

Il diritto alla libertà di navigazione e il caso storico dell'intervento nel Golfo Persico

Autore: Sabetta Sergio Benedetto

In: Diritto civile e commerciale

Premessa

-

Conflitti

-

Clausewitz individua tre elementi fondamentali nella guerra, l'istinto, il gioco delle probabilità e del caso e, infine, l'elemento politico della pura e semplice ragione, questo pone la guerra tra i due limiti della sconfitta dell'avversario e il fine politico che si intende in tal modo raggiungere, il conflitto è quindi uno strumento politico per il raggiungimento di precisi fini, esso si rapporta sia alla struttura organizzativa che alla capacità produttiva, quanto finora esposto evidenzia l'aspetto culturale che la guerra contiene in

sé come espressione di una società.

L'aspetto patrimonialistico tende a ridurre la violenza del conflitto creando un rapporto tra costi e ricavi, mentre la nazionalizzazione delle masse crea la massificazione del conflitto con la conseguente crescita esponenziale delle distruzioni in mezzi e individui, l'ideologizzazione fa sì che venga meno il rapporto costi/ricavi in favore del raggiungimento del risultato a qualsiasi costo, mentre la massimizzazione dell'utile è tipica di altre forme di conflitto prevalentemente economiche e non ideologiche.

I fini del conflitto possono essere dei più vari dalla conquista, alla liberazione, dai fini religiosi a quelli difensivi o rivoluzionari e i mezzi per combatterli possono essere convenzionali o non convenzionali, trasformando il conflitto in regolare o irregolare a seconda del riconoscimento giuridico internazionale dei soggetti coinvolti; la creazione degli stati nazionali, attraverso la rivoluzione francese e l'avventura napoleonica, libera enormi risorse umane e materiali che conducono alle riflessioni sulla guerra di Clausewitz e alla teorizzazione della "politica di potenza" propria della filosofia storica tedesca del XIX secolo, la politica estera prevale sulla politica interna e la strategia diventa cerniera di congiunzione tra l'attività militare e quella politica.

Nella strategia indiretta della dissuasione a non fare e della minaccia di fare interviene il problema della "percezione" che si ha e che si vuole creare, ne consegue il "dilemma della sicurezza" che la decisione politica deve risolvere a seguito di tale percezione, a sua volta nella strategia diretta vi è l'offensiva o la difensiva, dove la difensiva tende a prevalere e costringe a una valutazione dei differenti gradi offensivi che si vogliono raggiungere, richiamando l'attenzione sullo spazio coperto dalle operazioni sia in estensione che in tipologia e dalle risorse attualmente disponibili in rapporto alle potenzialità future.

Nella guerra fredda la logica dissuasiva fondata sulla minaccia nucleare viene a sfumare la distinzione tra pace e guerra introducendo il concetto di "escalation", vi sono quindi dei gradini che Aron definisce come "soglie di probabilità", vere e proprie dimensioni dello spirito in cui si testa la volontà dello scontro ma anche momenti di riflessione sulle conseguenze ultime, in questo se la volontà di potenza ha per meta finale il controllo del territorio, le guerre commerciali acquistano una dimensione prevalentemente navale

per il controllo delle rotte commerciali.

Nota

-

L. Bonante, La guerra, Ed. Laterza, 2011

-

K. von Clausewitz, Della guerra, Mondadori, 1970

Diritto alla libertà di navigazione

Vi è in atto un nuovo scontro tra USA- Russia che dall'Europa Orientale si è esteso al Medio Oriente coinvolgendo il Mediterraneo, tanto che si parla di "terza guerra mondiale a pezzetti" se non si considera come tale la Guerra fredda che tra il 1948 e il 1989 fu combattuta in vari conflitti fuori dall'Europa sia in termini simmetrici che asimmetrici, il venire meno dei due blocchi, con il relativo controllo delle due super potenze sul globo, ha permesso inoltre il crearsi di aree grigie su alcuni tratti di mare vicino alla costa in corrispondenza di bracci e stretti rientranti sotto la sovranità di Stati "falliti" su cui si esercita la pirateria, la pressione che si è venuta ad esercitare ha riportato quindi all'attenzione il problema della libertà di navigazione.

In materia di diritto marittimo esistono non più di quattro convenzioni di codificazione adottate a Ginevra nel 1958, ma ratificate ciascuna da non più di una cinquantina di Stati: la convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, la convenzione sull'alto mare, la convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, la convenzione sulla piattaforma continentale. Attualmente è in corso una ricodificazione del diritto marittimo, in cui varie norme profondamente innovatrici, sono state accettate dalla gran parte dei Governi.

Per libertà dei mari si intende il divieto di qualsiasi intralcio all'utilizzazione degli spazi marini da parte di uno Stato a danni di altri Stati. L'utilizzazione del mare, come tutti i diritti, incontra i limiti della pari libertà altrui in altre parole il diritto al godimento dello spazio marino non può spingersi fino a sopprimere l'eguale diritto altrui, in contrapposizione si è manifestata la pretesa degli Stati di assicurarsi un certo

controllo delle acque adiacenti alle proprie coste.

Fino alla fine dell'ottocento e per certi versi fino a tutta la prima metà del novecento, la prassi internazionale era orientata ad estendere il principio di libertà ai mari adiacenti, salva la possibilità per lo Stato costiero, in via del tutto eccezionale, di esercitare poteri sulle navi altrui per regolamentare la pesca e reprimere il contrabbando. Il concetto di mare territoriale risultava estraneo alla prassi, come del resto è dimostrato dal caso Franconia e dalla conseguente sentenza emanata dalla Corte dei casi riservati alla Corona nel 1876 in Inghilterra, si intuisce il perché di una tale posizione se si tiene presente che era l'epoca del trionfo liberale e della pax-britannica sui mari. Se con l'inizio del secolo si andò diffondendo la figura del mare territoriale è solo con la dottrina Truman proclamata nel 1945, con la quale si rivendicava agli Stati Uniti il controllo e la giurisdizione sulle risorse della piattaforma continentale, che si introduce la figura della piattaforma continentale, seguita dopo qualche decennio dal nuovo istituto della c.d. zona economica esclusiva (o mare patrimoniale), propugnato dalla gran parte dei Paesi in via di sviluppo.

Nel quadro di questa tendenza solo la libertà di navigazione appare integralmente salvaguardata in quanto essenziale per lo sviluppo dei commerci mondiali, del resto la normativa consuetudinaria sulle acque territoriali dimostra che l'ammissibilità di un dominio sul mare deve comunque conciliarsi con la libertà di navigazione (artt. 14 e 15 della convenzione di Ginevra sulle acque territoriali del 29/04/1958).

Il mare territoriale è sottoposto alla sovranità dello Stato costiero come il territorio di terraferma, stabilisce al riguardo l'art.1 della convenzione di Ginevra: "La sovranità dello Stato si estende, al di là del suo territorio e delle sue acque interne, ad una zona di mare adiacente alle coste denominata mare territoriale". Si può ritenere che negli ultimi anni si è formata una norma consuetudinaria che fissa il confine esterno del mare territoriale ad una distanza massima di 12 miglia, questo estendere il limite esterno del mare territoriale, potrebbe portare alla scomparsa dell'istituto della c.d. zona contigua di vigilanza doganale e sanitaria, prevista dalla convenzione di Ginevra del 1958, occorre tuttavia riconoscere che alcuni Stati hanno esteso questa zona contigua a 24 e 30 miglia e questo potrebbe costituire premesse ad una nuova prassi generalizzata.

L'art. 3 della Convenzione di Ginevra, fissa il principio generale secondo cui la linea di base per la misurazione del mare territoriale è data dalla linea di bassa marea, collegato a tale articolo è il successivo articolo 4 che riconosce la possibilità di derogare al principio fissato dal precedente articolo 3 ricorrendo al sistema delle linee rette, sistema la cui legittimità è stata riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia, con sentenza del 1951. Con il sistema delle linee rette la linea di base è determinata congiungendo punti sporgenti della costa o le estremità delle isole e degli scogli se costituiscono corone in prossimità della costa stessa.

Altra norma importante riguardante le baie è quella dall'art. 7 della Convenzione, se la distanza fra i punti naturali d'entrata della baia non supera le 24 miglia, tutte le acque della baia sono considerate come acque interne, altrimenti può tracciarsi all'interno della baia una linea retta sempre di 24 miglia, in modo da lasciare come acque interne la maggiore superficie possibile.

Perché si possa parlare di baie occorre che le insenature penetrino in profondità nella costa con una superficie almeno eguale o superiore a quella di un semicerchio avente per diametro la linea di entrata, ne consegue che i golfi, le baie ed ogni altra insenatura i quali non presentino una profonda rientranza nella costa possono essere chiusi interamente, in base all'art. 4.

L'art. 7 fa poi salvo il regime delle baie "storiche", baie sulle quali lo Stato costiero possa vantare diritti esclusivi consolidati nel tempo con l'acquiescenza degli altri Stati.

Interpretando arditamente questa normativa, negli ultimi tempi molti Stati hanno proceduto alla chiusura di baie e golfi di vaste proporzioni, tra le chiusure di baie ricordiamo quelle della Baia di Pietro il Grande da parte della Russia, del Golfo di Sirte e del Golfo di Gabes da parte della Libia e della Tunisia, di varie baie di enorme apertura nella zona del Rio della Plata, da parte dell'Argentina e dell'Uruguay, del Golfo di Panama da parte del Panama e del Golfo di Taranto da parte dell'Italia. Varie chiusure sono state giustificate qualificando tali baie come storiche senza tuttavia offrire prove serie al riguardo, oppure dichiarandole "vitali", intendendosi sottolineare le esigenze economiche e di difesa che sono alla base della chiusura medesima, se nonché la nozione di baia vitale non è allo stato attuale riconosciuta dal

diritto internazionale positivo.

Alla potestà di Governo dello Stato costiero sulle acque territoriali si pongono due limiti che servono tra l'altro a distinguere il mare territoriale dalle acque interne. Il primo limite è costituito dal c.d. diritto di passaggio inoffensivo o innocente da parte di navi straniere, il secondo riguarda il non esercizio della giurisdizione penale in ordine a fatti puramente interni alla nave straniera, cioè che non

hanno alcuna ripercussione nell'ambiente esterno ossia nella vita della comunità territoriale, di questi due limiti, al nostro tema interessa il primo di cui occorre definire il concetto di transito ed il carattere inoffensivo.

Precisa l'art. 14 della Convenzione che "transito è la navigazione nelle acque territoriali sia per attraversarle senza entrare nelle acque interne, sia per portarsi nelle acque interne, sia per prendere il largo in provenienza dalle acque interne", nel transito è ricompreso il diritto di fermata e quello di ancoraggio, ma solo nella misura in cui siano "necessari per causa di forza maggiore o per avarie".

Il transito è inoffensivo se non pregiudica la pace, il buon ordine o la sicurezza dello Stato costiero e comunque deve rispettare le norme del diritto internazionale, esso ai sensi dell'art. 17 deve effettuarsi in ottemperanza alle leggi e regolamenti che lo Stato costiero emana conformemente alle norme del diritto internazionale.

Se indispensabile la propria sicurezza lo Stato può sospendere temporaneamente il libero transito in zone determinate delle proprie acque territoriali, senza discriminazione alcuna di bandiera, peraltro nessuna sospensione del transito è ammessa negli stretti che, collegando due parti dell'alto mare o quest'ultimo con le acque territoriali di un altro Stato, devono essere lasciate sgombre per la navigazione internazionale.

Analoga la situazione per il transito nei canali utilizzati per la navigazione internazionale che collegano due zone di alto mare (Suez, Panama, Kiel); sebbene vi siano appositi accordi che ne stabiliscono le modalità è comunque garantita la libera utilizzazione alle navi battenti qualsiasi bandiera, pur trattandosi di acque interne dello Stato o territorio attraversato.

Ogni nave è sottoposta esclusivamente al potere dello Stato di cui ha la nazionalità, tuttavia tale principio subisce progressive restrizioni via via che si procede verso le coste di un altro Stato mettendo in causa i poteri attribuiti allo Stato costiero. Il diritto internazionale non fissa le condizioni di appartenenza di una nave ad un dato Stato, la nazionalità è accordata da ciascun Stato secondo le proprie norme interne (art. 5 della Convenzione di Ginevra), questo rinvio favorisce il fenomeno delle cosiddette bandiere ombra, a cui si reagisce collegando la nazionalità della nave all'esistenza di vincoli non esclusivamente formali con lo Stato di immatricolazione.

L'effettività a cui si fa riferimento consiste nell'esercizio concreto dei poteri e dei controlli dello Stato nei settori tecnico- amministrativo e sociale sulle navi battenti la propria bandiera. L'art. 6 della Convenzione di Ginevra, non ammette in alto mare l'utilizzo sulla stessa nave delle bandiere di due Stati, la conseguenza è che una nave che inalberi due bandiere o più a sua discrezione non può invocare la nazionalità di nessuno di quegli Stati e viene pertanto assimilata ad una nave priva di bandiera.

Il principio di non interferenza sulla libertà di navigazione in alto mare delle navi battenti bandiera straniera deve essere temperato dalla possibilità per lo Stato costiero di tutelare i propri interessi connessi all'organizzazione territoriale, questo con particolare riferimento alle leggi doganali, fiscali, sanitarie o d'immigrazione.

Ne consegue la possibilità di esercitare il diritto di inseguimento da parte di navi o aerei militari in alto mare e senza subire interruzioni fino alle acque territoriali di un altro Stato, purché l'inseguimento sia iniziato nelle acque interne territoriali o nella zona contigua.

Si discute in dottrina, soprattutto tra gli autori anglosassoni, se un potere di visita e di cattura di navi altrui in alto mare sia consentito per motivi di autodifesa o auto protezione, riguardanti interessi essenziali dello Stato, anche in tempo di pace, in linea generale la maggioranza della dottrina nega tale possibilità in quanto fonte di possibili gravi abusi, né è stata finora praticata con certezza dagli Stati.

Vi è soltanto un caso in cui il diritto consuetudinario ammette la visita e cattura di navi altrui, si tratta dell'ipotesi del "contrabbando di guerra in tempo di pace". Lo Stato sul cui territorio vi è in atto una guerra civile può visitare e catturare in acque internazionali qualsiasi nave che si proponga di recare aiuto agli insorti, anche se la convenzione di Ginevra prevede solo l'ipotesi di pirateria (artt. 14-21) ed all'art. 22 ammette un limitato diritto di visita delle navi straniere in alto mare da parte di navi da guerra.

Attualmente la situazione è stata ulteriormente complicata dal venire meno in alcune aree marittime del controllo della costa da parte degli Stati che su di esse si affacciano, la disgregazione organizzativa o la loro eccessiva debolezza fa sì che siano rinate forme di pirateria che vanno dalla rapina, al sequestro con conseguente richiesta di riscatto, al commercio illegale di beni o alla tratta di esseri umani, il controllo risulta pertanto particolarmente problematico se si considera lo stretto intrecciarsi tra questioni di diritto e questioni umanitarie, come avviene attualmente nell'area del Mediterraneo lungo i flussi migratori.

L'intervento nel Golfo Persico e i limiti dell'ONU

Il mondo arabo è contrassegnato da almeno un cinquantennio di lotta accanita per la supremazia

regionale, in cui la posta in gioco non sono tanto i territori o le sfere di influenza locali, quanto la leadership nei rapporti con l'Occidente e nei confronti con lo Stato di Israele.

Questo tipo di conflitto rende estremamente instabile la regione determinando al contempo una difficoltà di gestione delle crisi, inoltre evidenzia la mancanza di una potenza regionale che, colmando il vuoto di potere, stabilizzi l'area, su questo elemento cardine si sono innestate altre cause di conflitto più o meno storiche, come la rivalità religiosa, il controllo di risorse di materie prime (petrolio) e conflitti etnici.

L'Iran negli anni '80 del secolo scorso ha agito con la massima determinazione e con poco rispetto delle regole internazionali per il raggiungimento dei propri fini, giungendo alla cattura di ostaggi, ad atti di terrorismo e ad aggressioni in acque internazionali contro navi battenti bandiera neutrale.

Si deve peraltro riconoscere che, sebbene le simpatie si erano progressivamente all'Iraq anche se aggressore, in quanto trasformato in baluardo dei paesi Arabi moderati e filo-Occidentali contro l'integralismo iraniano, nessuno degli Stati Occidentali e in particolare delle super potenze ha disdegnato di mantenere rapporti più o meno occulti con gli Iraniani, sia per motivi politici che per motivi economici.

I paesi Arabi affacciati sul Golfo Persico, dopo avere mantenuto una iniziale neutralità hanno cercato appoggi in ordine sparso e con giochi diplomatici intricati sia presso l'allora URSS, come il Kuwait, che presso gli Stati Uniti, come l'Oman, o barcamenandosi tra le varie posizioni, come l'Arabia Saudita.

Tuttavia un risultato pratico minimo fu raggiunto con la costituzione il 25 maggio 1981, di un Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) tra Arabia Saudita, Kuwait, Unione degli Emirati Arabi, Qatar, Oman e Bahrein; sebbene inizialmente decollato solo come cooperazione economica alla quale si affiancavano accordi bilaterali per la difesa, in data 28 dicembre 1987 si è giunti ad un patto di cooperazione nel campo difensivo. Purtroppo il trattato alla prova dei fatti, da un punto di vista difensivo (aggressione dell'Iraq al Kuwait), si è rivelato

inadeguato non in grado di assicurare la sicurezza ai suoi membri.

Delineata così rapidamente la scena, si giunge al fatidico 17 maggio 1987 quando un caccia Iracheno attaccò per errore la fregata americana “Stark” uccidendo trentasette marinai americani. Si ebbe immediatamente una progressiva “internazionalizzazione” del conflitto con gli Stati Uniti che anziché penalizzare l’Iraq rivolsero il loro intervento contro l’Iran per far fronte ad una situazione che minacciava la libertà e la sicurezza della navigazione, tenendo conto che per il Golfo passava il 25% del petrolio diretto all’Europa occidentale, il 7% di quello diretto agli Stati Uniti e ben il 60% di quello giapponese, inoltre si presentava lo spettro di una sgradita espansione della rivoluzione integralista iraniana, oltreché l’apertura di imprevisti varchi alla penetrazione sovietica.

Di fatto l’internazionalizzazione era già avvenuta con la crescente presenza navale degli Stati Uniti e dell’URSS, sebbene i loro atti erano dosati con molta cura per non sbilanciarsi eccessivamente, mentre i due contendenti a loro volta cercavano di non inimicarsi definitivamente nessuna delle due superpotenze.

Raegan diede una immediata accelerazione contro la prudenza del Congresso, partendo dalla dichiarazione con cui Carter aveva incluso il Golfo nell’area di interesse vitale degli Stati Uniti, chiamò subito gli Stati della NATO ad una forma di compartecipazione ai nuovi compiti militari. L’Europa fu chiamata ad esprimere una politica unitaria al riguardo e subito si delinearono posizioni contrastanti, furono consultate Parigi Londra e Roma, anche su Ryadh furono fatte pressioni, gli americani chiedevano cooperazione di materia navale, di difesa aerea e messa a disposizione di infrastrutture, in difformità con la pronuncia restrittiva sulle operazioni “fuori area” del Consiglio Atlantico avvenuta a Bonn nel 1982.

In Italia si manifestarono perplessità su un così profondo coinvolgimento, anche se si era favorevoli ad un pattugliamento surrogatorio del Mediterraneo; il dibattito si concentrò essenzialmente sul dilemma fra un intervento di parte delle potenze occidentali oppure su un intervento a carattere internazionale sotto l’egida dell’ONU. Gli Stati Uniti non ne furono entusiasti ed anche i Sovietici accolsero tiepidamente la creazione di una forza internazionale sotto la bandiera dell’ONU, cambiando posizione una volta intervenute le forze navali occidentali nel Golfo.

Gli Stati Uniti non volevano vedere crescere la quota delle forze navali sovietiche presenti nel Golfo né l'URSS intendeva avvalorare la presenza di massicce forze navali occidentali nelle stesse acque, il Consiglio di Sicurezza rimase così paralizzato da vati incrociati e venne di fatto rilanciata l'iniziativa americana.

Nel vertice di Venezia dell'8-10 del mese di giugno 1987 gli Stati Uniti premettero per il consenso politico degli alleati ed il summit si chiuse con una dichiarazione nella quale dopo avere sollecitato "l'adozione di misure giuste ed efficaci da parte del Consiglio di Sicurezza", si rafferma più concretamente "il principio della libertà di navigazione nel Golfo" quale elemento fondamentale per il commercio internazionale; garantendo altresì il libero flusso del petrolio e degli altri traffici attraverso lo stretto di Hormutz.

La dichiarazione di Venezia ebbe l'effetto di scuotere il Consiglio di Sicurezza, L'Unione Sovietica e la Cina al fine di non lasciare l'iniziativa politica in mano agli Stati Uniti superano le diffidenze e si arriva così alla risoluzione n. 589 del 20 luglio approvata ad unanimità, con la quale si chiede la sospensione delle ostilità senza condizioni rimettendo a dopo la guerra la soluzione dei problemi politici che essa ha inasprito e anche creato.

Malgrado l'iniziativa dell'ONU la tensione si aggrava con la strage di pellegrini iraniani alla Mecca (31 luglio) che crea l'impressione di un possibile allargamento del conflitto a tutta la regione, gli Stati Uniti riprendono una energica offensiva diplomatica nei confronti degli alleati occidentali per la partecipazione all'operazione in allestimento, mentre i "pasdaran" imperversano sempre più per le acque del Golfo.

Anche in Italia la fiducia in una azione risolutiva dell'ONU viene meno e se ne riconoscono i limiti, si crea così una spaccatura tra i partiti laici-socialisti e i cattolico-comunisti i quali ultimi sperano ancora in un intervento delle Nazioni Unite, ogni indugio viene rotto a seguito dell'attacco alla Jolly Rubino nella notte fra il 2 ed il 3 settembre ad opera dei "pasdaran"; ognuna delle potenze occidentali mantiene l'autonomia della propria squadra navale e gli accordi necessari per un proficuo intervento non sono istituzionalizzati

ma vengono lasciati alla discrezionalità dei singoli comandanti.

Il 18° Gruppo Navale italiano riceve all'atto della partenza delle precise "regole d'ingaggio" atte a tutelare gli interessi navali italiani sulla libera navigazione e lo sminamento delle aree interessate. Le regole d'ingaggio poggiano su due concetti cardine, l'assoluta equidistanza dalle due parti belligeranti, astenendosi da comportamenti che possano apparire provocatori, e palesi intenzioni difensive ma anche precisa determinazione di reagire con le armi ad eventuali atti ostili, ai sensi dell'art.51 della Carta delle Nazioni Unite, l'intervento durò fino al cessate il fuoco sulla base della risoluzione n. 589 dell' ONU.

Si può senz'altro

affermare che i risultati furono ampiamente positivi limitando l'aggressività delle parti, lasciando aperte le rotte di navigazione e stabilizzando in generale la regione, almeno a breve termine, l'intervento di forze internazionali se adeguatamente coordinate fra loro e supportate da una efficace azione diplomatica possono sortire effetti notevoli per il riequilibrio del diritto internazionale in zone di conflitto, ma si sono purtroppo altresì riaffermati i limiti propri dell'ONU.

(Estratto rielaborato dalla relazione dell'autore al Centro Alti Studi della Difesa - Roma)

<https://www.diritto.it/il-diritto-alla-liberta-di-navigazione-e-il-caso-storico-dell-intervento-nel-golfo-persico/>