Mindful of its duties and responsibilities under the Charter of the United Nations for the maintenance and preservation of international peace and security,

Determined to secure full compliance with its decisions,

Acting under Chapter VII of the Charter,

1. *Demands* that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so;
2. *Authorizes* Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area;
3. *Requests* all States to provide appropriate support for the actions undertaken in pursuance of paragraph 2 above;
4. *Requests* the States concerned to keep the Security Council regularly informed on the progress of actions undertaken pursuant to paragraphs 2 and 3 above;
5. *Decides* to remain seized of the matter.

Adopted at the 2963rd meeting
12 votes to 2 (Cuba and Yemen)
with 1 abstention (China).

Resolutions 687 (1991)

Of 3 April 1991

The Security Council,

Recalling its resolutions 660 (1990) of 2 August 1990, 661 (1990) of 6 August 1990, 662 (1990) of 9 August 1990, 664 (1990) of 18 August 1990, 665 (1990) of 25 August 1990, 666 (1990) of 13 September 1990, 667 (1990) of 16 September 1990, 669 (1990) of 24 September 1990, 670 (1990) of 25 September 1990, 674 (1990) of 29 October 1990, 677 (1990) of 28 November 1990, 678 (1990) of 29 November 1990 and 686 (1991) of 2 March 1991,

Welcoming the restoration to Kuwait of its sovereignty, independence and territorial integrity and the return of its legitimate Government.

Affirming the commitment of all Member States to the sovereignty, territorial integrity and political independence of Kuwait and Iraq, and noting the intention expressed by the Member States cooperating with

Kuwait under paragraph 2 of the resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end as soon as possible consistent with paragraph 8 of resolution 686 (1991).

Reaffirming the need to be assured of Iraq's peaceful intentions in the light of its unlawful invasion and occupation of Kuwait,

Taking note of the letter dated 27 February 1991 from the Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the President of the Security Council and of his letters of the same date addressed to the President of the Council and the Secretary-General, and those letters dated 3 March and 5 March he addressed to them, pursuant to resolution 686 (1991),

Noting that Iraq and Kuwait, as independent sovereign States, signed at Baghdad on 4 October 1963 "Agreed Minutes between the State of Kuwait and the Republic of Iraq regarding the restoration of friendly relations, recognition and related matters", thereby formally, recognizing the boundary between Iraq and Kuwait and the allocation of islands, which Agreed Minutes were registered with the United Nations in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations and in which Iraq recognized the independence and complete sovereignty of the State of Kuwait with its boundaries as specified in the letter of the Prime Minister of Iraq dated 21 July 1932 and as accepted by the ruler of Kuwait in his letter dated 10 August 1932,

Conscious of the need of demarcation of the said boundary,

Conscious also of the statements by Iraq threatening to use weapons in violation of its obligations under the Protocol for the Prohibition of the use in War of Asphyxiating, Poisonous or other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and of its prior use of chemical weapons, and affirming that grave consequences would follow any further use by Iraq of such weapons,

Recalling that Iraq has subscribed to the Final Declaration adopted by all States participating in the Conference of States Parties to the 1925 Geneva Protocol and Other Interested States, held in Paris from 7 to 11 January 1989, establishing the objective of universal elimination of chemical and biological weapons,

Recalling also that Iraq has signed the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxic Weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972,

Noting the importance of Iraq ratifying the Convention,

Noting also the importance of all States adhering to the Convention and encouraging its forthcoming review conference to reinforce the authority, efficiency and universal scope of the Convention,

Stressing the importance of an early conclusion by the Conference on Disarmament of its work on a convention on the universal prohibition of chemical weapons and of universal adherence thereto,

Aware of the use by Iraq of ballistic missiles in unprovoked attacks and therefore of the need to take specific measures in regard to such missiles located in Iraq,

Concerned by reports in the hands of Member States that Iraq has attempted to acquire materials for a nuclear-weapons programme contrary to its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968,

Recalling the objective of the establishment of a nuclear-weapon-free zone in the region of the Middle East,

Conscious of the threat that all weapons of mass destruction pose to peace and security in the area and of the need to work towards the establishment in the Middle East of a zone free of such weapons,

Conscious also of the objective of achieving balanced and comprehensive control of armaments in the region,

Conscious further of the importance of achieving the objectives noted above using all available means, including a dialogue among the States of the region,

Noting that resolution 686 (1991) marked the lifting of the measures imposed by resolution 661 (1990) in so far as they applied to Kuwait,

Noting also that despite the progress being made fulfilling the obligations of resolution 686 (1991), many Kuwait and third-State nationals are still not accounted for property remains unreturned,

Recalling the International Convention against the Taking of Hostages, opened for signature in New York on 18 December 1979, which categorizes all acts of taking hostages as manifestations of international terrorism,

Deploring threats made by Iraq during the recent conflict to make use of terrorism against targets outside Iraq and the taking of hostages by Iraq,

Taking note with grave concern of the reports transmitted by the Secretary-General on 20 March and 28 March 1991, and conscious of the necessity to meet urgently the humanitarian needs in Kuwait and Iraq,

Bearing in mind its objective of restoring international peace and security in the area as set out in its recent resolutions,

Conscious of the need to take the following measures acting under Chapter VII of the Charter,

1. *Affirms* all thirteen resolutions noted above, except as expressly changed below to achieve the goals of the present resolution, including a formal cease-fire;

A

2. *Demands* that Iraq and Kuwait respect the inviolability of the international boundary and the allocation of islands set out in the “Agreed Minutes between the State of Kuwait and the Republic of Iraq regarding the restoration of friendly relations, recognition and related matters”, signed by them in the exercise of their sovereignty at Baghdad on 4 October 1963 and registered with the United Nations;

3. *Calls upon* the Secretary-General to lend his assistance to make arrangements with Iraq and Kuwait to demarcate the boundary between Iraq and Kuwait, drawing on appropriate material including the maps transmitted with the letter dated 28 March 1991 addressed to him by the Permanent Representative of the United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland to the United Nations, and to report back to the Council within one month;

4. *Decides* to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take, as appropriate, all necessary measures to that end in accordance with the Charter of the United Nations;

B

5. *Requests* the Secretary-General, after consulting with Iraq and Kuwait, to submit within three days to the Council for its approval a plan for the immediate deployment of a United Nations observer unit to monitor the Khawr’ Abd Allah and a demilitarized zone, which is hereby established, extending ten kilometres into Kuwait from the boundary referred to in the “Agreed Minutes between the State of Kuwait and the Republic of Iraq regarding the restoration of friendly relations, recognition and related matters”; to deter violations of the boundary through its presence in and surveillance of the demilitarized zone and to observe any hostile or potentially hostile action mounted from the territory of one State against the other, and also requests the Secretary-General to report regularly to the Council on the operations of the unit and to do so immediately if there are serious violations of the zone or potential threats of peace;

6. *Notes* that as soon as the Secretary-General notifies the Council of the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end consistent with resolution 686 (1991);

C

7. *Invites* Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and to ratify the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and Their Destruction, of 10 April 1972;

8. *Decides* that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of:

- (a) All chemical and biological weapons and all stocks of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities related thereto;
- (b) All ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and related major parts and repair production facilities;

9. *Decides also*, for the implementation of paragraph 8, the following:

- (a) Iraq shall submit to the Secretary-General, within fifteen days of the adoption of the present resolution, a declaration on the locations, amounts and types of all items specified in paragraph 8 and agree to urgent, on-site inspection as specified below;
- (b) The Secretary-General, in consultation with the appropriate Governments and, where appropriate, with the Director-General of the World Health Organization, within forty-five days of the adoption of the present resolution shall develop and submit to the Council for approval a plan calling for the completion of the following acts within forty-five days of such approval:
 - (i) The forming of a special commission which shall carry out immediate on-site inspection of Iraq's biological, chemical and missile capabilities, based on Iraq's declarations and the designation of any additional locations by the special commission itself;
 - (ii) The yielding by Iraq of possession to the Special Commission for destruction, removal or rendering harmless, taking into account the requirements of public safety, of all items specified under paragraph 8 (a), including items at additional locations designated by the Special Commission under paragraph (i) and the destruction by Iraq, under the supervision of the Special Commission, of all its missile capabilities, including launchers, as specified under paragraph 8 (b);
 - (iii) The provision by the Special Commission to the Director General of the International Atomic Energy Agency of the assistance and cooperation required in paragraphs 12 and 13;

10. *Decides further* that Iraq shall unconditionally undertake not to use, develop, construct or acquire any of the items specified in paragraphs 8 and 9, and requests the Secretary-General, in consultation with the Special Commission, to develop a plan for the future ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with the present paragraph, to be submitted to the Council for approval within one hundred and twenty days of the passage of the present resolution;

Invites Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, of 1 July 1968;

Decides that Iraq shall unconditionally agree not to acquire or develop nuclear weapons or nuclear-weapons-usable material or any subsystems or components or any research, development, support or manufacturing facilities related to the above; to submit to the Secretary-General and the Director General of the International Atomic Energy Agency within fifteen days of the adoption of the present resolution a declaration of the locations, amounts and types of all items specified above; to place all its nuclear-weapons-usable materials under the exclusive control, for custody and removal, of the Agency, with the assistance and cooperation of the Special Commission as provided for in the plan of the Secretary-General discussed in paragraph 9 (b); to accept, in accordance with the arrangements provided for in paragraph 13, urgent on-site inspection and the destruction, removal or rendering harmless as appropriate of all items specified above; and to accept the plan discussed in paragraph 13 for the future ongoing monitoring and verification of its compliance with these undertakings;

13. *Requests* the Director General of the International Atomic Energy Agency, through the Secretary-General and with the assistance and cooperation of the Special Commission as provided for in the plan of the Secretary-General referred to in paragraph 9 (b), to carry out immediate on-site inspection of Iraq's nuclear capabilities based on Iraq's declarations and the designation of any additional locations by the Special Commission; to develop a plan for submission to the Council within forty-five days calling for the destruction, removal or rendering harmless as appropriate of all items listed in paragraph 12; to carry out the plan within forty-five days following approval by the Council and to develop a plan, taking into account the rights and obligations of Iraq under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, for the future ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with paragraph 12, including an inventory of all nuclear material in Iraq subject to the Agency's verification and inspections to confirm that Agency safeguards cover all relevant nuclear activities in Iraq, to be submitted to the Council for approval within one hundred and twenty days of the adoption of the present resolution;

14. *Notes* that the actions to be taken by Iraq in paragraphs 8 to 13 represent steps towards the goal of establishing in the Middle East a zone free from weapons of mass destruction and all missiles for their delivery and the objective of a global ban on chemical weapons;

D

15. *Request* the Secretary-General to report to the Council on the steps taken to facilitate the return of all Kuwaiti property seized by Iraq, including a list of any property that Kuwait claims has not been returned or which has not been returned intact;

E

16. *Reaffirms* that Iraq, without prejudice to its debts and obligations arising prior to 2 August 1990 which will be addressed through the normal mechanisms, is liable under international law for any direct loss, damage - including environmental damage and the depletion of natural resources - or injury to foreign Governments, nationals and corporations as a result of its unlawful invasion and occupation of Kuwait;

17. *Decides* that all Iraqi statement made since 2 August 1990 repudiating its foreign debt are null and void, and demands that Iraq adhere scrupulously to all of its obligations concerning servicing and repayment of its foreign debt;

18. *Decides also* to create a fund to pay compensation for claims that fall within paragraph 16 and to establish a commission that will administer the fund;

19. *Directs* the Secretary-General to develop and present to the Council for decision, no later than thirty days following the adoption of the present resolution, recommendations for the Fund to be established in accordance with paragraph 18 and for a programme to implement the decisions in paragraphs 16 to 18, including the following: administration of the Fund; mechanisms for determining the appropriate level of

Iraq's contribution to the Fund, based on a percentage of the value of its exports of petroleum and petroleum products, not to exceed a figure to be suggested to the Council by the Secretary-General, taking into account the requirements of the people of Iraq, Iraq's payment capacity as assessed in conjunction with the international financial institutions taking into consideration external debt service, and the needs of the Iraqi economy; arrangements for ensuring that payments are made to the Fund; the process by which funds will be allocated and claims paid; appropriate procedures for evaluating losses, listing claims and verifying their validity, and resolving disputed claims in respect of Iraq's liability as specified in paragraph 16; and the composition of the Commission designated above;

F

20. *Decides*, effective immediately, that the prohibitions against the sale or supply to Iraq of commodities or products other than medicine and health supplies, and prohibitions against financial transactions related thereto contained in resolution 661 (1990), shall not apply to foodstuffs notified to the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait or, with the approval of that Committee, under the simplified and accelerated "no-objection" procedure, to materials and supplies for essential civilian needs as identified in the report to the Secretary-General dated 20 March 1991, and in any further findings of humanitarian need by the Committee;

21. *Decides* to review the provisions of paragraph 20 every sixty days in the light of the policies and practices of the Government of Iraq, including the implementation of all relevant resolutions of the Council, for the purpose of determining whether to reduce or lift the prohibitions referred to therein;

22. *Decides also* that upon the approval by the Council of the programme called for in paragraph 19 and upon Council agreement that Iraq has completed all actions contemplated in paragraphs 8 to 13, the prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq and the prohibitions against financial transactions related thereto contained in resolution 661 (1990) shall have no further force or effect;

23. *Decides further* that, pending action by the Council under paragraph 22, the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait shall be empowered to approve, when required to assure adequate financial resources on the part of Iraq to carry out the activities under paragraph 20, exceptions to the prohibition against the import of commodities and products originating in Iraq;

24. *Decides* that, in accordance with resolution 661 (1990) and subsequent related resolutions and until it takes a further decision, all States shall continue to prevent the sale or supply to Iraq, or the promotion or facilitation of such sale or supply, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of:

- (a) Arms and related *matériel* of all types, specifically including the sale or transfer through other means of all forms of conventional military equipment, including for paramilitary forces, and spare parts and components and their means of production for such equipment;
- (b) Items specified and defined in paragraphs 8 and 12 not otherwise covered above;
- (c) Technology under licensing or other transfer arrangements used in the production, utilization or stockpiling of items specified in paragraphs (a) and (b);
- (d) Personnel or materials for training or technical support services relating to the design, development, manufacture, use, maintenance or support of items specified in paragraphs (a) and (b);

25. *Calls upon* all States and international organizations to act strictly in accordance with paragraph 24, notwithstanding the existence of any contracts, agreements, licences or any other arrangements;

26. *Requests* the Secretary-General, in consultation with appropriate Governments, to develop within sixty days, for the approval of the Council, guidelines to facilitate full international implementation of paragraphs 24, 25 and 27, and to make them available to all States and to establish a procedure for updating these guidelines periodically;

27. *Calls upon* all States to maintain such national controls and procedures and to take such other actions consistent with the guidelines to be established by the Council under paragraph 26 as may be necessary to ensure compliance with the terms of paragraph 24, and calls upon international organizations to take all appropriate steps to assist in ensuring such full compliance;

28. *Agrees* to review its decisions in paragraphs 22 to 25, except for the items specified and defined in paragraphs 8 and 12, on a regular basis and in any case one hundred and twenty days following the adoption of the present resolution and general progress towards the control of armaments in the region;

29. *Decides* that all States, including Iraq, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Government of Iraq, or of any person or body in Iraq, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Council in resolution 661 (1990) and related resolutions;

G

30. *Decides* that, in furtherance of its commitment to facilitate the repatriation of all Kuwaiti and third-State nationals, Iraq shall extend all necessary cooperation to the International Committee of the Red Cross by providing lists of all such persons, facilitating the access of the International Committee to all such persons wherever located or detained and facilitating the search by the International Committee for those Kuwait and third-State nationals still unaccounted for;

31. *Invites* the International Committee of the Red Cross to keep the Secretary-General apprised, as appropriate, of all activities undertaken in connection with facilitating the repatriation or return of all Kuwaiti and third-State nationals or their remains present in Iraq on or after 2 August 1990;

H

32. *Requires* Iraq to inform the Council that it will not commit or support any act of international terrorism or allow any organization directed towards commission of such acts to operate within its territory and to condemn unequivocally and renounce all acts, methods and practices of terrorism;

I

33. *Declares* that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990);

34. *Decides* to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region.

Adopted at the 2891st meeting by 12
Votes to 1 (Cuba) with 2 abstentions
(Ecuador, Yemen)

8 November 2002
02-68226 (E)
0268226

Resolution 1441 (2002)

Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions, in particular its resolutions 661 (1990) of 6 August 1990, 678 (1990) of 29 November 1990, 686 (1991) of 2 March 1991, 687 (1991) of 3 April 1991, 688 (1991) of 5 April 1991, 707 (1991) of 15 August 1991, 715 (1991) of 11 October 1991, 986 (1995) of 14 April 1995, and 1284 (1999) of 17 December 1999, and all the relevant statements of its President,

Recalling also its resolution 1382 (2001) of 29 November 2001 and its intention to implement it fully,

Recognizing the threat Iraq's non-compliance with Council resolutions and proliferation of weapons of mass destruction and long-range missiles poses to international peace and security,

Recalling that its resolution 678 (1990) authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area,

Further recalling that its resolution 687 (1991) imposed obligations on Iraq as a necessary step for achievement of its stated objective of restoring international peace and security in the area,

Deploring the fact that Iraq has not provided an accurate, full, final, and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction and ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and of all holdings of such weapons, their components and production facilities and locations, as well as all other nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to nuclear-weapons-usable material,

Deploring further that Iraq repeatedly obstructed immediate, unconditional, and unrestricted access to sites designated by the United Nations Special Commission (UNSCOM) and the International Atomic Energy Agency (IAEA), failed to cooperate fully and unconditionally with UNSCOM and IAEA weapons inspectors, as required by resolution 687 (1991), and ultimately ceased all cooperation with UNSCOM and the IAEA in 1998,

Deploring the absence, since December 1998, in Iraq of international monitoring, inspection, and verification, as required by relevant resolutions, of weapons of mass destruction and ballistic missiles, in spite of the Council's repeated demands that Iraq provide immediate, unconditional, and unrestricted access to the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), established in resolution 1284 (1999) as the successor organization to UNSCOM, and the IAEA, and regretting the consequent prolonging of the crisis in the region and the suffering of the Iraqi people,

Deploring also that the Government of Iraq has failed to comply with its commitments pursuant to resolution 687 (1991) with regard to terrorism, pursuant to resolution 688 (1991) to end repression of its civilian population and to provide access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in Iraq, and pursuant to resolutions 686 (1991), 687 (1991), and 1284 (1999) to return or cooperate in accounting for Kuwaiti and third country nationals wrongfully detained by Iraq, or to return Kuwaiti property wrongfully seized by Iraq,

Recalling that in its resolution 687 (1991) the Council declared that a ceasefire would be based on acceptance by Iraq of the provisions of that resolution, including the obligations on Iraq contained therein,

Determined to ensure full and immediate compliance by Iraq without conditions or restrictions with its obligations under resolution 687 (1991) and other relevant resolutions and recalling that the resolutions of the Council constitute the governing standard of Iraqi compliance,

Recalling that the effective operation of UNMOVIC, as the successor organization to the Special Commission, and the IAEA is essential for the implementation of resolution 687 (1991) and other relevant resolutions,

Noting that the letter dated 16 September 2002 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General is a necessary first step toward rectifying Iraq's continued failure to comply with relevant Council resolutions,

Noting further the letter dated 8 October 2002 from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq laying out the practical arrangements, as a follow-up to their meeting in Vienna, that are prerequisites for the resumption of inspections in Iraq by UNMOVIC and the IAEA, and expressing the gravest concern at the continued failure by the Government of Iraq to provide confirmation of the arrangements as laid out in that letter,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of Iraq, Kuwait, and the neighbouring States,

Commending the Secretary-General and members of the League of Arab States and its Secretary-General for their efforts in this regard,

Determined to secure full compliance with its decisions,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991);
2. *Decides*, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the Council;
3. *Decides* that, in order to begin to comply with its disarmament obligations, in addition to submitting the required biannual declarations, the Government of Iraq shall provide to UNMOVIC, the IAEA, and the Council, not later than 30 days from the date of this resolution, a currently accurate, full, and complete declaration of all aspects of its programmes to develop chemical, biological, and nuclear weapons, ballistic missiles, and other delivery systems such as unmanned aerial vehicles and dispersal systems designed for use on aircraft, including any holdings and precise locations of such weapons, components, subcomponents, stocks of agents, and related material and equipment, the locations and work of its research, development and production facilities, as well as all other chemical, biological, and nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to weapon production or material;
4. *Decides* that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraphs 11 and 12 below;

5. *Decides* that Iraq shall provide UNMOVIC and the IAEA immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to any and all, including underground, areas, facilities, buildings, equipment, records, and means of transport which they wish to inspect, as well as immediate, unimpeded, unrestricted, and private access to all officials and other persons whom UNMOVIC or the IAEA wish to interview in the mode or location of UNMOVIC's or the IAEA's choice pursuant

to any aspect of their mandates; further decides that UNMOVIC and the IAEA may at their discretion conduct interviews inside or outside of Iraq, may facilitate the travel of those interviewed and family members outside of Iraq, and that, at the sole discretion of UNMOVIC and the IAEA, such interviews may occur without the presence of observers from the Iraqi Government; and instructs UNMOVIC and requests the IAEA to resume inspections no later than 45 days following adoption of this resolution and to update the Council 60 days thereafter;

6. *Endorses* the 8 October 2002 letter from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq, which is annexed hereto, and decides that the contents of the letter shall be binding upon Iraq;

7. *Decides* further that, in view of the prolonged interruption by Iraq of the presence of UNMOVIC and the IAEA and in order for them to accomplish the tasks set forth in this resolution and all previous relevant resolutions and notwithstanding prior understandings, the Council hereby establishes the following revised or additional authorities, which shall be binding upon Iraq, to facilitate their work in Iraq:

– UNMOVIC and the IAEA shall determine the composition of their inspection teams and ensure that these teams are composed of the most qualified and experienced experts available;

– All UNMOVIC and IAEA personnel shall enjoy the privileges and immunities, corresponding to those of experts on mission, provided in the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations and the Agreement on the Privileges and Immunities of the IAEA;

– UNMOVIC and the IAEA shall have unrestricted rights of entry into and out of Iraq, the right to free, unrestricted, and immediate movement to and from inspection sites, and the right to inspect any sites and buildings, including immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to Presidential Sites equal to that at other sites, notwithstanding the provisions of resolution 1154 (1998) of 2 March 1998;

– UNMOVIC and the IAEA shall have the right to be provided by Iraq the names of all personnel currently and formerly associated with Iraq's chemical, biological, nuclear, and ballistic missile programmes and the associated research, development, and production facilities;

– Security of UNMOVIC and IAEA facilities shall be ensured by sufficient United Nations security guards;

– UNMOVIC and the IAEA shall have the right to declare, for the purposes of freezing a site to be inspected, exclusion zones, including surrounding areas and transit corridors, in which Iraq will suspend ground and aerial movement so that nothing is changed in or taken out of a site being inspected;

– UNMOVIC and the IAEA shall have the free and unrestricted use and landing of fixed- and rotary-winged aircraft, including manned and unmanned reconnaissance vehicles;

– UNMOVIC and the IAEA shall have the right at their sole discretion verifiably to remove, destroy, or render harmless all prohibited weapons, subsystems, components, records, materials, and other related items, and the right to impound or close any facilities or equipment for the production thereof; and

– UNMOVIC and the IAEA shall have the right to free import and use of equipment or materials for inspections and to seize and export any equipment, materials, or documents taken during inspections, without search of UNMOVIC or IAEA personnel or official or personal baggage;

8. *Decides* further that Iraq shall not take or threaten hostile acts directed against any representative or personnel of the United Nations or the IAEA or of any Member State taking action to uphold any Council resolution;

9. *Requests* the Secretary-General immediately to notify Iraq of this resolution, which is binding on Iraq; demands that Iraq confirm within seven days of that notification its intention to comply fully with this resolution; and demands further that Iraq cooperate immediately, unconditionally, and actively with UNMOVIC and the IAEA;

10. *Requests* all Member States to give full support to UNMOVIC and the IAEA in the discharge of their mandates, including by providing any information related to prohibited programmes or other aspects of their mandates, including on Iraqi attempts since 1998 to acquire prohibited items, and by recommending sites to be inspected, persons to be interviewed, conditions of such interviews, and data to be collected, the results of which shall be reported to the Council by UNMOVIC and the IAEA;

11. *Directs* the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to report immediately to the Council any interference by Iraq with inspection activities, as well as any failure by Iraq to comply with its disarmament obligations, including its obligations regarding inspections under this resolution;

12. *Decides* to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security;

13. *Recalls*, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations;

14. *Decides* to remain seized of the matter.

Annex

Text of Blix/ El-Baradei letter

International Atomic Energy Agency

**United Nations Monitoring, Verification
and Inspection Commission**

The Executive Chairman

The Director General

8 October 2002

Dear General Al-Saadi,

During our recent meeting in Vienna, we discussed practical arrangements that are prerequisites for the resumption of inspections in Iraq by UNMOVIC and the IAEA. As you recall, at the end of our meeting in Vienna we agreed on a statement which listed some of the principal results achieved, particularly Iraq's acceptance of all the rights of inspection provided for in all of the relevant Security Council resolutions. This acceptance was stated to be without any conditions attached.

During our 3 October 2002 briefing to the Security Council, members of the Council suggested that we prepare a written document on all of the conclusions we reached in Vienna. This letter lists those conclusions and seeks your confirmation thereof. We shall report accordingly to the Security Council.

In the statement at the end of the meeting, it was clarified that UNMOVIC and the IAEA will be granted immediate, unconditional and unrestricted access to sites, including what was termed “sensitive sites” in the past. As we noted, however, eight presidential sites have been the subject of special procedures under a Memorandum of Understanding of 1998. Should these sites be subject, as all other sites, to immediate, unconditional and unrestricted access, UNMOVIC and the IAEA would conduct inspections there with the same professionalism.

H.E. General Amir H. Al-Saadi
Advisor
Presidential Office
Baghdad
Iraq

We confirm our understanding that UNMOVIC and the IAEA have the right to determine the number of inspectors required for access to any particular site. This determination will be made on the basis of the size and complexity of the site being inspected. We also confirm that Iraq will be informed of the designation of additional sites, i.e. sites not declared by Iraq or previously inspected by either UNSCOM or the IAEA, through a Notification of Inspection (NIS) provided upon arrival of the inspectors at such sites.

Iraq will ensure that no proscribed material, equipment, records or other relevant items will be destroyed except in the presence of UNMOVIC and/or IAEA inspectors, as appropriate, and at their request.

UNMOVIC and the IAEA may conduct interviews with any person in Iraq whom they believe may have information relevant to their mandate. Iraq will facilitate such interviews. It is for UNMOVIC and the IAEA to choose the mode and location for interviews.

The National Monitoring Directorate (NMD) will, as in the past, serve as the Iraqi counterpart for the inspectors. The Baghdad Ongoing Monitoring and Verification Centre (BOMVIC) will be maintained on the same premises and under the same conditions as was the former Baghdad Monitoring and Verification Centre. The NMD will make available services as before, cost free, for the refurbishment of the premises.

The NMD will provide free of cost: (a) escorts to facilitate access to sites to be inspected and communication with personnel to be interviewed; (b) a hotline for BOMVIC which will be staffed by an English speaking person on a 24 hour a day/seven days a week basis; (c) support in terms of personnel and ground transportation within the country, as requested; and (d) assistance in the movement of materials and equipment at inspectors’ request (construction, excavation equipment, etc.). NMD will also ensure that escorts are available in the event of inspections outside normal working hours, including at night and on holidays.

Regional UNMOVIC/IAEA offices may be established, for example, in Basra and Mosul, for the use of their inspectors. For this purpose, Iraq will provide, without cost, adequate office buildings, staff accommodation, and appropriate escort personnel.

UNMOVIC and the IAEA may use any type of voice or data transmission, including satellite and/or inland networks, with or without encryption capability. UNMOVIC and the IAEA may also install equipment in the field with the capability for transmission of data directly to the BOMVIC, New York and Vienna (e.g. sensors, surveillance cameras). This will be facilitated by Iraq and there will be no interference by Iraq with UNMOVIC or IAEA communications.

Iraq will provide, without cost, physical protection of all surveillance equipment, and construct antennae for remote transmission of data, at the request of UNMOVIC and the IAEA. Upon request by UNMOVIC through the NMD, Iraq will allocate frequencies for communications equipment.

Iraq will provide security for all UNMOVIC and IAEA personnel. Secure and suitable accommodations will be designated at normal rates by Iraq for these personnel. For their part, UNMOVIC and the IAEA will require that their staff not stay at any accommodation other than those identified in consultation with Iraq.

On the use of fixed-wing aircraft for transport of personnel and equipment and for inspection purposes, it was clarified that aircraft used by UNMOVIC and IAEA staff arriving in Baghdad may land at Saddam International Airport. The points of departure of incoming aircraft will be decided by UNMOVIC. The Rasheed airbase will continue to be used for UNMOVIC and IAEA helicopter operations. UNMOVIC and Iraq will establish air liaison offices at the airbase. At both Saddam International Airport and Rasheed airbase, Iraq will provide the necessary support premises and facilities. Aircraft fuel will be provided by Iraq, as before, free of charge.

On the wider issue of air operations in Iraq, both fixed-wing and rotary, Iraq will guarantee the safety of air operations in its air space outside the no-fly zones. With regard to air operations in the no-fly zones, Iraq will take all steps within its control to ensure the safety of such operations.

Helicopter flights may be used, as needed, during inspections and for technical activities, such as gamma detection, without limitation in all parts of Iraq and without any area excluded. Helicopters may also be used for medical evacuation.

On the question of aerial imagery, UNMOVIC may wish to resume the use of U-2 or Mirage overflights. The relevant practical arrangements would be similar to those implemented in the past.

As before, visas for all arriving staff will be issued at the point of entry on the basis of the UN Laissez-Passer or UN Certificate; no other entry or exit formalities will be required. The aircraft passenger manifest will be provided one hour in advance of the arrival of the aircraft in Baghdad. There will be no searching of UNMOVIC or IAEA personnel or of official or personal baggage. UNMOVIC and the IAEA will ensure that their personnel respect the laws of Iraq restricting the export of certain items, for example, those related to Iraq's national cultural heritage. UNMOVIC and the IAEA may bring into, and remove from, Iraq all of the items and materials they require, including satellite phones and other equipment. With respect to samples, UNMOVIC and IAEA will, where feasible, split samples so that Iraq may receive a portion while another portion is kept for reference purposes. Where appropriate, the organizations will send the samples to more than one laboratory for analysis.

We would appreciate your confirmation of the above as a correct reflection of our talks in Vienna.

Naturally, we may need other practical arrangements when proceeding with inspections. We would expect in such matters, as with the above, Iraq's co-operation in all respect.

(Signed)

Hans **Blix**

Executive Chairman

United Nations Monitoring,

Verification and Inspection Commission

Yours sincerely,

(Signed)

Mohammed **Elbaradei**

Director General

International Atomic Energy Agency.