

L'USO DELLA FORZA NELLA (MANCATA) RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

ELENA SCISO

1. *Considerazioni introduttive.*- Agli inizi del 2003, lo strappo consumatosi tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza sull'opportunità di un intervento armato contro l'Iraq aveva evidenziato drammaticamente, anche per le conseguenze che ne sono derivate, la crisi che travaglia da tempo l'Organizzazione delle Nazioni Unite (quanto meno, a partire dall'intervento militare del 1999 contro la Serbia-Montenegro, condotto anch'esso al di fuori del meccanismo multilaterale di cooperazione) e che riflette le insufficienze del sistema creato nel 1945 a fronte del mutato contesto dei rapporti internazionali. Muovendo da tali evidenze, il Segretario Generale, in un solenne discorso pronunciato davanti alla 58ma Assemblea Generale nel settembre 2003, aveva richiamato l'attenzione degli Stati membri sulla necessità indifferibile di una riforma delle Nazioni Unite, da avviare in occasione del 60° anniversario dell'Organizzazione, nel 2005. Tale riforma avrebbe dovuto toccare tanto la struttura organica, con l'obiettivo primario di riconsiderare la composizione del Consiglio di Sicurezza, quanto alcune regole e/o principi di condotta degli Stati membri e dell'Organizzazione, rendendo il sistema idoneo a rispondere adeguatamente, e prontamente, alle "nuove" sfide alla sicurezza – dal terrorismo internazionale, alla proliferazione dell'arma nucleare, alla possibile acquisizione da parte di privati di armi chimiche o batteriologiche, alla radicata povertà di alcune aree del mondo, suscettibili per questo di divenire terreno fertile per l'attività di gruppi terroristici o del crimine organizzato – e arginando la deriva ormai evidente verso l'unilateralismo.

A questo fine il Segretario Generale procedeva nel novembre dello stesso anno alla nomina di un Comitato di 16 Saggi, l'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, incaricato di approfondire, attraverso seminari regionali e contatti informali con i governi, l'analisi degli aspetti più problematici e significativi della vita di relazioni internazionali, formulando raccomandazioni ai fini di quella riforma del sistema che sarebbe stata discussa dai 191 Stati membri nel Summit previsto per il 2005.

L'*High Level Panel* ha presentato il suo rapporto, significativamente intitolato *A more secure world: our shared responsibility*, nel dicembre del 2004¹; ispirandosi da vicino alle conclusioni del rapporto dei Saggi, il Segretario Generale ha a sua volta voluto fornire un contributo personale all'individuazione di linee di riforma dell'Organizzazione, che consentano di conseguire gli obiettivi del *Millennium Summit*, con un rapporto presentato all'Assemblea Generale nel marzo 2005². Su queste basi, si sono aperti a New York, il 14 settembre 2005, i lavori del Summit mondiale le cui conclusioni sono consegnate nella risoluzione 60/1, adottata per *consensus* dall'Assemblea Generale il 24 ottobre scorso³.

Di interesse centrale in questo documento, titolato opportunamente *World Summit Outcome*, come già nei precedenti rapporti del Segretario Generale e dell'*High Level Panel*, sono i passaggi dedicati al meccanismo di sicurezza collettiva e al principio del divieto dell'uso della forza armata, sui quali è stata edificata a suo tempo l'Organizzazione e che per la grande maggioranza degli Stati costituiscono ancora oggi, nonostante i duri attacchi subiti, la pietra angolare del sistema internazionale di rapporti. Al riguardo, bisogna riconoscere che i risultati conseguiti dal vertice in questo settore, ma anche relativamente agli altri temi in discussione, sono nettamente inferiori rispetto agli obiettivi prefissati ed alle aspettative dell'opinione pubblica dei vari Paesi, come hanno riconosciuto anche esplicitamente alcune delegazioni⁴. In particolare, va detto che alcune interessanti ancorché discutibili aperture o precisazioni contenute tanto nel rapporto dell'*High Level Panel* quanto in quello del Segretario Generale e indotte dall'esame della prassi recente, sono state lasciate completamente cadere. La parte del Documento relativa alla pace e alla sicurezza collettiva si attesta infatti sulle posizioni più tradizionali, richiamando testualmente gli obiettivi delle Nazioni Unite come definiti nel Preambolo e nell'art. 1 della Carta e ribadendo l'idoneità del sistema vigente

¹ Cfr. UN doc. A/59/565 su <http://www.un.org/secureworld>

² Cfr. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary General*, General Assembly, 59th sess., 21 marzo 2005, UN doc. A/59/2005.

³ Cfr., al riguardo, LEANZA, *Il vertice ONU del 14-16 settembre 2005: un'occasione mancata per una riforma generale delle Nazioni Unite*, in questa *Rivista*, 2005, 607 ss.

⁴ Cfr., per es., il discorso pronunciato dal Ministro degli Esteri tedesco, Fischer, che esprime il rincrescimento del suo Paese per un documento che non contiene un «...clearer mandate to act in many areas» di importanza essenziale per la sicurezza comune o quello del Presidente sudafricano Mbeki, che senza mezzi termini denuncia il mancato raggiungimento di un *security consensus* sul quale avrebbe dovuto poggiare la necessaria riforma dell'Organizzazione che i governi sono, dunque, costretti a posporre.

a fronteggiare le sfide del cambiamento: nella sostanza, è mancata proprio quella risposta “urgente, collettiva e determinata” all’insieme delle minacce attuali alla sicurezza comune che ci si era proposti di avviare con il *Summit* del 60° anniversario.

2. *Gli usi consentiti della forza armata nella Carta della Nazioni Unite.*- Nell’area della pace e della sicurezza collettiva, come si è detto, la risoluzione approvata nell’ottobre 2005 non ravvisa l’esigenza di adattamenti o modifiche delle procedure e delle regole di condotta fissate a suo tempo nella Carta e precisate, poi, dall’Assemblea Generale nella Dichiarazione del 1970 sulle Relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati e in alcune risoluzioni successive⁵.

Muovendo dal riconoscimento, che è peraltro a fondamento del disegno originario dell’Organizzazione universale, dell’interdipendenza tra sviluppo, diritti umani e pace e sicurezza internazionali, gli Stati membri ribadiscono il loro impegno ad agire nel quadro multilaterale, riaffermando l’esclusiva autorità del Consiglio di Sicurezza per l’adozione di misure coercitive atte a mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza comuni, con la convinzione che «the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security»⁶.

L’impianto complessivo delle Nazioni Unite risponde, com’è noto, all’idea che l’uso della forza a garanzia dei diritti dei singoli Stati ed a tutela dell’interesse collettivo al mantenimento della pace e della sicurezza debba essere accentrato nell’organo sociale, il Consiglio di Sicurezza, cui è affidata la responsabilità principale (la Carta non esclude, infatti, un ruolo anche significativo dell’Assemblea Generale al riguardo, ruolo ribadito nel Documento in commento) in ordine al conseguimento di tali obiettivi, attraverso il conferimento all’organo di poteri coercitivi significativi, fra i quali di usare la forza armata contro uno Stato membro, disciplinati dal cap. VII della Carta. A fronte di questa espropriazione consensuale della tradizionale facoltà di ricorso all’autotutela per la garanzia dei loro diritti e/o interessi, gli Stati mantengono il diritto di utilizzare la forza armata in una sola ipotesi residuale, regolata dall’art. 51 della Carta: la legittima difesa contro un attacco armato proveniente da un altro Stato, quando il Con-

⁵ Cfr., per esempio, la Dichiarazione sulla Definizione dell’aggressione, approvata il 14 dicembre 1974 o, nel settore della soluzione delle controversie, la Dichiarazione di Manila del 15 novembre 1982.

⁶ Cfr. i paragrafi 78 e 79 della ris. 60/1 del 24 ottobre 2005.

siglio non sia in grado di farsi carico delle responsabilità attribuitegli e solo finché l'organo sociale non adotti le misure idonee, in concreto, a ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.

Il riconoscimento della coesistenza, accanto all'Organizzazione universale, di modelli di cooperazione regionale, organizzazioni o accordi, creati per assicurare lo sviluppo di relazioni pacifiche ed il conseguimento di obiettivi comuni degli Stati partecipanti, operato dal cap. VIII della Carta, comporta che si riconosca a questi raggruppamenti di Stati, le cui attività siano compatibili con i fini delle Nazioni Unite, la facoltà di predisporre ed attuare, in conformità con i loro statuti e per il conseguimento dei fini comuni tra cui quello della sicurezza regionale, misure coercitive implicanti anche l'uso della forza armata, previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (art. 53, 1° comma, 2a parte). Accanto a queste eccezioni formalmente previste dalla Carta delle Nazioni Unite, la prassi sviluppatasi a partire dagli anni '90 ha introdotto una ulteriore deroga al divieto generale dell'uso della forza espresso dall'art. 2, par. 4: le operazioni militari "autorizzate" dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del cap. VII. Tale prassi, della cui conformità con la Carta si è da qualche parte dubitato, costituirebbe secondo altra parte della dottrina una realizzazione del sistema di sicurezza collettiva "alternativo" a quello prefigurabile sulla base degli articoli 43 ss. della Carta, rimasti fino ad oggi inattuati⁷.

3. *La legittima difesa.*- La nozione di legittima difesa fornita dalla Carta, nel suo contenuto materiale, di reazione ad un attacco armato, e con i limiti procedurali collegati con il rispetto dell'iniziativa prioritaria del Consiglio di Sicurezza, è stata dichiarata dalla Corte Internazionale di Giustizia interamente corrispondente alla nozione ricavabile dalla relativa norma consuetudinaria. Al diritto generale l'art. 51 si rifà, a sua volta, per l'individuazione degli ulteriori requisiti di legitti-

⁷ Questi articoli sono nell'impianto originario della Carta destinati a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza contingenti militari in forza permanente, trasferitigli dagli Stati membri sulla base di accordi *ad hoc*, per lo svolgimento di quelle azioni militari che l'organo può intraprendere anche contro uno Stato membro nel quadro dell'art. 42. Sul significato di tale prassi e sulla questione della sua conformità sostanziale con il diritto delle Nazioni Unite cfr., fra i più significativi contributi della dottrina, CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1992, 385 ss.; GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A legal Perspective*, Den Haag, Boston, London, 1995, 39 ss.; FREUDENSCHUSS, *Between Unilateralism and Collective Council*, in *EJIL*, 1994, 522 ss.; WHITE-UZGEN, *The Security Council and the Decentralised Military Option; Constitutionality and Function*, in *NILR*, 1997, 379 ss.; PICONE, nel quadro della tesi di cui si dà conto nel testo che fa capo alla nota 36.

mità dell'azione in legittima difesa: la necessità, la proporzionalità e, secondo una parte della dottrina, l'immediatezza della reazione⁸. Avendo a disposizione questa sola scappatoia per giustificare usi altrimenti illegittimi della forza armata, gli Stati hanno sovente tentato di "forzare" il significato dell'art. 51, riconducendo sotto il suo ombrello misure di forza che palesemente non costituivano risposta ad un attacco armato (per esempio i *raids* compiuti nel territorio di Stati terzi e senza il consenso del governo locale per salvare la vita di connazionali, ostaggi di gruppi terroristici o gli attacchi contro postazioni di terroristi o gruppi armati privati, stazionanti nel territorio di un altro Stato). Altre volte, la forza armata è stata utilizzata in pretesa legittima difesa come risposta a minacce solo potenziali: significativo esempio al riguardo è l'attacco israeliano, nel 1981, contro il territorio iracheno per distruggere l'impianto di una centrale nucleare che Israele temeva potesse essere utilizzata, una volta completata, per sferrare attacchi contro il suo territorio. Queste pretese non hanno mai trovato riconoscimento da parte del Consiglio di Sicurezza e l'attacco preventivo israeliano, nel 1981, fu condannato dal Consiglio all'unanimità, quindi anche con il voto degli Stati Uniti, come violazione flagrante della Carta e delle regole internazionali di condotta, produttiva fra l'altro della responsabilità, per Israele, di risarcire l'Iraq del danno subito⁹.

Un dubbio interpretativo più consistente relativamente all'applicazione dell'art. 51 è piuttosto costituito dalla possibilità di ricorrere alla legittima difesa, nei limiti tradizionali della necessità e proporzionalità dell'azione armata, per respingere un attacco che sia solo imminente e non sia stato invece già sferrato (respingendo, per esempio, il nemico prima che valichi la frontiera o distruggendo le basi di lancio di eventuali missili prima che vengano lanciati contro il territorio dello Stato). Va sottolineato che si tratta di fattispecie ben diversa rispetto all'attacco israeliano contro la centrale nucleare irachena o all'ipotesi della *pre-emptive self-defence* teorizzata dalla dottrina Bush del 2002¹⁰ trattandosi piuttosto, secondo questa linea interpretativa, di

⁸ Gli elementi della necessità e proporzionalità (rispetto all'attacco subito) sono stati ritenuti requisiti indispensabili della legittima difesa da una giurisprudenza costante della Corte Internazionale di Giustizia, che non pare fino ad oggi avallare invece il requisito della immediatezza della risposta.

⁹ Cfr. la ris. n. 487 del 19 giugno 1981, in *UN Yearbook*, 1981, 105.

¹⁰ Il riferimento è al cap. V del documento "The National Security Strategy of the USA", predisposto dall'amministrazione Bush nel 2002, nell'imminenza dell'attacco contro l'Iraq, che teorizza la legittimità di un'azione armata in legittima difesa contro i c.d. "rogue" States (<http://www.whitehouse.gov>).

consentire l'uso della forza armata quando l'attacco sia imminente e non meramente eventuale o ipotetico. Questa interpretazione dell'articolo 51, e della norma generale sottostante, è tradizionalmente sostenuta, per esempio, dai Paesi anglosassoni e da Israele e trova il conforto di una parte della dottrina internazionalistica statunitense e britannica risalente al caso *Caroline*¹¹. Su questo punto, il rapporto consegnato dai Saggi nel dicembre 2004 contiene una chiara presa di posizione, riconoscendo allo Stato che si trovi sotto la minaccia *attuale* di un attacco armato il diritto di intraprendere in legittima difesa un'azione militare, purché proporzionata e assolutamente necessaria (par. 188 del rapporto). Per eliminare qualsiasi confusione con la c.d. dottrina Bush sulla guerra preventiva che, come si è detto, il rapporto esplicitamente respinge, il documento precisa che ai fini della legittimità della reazione è necessario che la minaccia dell'attacco sia effettivamente attuale e non meramente eventuale, come sarebbe quella rappresentata dal fatto che uno Stato si doti di armi nucleari con un presunto intento ostile. In questa seconda ipotesi (riconducibile ad una *anticipatore* piuttosto che *pre-emptive self-defence*), lo Stato che ritenga necessario usare la forza preventivamente dovrebbe, piuttosto, chiedere un'autorizzazione in tal senso al Consiglio di Sicurezza (paragrafi 190 e 191 del rapporto).

Malgrado concluda per la non necessità di riscrivere o reinterpretare l'art. 51, il rapporto dell'*High Level Panel* raggiunge, relativamente all'interpretazione di questo articolo della Carta, risultati che non sono certamente in linea con la prassi sin qui seguita dal Consiglio di Sicurezza e con la giurisprudenza, anche recente, della Corte internazionale di giustizia¹². Una recente giurisprudenza della Corte ha, fra l'altro, chiarito un ulteriore elemento dell'esercizio della legittima difesa, messo in discussione dalla prassi, soprattutto negli

¹¹ Cfr., fra tutti, BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Manchester, 1958; SCHWEBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, in *Rec. des Cours*, 1972, II, 479 ss. La dottrina continentale e una parte autorevole della dottrina anglosassone sono invece schierate per la legittimità della risposta ad un attacco in atto. V., solo per es., BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Londra, 1963; LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972; CASSESE, *Article 51*, in COT, PELLET (a cura di), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 1991, 774 ss.; RONZITTI, *Il diritto internazionale dei conflitti armati*, 2° ed., Torino, 2001, 51 ss.

¹² Per esempio, nel parere sulla *Liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*, reso su richiesta dell'Assemblea Generale l'8 luglio 1996, la Corte, riprendendo testualmente un passaggio della sentenza del 1986 sul caso *Nicaragua c. Stati Uniti*, ribadisce che «la légitime défense justifierait mesures proportionnées à l'agression armée subie...» (par. 41 del parere).

ultimi anni: il fatto che la legittima difesa possa essere invocata da uno Stato esclusivamente come risposta ad un attacco armato sferrato da un altro Stato o riconducibile comunque ad uno Stato¹³. Il rapporto del Segretario Generale giunge anch'esso alla conclusione che l'art. 51, come formulato nella Carta, sia idoneo a "coprire pienamente" l'eventuale risposta armata degli Stati ad attacchi imminenti; l'impiego della forza a scopo di difesa preventiva contro minacce "esterne o interne" alla pace e alla sicurezza internazionali sarebbe, invece, appannaggio esclusivo del Consiglio di Sicurezza (paragrafi 122-124 del rapporto).

Pertanto, la possibilità per lo Stato di utilizzare la forza armata per un'azione "preventiva" di difesa contro minacce dall'esterno – quali, eventuali attacchi terroristici o il probabile uso di armi di distruzione di massa da parte di un altro Stato – o anche, come vedremo, al fine di proteggere la popolazione civile di un altro Stato contro atti di genocidio o altre violazioni gravi dei diritti umani fondamentali che il governo territoriale non sia in grado o non voglia reprimere, sarebbe subordinata ad un'autorizzazione espressa del Consiglio di Sicurezza, quale interprete ("voice") delle necessità della sicurezza collettiva della Comunità internazionale¹⁴. Per rendere trasparente ed affidabile l'azione del Consiglio al riguardo e, dunque, assicurare gli Stati sulla almeno parziale prevedibilità delle sue decisioni (essendo assai recenti le polemiche, tanto dal lato degli interventisti, quanto dall'altro, sulla inattività del Consiglio nel caso dell'attacco contro l'Iraq), i due documenti suggeriscono 5 criteri o condizioni al cui soddisfacimento andrebbe ancorata in questi casi una eventuale autorizzazione all'uso della forza: 1) la gravità della minaccia per la sicurezza dello Stato; 2) la proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefissato; 3) l'adeguatezza dello scopo, consistente esclusivamente nel neutralizzare la minaccia; 4) l'assenza di alternative "pacifiche"; 5) la valutazione

¹³ Sarebbe da respingere pertanto la possibilità, invocata per esempio dagli Stati Uniti nel 1998 per giustificare i *raids* missilistici contro il Sudan e l'Afghanistan in risposta agli attacchi terroristici subiti dalle sedi diplomatiche a Nairobi e a Dar El Salam, di ricorrere alla legittima difesa contro attacchi perpetrati da terroristi o da gruppi privati, la cui responsabilità non possa essere inequivocabilmente ricondotta ad uno Stato in conformità con l'art. 3, lett. g) della Definizione dell'aggressione, data dall'Assemblea Generale nel 1974, e secondo i generali criteri di imputabilità dell'atto. V. in tal senso, da ultima, la sentenza resa dalla Corte il 19 dicembre 2005 sulla controversia tra *l'Uganda e il Congo* (paragrafi 141 ss., in particolare, il par. 144) e, prima, il parere reso sulla *costruzione del muro da parte di Israele*, al par. 139.

¹⁴ Cfr. in proposito i paragrafi 193-198 del rapporto predisposto dai 16 Saggi e i paragrafi 125-126 del rapporto del Segretario Generale. L'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è prevista altresì in relazione ad eventuali interventi coercitivi, all'interno di uno Stato, per arginare emergenze umanitarie o porre fine ad atti di genocidio o crimini contro la popolazione civile (v. *infra*, il par. 5).

comparativa delle conseguenze dell'uso della forza, alla luce del prevedibile successo dell'iniziativa e del rischio di produrre danni non maggiori di quelli conseguenti all'inazione (par. 208 del rapporto dei Saggi). Tali criteri per l'autorizzazione, volti, da un lato, a garantire il più ampio sostegno alla decisione del Consiglio e a minimizzare, dall'altro, il rischio di interventi unilaterali che by-passino l'azione dell'organo, avrebbero dovuto essere precisati in risoluzioni non vincolanti dello stesso Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale e fatti propri auspicabilmente dagli Stati membri (par. 208 del rapporto dei Saggi). Il rapporto del Segretario Generale, a sua volta, si muove nella medesima direzione attribuendo, però, solo al Consiglio di Sicurezza il compito di fissare le condizioni per le autorizzazioni nel contesto di una risoluzione di contenuto più ampio sull'uso della forza, che fissi i principi per il suo impiego ed esprima l'intenzione del Consiglio di ispirare a tali principi le decisioni relative tanto alle autorizzazioni quanto alle deleghe all'uso della forza (par. 126 del documento).

Senza sopravvalutare le soluzioni proposte, tenendo conto fra l'altro del fatto che eventuali risoluzioni di carattere "dichiarativo", sia pure del Consiglio di Sicurezza, non sarebbero idonee a modificare quanto previsto dalla Carta né potrebbero vincolare formalmente l'azione dell'organo ad una interpretazione conforme, va tuttavia apprezzato il tentativo di ricondurre un aspetto problematico della prassi contemporanea, delle cui ragioni si prende atto almeno in parte, alle regole di condotta esistenti, senza alterare lo schema sostanziale dei rapporti tra l'Organizzazione e gli Stati membri nel settore della sicurezza collettiva e dell'uso della forza.

Nella risoluzione approvata nell'ottobre 2005, non c'è traccia alcuna delle considerazioni variamente sviluppate nei documenti precedenti sui tempi e le modalità dell'uso della forza, delle quali si è dato sintetico conto; la risoluzione contiene, infatti, una semplice riaffermazione dell'impegno al multilateralismo e al rispetto della responsabilità principale del Consiglio nel campo della sicurezza collettiva, riconoscendone l'autorità esclusiva a decidere l'impiego di misure coercitive e reiterando la convinzione della *self-sufficiency* del sistema multilaterale a fronte delle nuove e molteplici minacce alla pace ed alla sicurezza. Tutto ciò che si può dire al riguardo è che, mancando di prendere posizione sulla interpretazione dell'articolo 51 come prospettata dai due precedenti documenti di lavoro, la risoluzione esprime l'assenza di quella generale *opinio iuris* sulla liceità della c.d. *pre-*

emptive self-defence (nel significato, utilizzato nei due documenti, di risposta ad un attacco armato *imminente*) che i due rapporti dei saggi e del Segretario Generale danno per acquisita.

4. *L'uso della forza autorizzato dal Consiglio di Sicurezza.*- La sola ipotesi di autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio, prevista dalla Carta, è quella in favore di organizzazioni e/o accordi regionali, per lo sviluppo di azioni coercitive previste dal loro statuto (art. 53 della Carta). Nella prassi del Consiglio di Sicurezza, invece, è molto frequente il ricorso ad autorizzazioni dell'uso della forza armata – data di volta in volta agli Stati membri, individualmente considerati o operanti nel quadro di organizzazioni regionali, a organizzazioni regionali o anche a coalizioni di Stati *ad hoc* – per la conduzione di operazioni di *peace-enforcement*, operazioni di imposizione della pace contrassegnate *ab initio* da un carattere coercitivo o di *peace-keeping*, implicanti in principio solo un impiego minimo della forza armata, esclusivamente in legittima difesa, da svolgersi con il consenso delle autorità territoriali ed improntate ad imparzialità o di *peace-building*, comportanti l'utilizzazione di componenti civili e militari per la ricostruzione del tessuto civile e istituzionale di paesi travagliati da conflitti esterni o interni, sostenendoli nella difficile transizione dalla guerra alla effettiva pacificazione.

Nel settore del *peace-keeping* e, più in generale, in quello della gestione e del contenimento delle crisi, si è sviluppata soprattutto negli ultimi anni una assai significativa capacità d'intervento autonomo delle organizzazioni regionali, ancorata a previsioni specifiche contenute negli atti istitutivi e sostenuta da accordi tra gli Stati membri per la formazione e la messa a disposizione dell'organizzazione di forze militari permanenti, disponibili per questo tipo di interventi. A seconda dei poteri che vengono al riguardo riconosciuti all'organizzazione dal suo statuto, può trattarsi di operazioni effettuate con il consenso del sovrano territoriale (o delle fazioni contrapposte quando si operi nell'ambito di un conflitto civile), riconducibili sostanzialmente all'art. 52 della Carta, ovvero di operazioni coercitive vere e proprie che richiederebbero, in quanto implicanti l'uso della forza armata, l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art. 53. Se, infatti, le operazioni per il mantenimento della pace dell'OSCE, come specificate nel Documento adottato ad Helsinki nel 1992 dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, si svolgono esclusivamente con il consenso dello Stato parte interessato, a condi-

zioni di imparzialità e non comportano l'uso della forza armata, le c.d. missioni di Petersberg, che già a partire dall'introduzione nel Trattato di Amsterdam dell'art. 17, 2° comma l'Unione Europea può sviluppare, vanno invece da operazioni di vero e proprio *peace-keeping* ad interventi umanitari o di soccorso alla popolazione civile fino ad operazioni di *peace-enforcement* implicanti l'uso della forza armata. A sua volta, le misure che l'OSA può decidere e/o raccomandare, ai sensi della Carta di Bogotà e del Trattato di Rio di assistenza reciproca, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza del continente oltre che all'interno degli Stati membri, spaziano dagli interventi c.d. di diplomazia preventiva, sviluppati con il consenso del governo interessato, a vere e proprie misure coercitive; anche la Carta della CSI, istituita tra le Repubbliche *ex* sovietiche, contempla la possibilità di sviluppare tanto interventi di tipo consensualistico quanto operazioni di natura coercitiva; la Carta dell'Unione Africana, organizzazione che nel 2001 ha sostituito come principale accordo regionale del continente l'OUA, prevede una serie di interventi collettivi a tutela della pace e della sicurezza del continente, la cui realizzazione è affidata al Consiglio africano della pace e della sicurezza, che possono arrivare fino all'intervento armato nel territorio dello Stato membro senza il suo consenso¹⁵.

Secondo il disegno originario della Carta, le organizzazioni regionali dovrebbero richiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per lo svolgimento di operazioni coercitive comportanti l'uso della forza armata; le iniziative di *peace-keeping* tradizionale, contrassegnate dalla consensualità, imparzialità e non uso della forza, rientrerebbero, pertanto, nella determinazione autonoma dell'organizzazione regionale. Nei fatti, però, la linea di confine tra *peace-keeping* e *peace-enforcement*, avuto riguardo soprattutto all'elemento del livello di forza armata impiegata, non è nettamente tracciabile: spesso infatti le missioni si modificano nella fase di realizzazione, per tener conto del mutamento delle circostanze concrete del caso, come la vicenda della missione delle Nazioni Unite in Somalia testimonia. Peraltro, l'esperienza degli anni più recenti evidenzia come l'Organizzazione universale sia spesso costretta a "rincorrere" gli interventi intrapresi dall'or-

¹⁵ A questo tipo di interventi, di prevenzione, contenimento e gestione di crisi locali, possono essere ricondotte, con qualche *distinguo*, le c.d. *non article-five operations* della NATO, delineate nella dottrina strategica di Washington, del 1999. Per alcune specificazioni al riguardo v., fra i tanti contributi, PISTOIA, *Le operazioni militari c.d. non article 5 previste nella "nuova" Dottrina strategica della Nato*, in SCISO (a cura di), *L'intervento in Kosovo. Aspetti internazionalistici e interni*, Milano, 2001, 139 ss.

ganizzazione regionale, soprattutto quando questa dispone non solo dell'impianto normativo-istituzionale, ma anche di un apparato operativo permanente o semi-permanente (cioè, contingenti militari in forza stabile pronti ad un rapido spiegamento), che consentono decisioni rapide ed altrettanto rapida attuazione. Nel caso degli interventi in Sierra Leone ed in Liberia, per esempio, l'iniziativa comportante l'impiego di misure anche militari è stata assunta autonomamente da un'organizzazione sub-regionale, l'ECOWAS, che dal 1999 dispone di una forza d'intervento permanente, l'ECOMOG, organismo con compiti differenziati che integra la componente civile e quella militare; solo successivamente, il Consiglio di Sicurezza ha dato un formale appoggio all'operazione regionale con una risoluzione per così dire autorizzativa *ex post*, riconoscendone l'utilità e sollecitandone il sostegno da parte degli Stati membri, per sviluppare poi anche una collaborazione di tipo operativo, con l'invio di osservatori ONU a supporto della missione regionale¹⁶.

In considerazione di questi fattori e per ricondurre ad un quadro almeno formalmente unitario i vari tipi di intervento per il mantenimento della pace, il rapporto dell'*High Level Panel* raccomandava che tutte le operazioni regionali di *peace-keeping*, anche non implicanti l'uso della forza armata, al pari di quelle condotte su delega delle Nazioni Unite, fossero preventivamente autorizzate dal Consiglio di Sicurezza con un idoneo mandato (paragrafi 212-213). La risoluzione approvata dall'Assemblea Generale nell'ottobre scorso pone piuttosto genericamente l'accento sul significativo contributo dato alla causa della pace e della sicurezza internazionali dalle organizzazioni regionali, appoggiando lo sviluppo da parte di tali organizzazioni (fra le quali viene espressamente menzionata l'Unione Europea) di capacità militari idonee ad un rapido spiegamento e sollecitando la conclusione di accordi, tra le Nazioni Unite e gli organismi regionali, per la realizzazione di un coordinamento permanente nel settore (paragrafi 92 e 93) che comporti, tra l'altro, la collocazione di tali contingenti regionali nel sistema degli *stand-by arrangements* (par. 170)¹⁷.

¹⁶ Sull'ECOWAS, e sulla sua progressiva trasformazione da accordo/organizzazione di cooperazione economica ad organizzazione per il mantenimento della pace e della sicurezza della regione dell'Africa occidentale, v., fra gli altri, PORRETTO, *Il raccordo fra le Nazioni Unite e Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale*, in LATTANZI, SPINEDI (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, 181 ss.

¹⁷ Il sistema degli *stand-by arrangements*, al quale aderiscono attualmente 80 Stati membri, fra i quali gli Stati Uniti, è costituito da accordi con i quali gli Stati si impegnano verso

Il documento sembra riflettere il rapporto che, soprattutto nel settore della sicurezza collettiva, si è nei fatti sviluppato tra l'azione delle Nazioni Unite e quella delle organizzazioni e/o accordi regionali e sub regionali. Si tratta di un rapporto di complementarità, basato su un criterio di pariordinazione e sul riconoscimento della diversità di competenze, con l'attribuzione all'Organizzazione universale di un ruolo di coordinamento, piuttosto che di una relazione di sostanziale subordinazione, dell'organismo regionale alle Nazioni Unite, qual è quella prefigurata dal cap. VIII della Carta. L'Assemblea Generale non recepisce, almeno esplicitamente, le indicazioni dell'*High Level Panel* per cui le *peace-keeping operations* regionali dovrebbero in ogni caso essere autorizzate o anche approvate a posteriori dal Consiglio di Sicurezza e poter contare, per altro verso, su contributi finanziari e di risorse umane delle Nazioni Unite¹⁸, né raccoglie l'auspicio, espresso dal Segretario Generale nel suo rapporto, perché venga creato un sistema integrato di risorse da impiegare in operazioni congiunte, delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali interessate (par. 112 del rapporto). La risoluzione dell'Assemblea sollecita, in termini assai più generali, un rafforzamento della cooperazione e dei meccanismi di consultazione tra le Nazioni Unite e gli organismi regionali e sub-regionali interessati, auspicando il coinvolgimento delle organizzazioni regionali, ove opportuno, nei lavori del Consiglio di Sicurezza e incoraggiando la conclusione di accordi formali di cooperazione e di consultazione permanente tra i segretariati. Un accordo di tal genere è stato di fatto concluso, già nel 1995, tra il Segretario Generale dell'OSA e quello delle Nazioni Unite¹⁹. Previsioni *ad hoc*,

l'Organizzazione a mantenere, nel quadro dei loro eserciti, truppe destinate specificamente ad operazioni di pace delle Nazioni Unite ed addestrate allo scopo. Questi contingenti non sono, però, nella disponibilità diretta ed immediata dell'Organizzazione che, per poterne usufruire nei casi concreti, dovrà concludere un successivo accordo *ad hoc* con lo Stato fornitore. Si tratta, insomma, di un succedaneo improprio del meccanismo disciplinato negli articoli 43 ss. della Carta per dotare il Consiglio di Sicurezza di forze militari proprie, al quale ancora oggi alcuni importanti membri del Consiglio si dichiarano apertamente ostili (cfr. l'opinione espressa al riguardo dalla *Task Force* incaricata dal Congresso degli Stati Uniti di condurre un'analisi sugli *American Interests and United Nations Reform*, pubblicata a cura dello *United States Institute of Peace*).

¹⁸ Cfr., in tal senso, la raccomandazione n. 86 del Saggi.

¹⁹ L'accordo siglato dai due Segretari il 17 aprile 1999 include previsioni relative allo scambio di informazioni statistiche e giuridiche, la partecipazione a riunioni periodiche, la consultazione regolare relativamente a tutti gli aspetti della cooperazione tra le due organizzazioni (cfr. OEA/SER.D/V. 14/95). Sui rapporti a volte problematici tra l'OSA e le Nazioni Unite e sull'autonomia di scelta anche formalmente rivendicata dall'OSA, cfr. CAMINOS, *The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, in *Rec. des Cours*, 1998, vol. 273, 107 ss.

relative ad un rapporto di stretta cooperazione con il Consiglio di Sicurezza nell'adempimento del mandato relativo al mantenimento della pace e della stabilità del continente africano, sono contenute nel Protocollo istitutivo del Consiglio africano della pace e della sicurezza, organismo operativo incaricato di eseguire le decisioni dell'Unione Africana in materia²⁰. Un riuscito esempio di cooperazione tra l'Unione Africana, le Nazioni Unite ed altre organizzazioni regionali come l'Unione Europea, è costituito dalla sinergia di interventi che si sono prodotti per la crisi del Darfur.

Un'attenzione particolare è riservata dalla risoluzione al rafforzamento della capacità di intervento dell'Unione Africana a tutela della stabilità e della sicurezza del continente, affidato alla realizzazione di un piano decennale di sostegno tecnico e finanziario²¹, in conformità con una raccomandazione in tal senso dei Saggi. Nessuna eco viene data, invece, alle raccomandazioni dell'*High Level Panel* concernenti la necessità di sviluppare meccanismi effettivi per un rapido spiegamento delle forze di *peace-keeping* e di individuare criteri e fondi per il finanziamento e l'addestramento comune dei contingenti destinati a tali operazioni; nemmeno viene recepita la proposta di rafforzare, con una idonea autorizzazione del Consiglio di Sicurezza contenuta nei singoli mandati, la capacità delle missioni di *peace-keeping* di fare fronte a tutte le circostanze potenzialmente variabili del caso, utilizzando il *quantum* di forza necessario²².

²⁰ Cfr., in tal senso, l'art. 17 del Protocollo di Durban del 9 luglio 2002 che, accanto al Consiglio dell'Unione Africana per la pace e la sicurezza, crea una serie di organismi di supporto per lo sviluppo delle previste attività di prevenzione dei conflitti, *peace-building*, *post-conflict reconstruction*, oltre che di veri e propri interventi armati in esecuzione delle decisioni dell'Assemblea dell'Unione Africana. L'art. 17 prevede una «stretta e continua interazione nell'ottica del cap. VIII della Carta...» tra l'organo deputato alle questioni della sicurezza regionale, da un lato, e il Consiglio di Sicurezza e il Segretario Generale delle Nazioni Unite, dall'altro.

²¹ Già nel 2004, in occasione del G-8 di Sea Island, in Georgia (USA), è stata varata dai Paesi partecipanti la *Global Peace Operations Initiative*. Si tratta di una iniziativa finanziata dai Paesi più ricchi, destinata a sviluppare ed a rafforzare le capacità di prevenzione delle crisi e di mantenimento della stabilità dei Paesi africani, a livello nazionale, regionale e di coordinamento internazionale.

²² Cfr. i paragrafi 212-219 del rapporto presentato nel dicembre 2004. L'opportunità di mandati più ampi per le missioni di *peace-keeping*, autorizzate e/o costituite dal Consiglio di Sicurezza, che consentano l'impiego della forza armata quando sia necessario per proteggere la missione e realizzarne gli obiettivi, è sottolineata, altresì, nel citato documento predisposto dalla *Task Force* statunitense sugli *American Interests and UN Reform* (alle pagine 90-91). Un cenno alla necessità del rafforzamento delle capacità di risposta delle truppe di *peace-keeping* era contenuto già nel c.d. rapporto Brahimi, del 1999 e nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1327 del 13 novembre 2000.

È stato raggiunto invece l'obiettivo, congiuntamente indicato nei due precedenti documenti di lavoro tra le finalità prioritarie di una riforma delle Nazioni Unite, della creazione di un organismo istituzionale multi-funzionale per la gestione della fase di ricostruzione post-conflittuale, suscettibile di estendersi nel medio-lungo periodo. La *Peace-building Commission* è chiamata a farsi carico istituzionalmente di ciò che fino ad oggi le Nazioni Unite hanno spesso fatto – per esempio in Kosovo, a Timor Est, in Sierra Leone –, anche con successo, raccogliendo intorno al mandato del Consiglio di Sicurezza contributi e professionalità di vario tipo, messi a disposizione dagli Stati e da organizzazioni internazionali²³. Questo nuovo organismo consultivo intergovernativo, che secondo le indicazioni del *World Summit Outcome* avrebbe dovuto cominciare i suoi lavori non oltre il 31 dicembre 2005, è stato insediato in effetti il 20 dicembre scorso sulla base di due decisioni identiche dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, che hanno proceduto a nominare un Comitato permanente incaricato di elaborare le regole di procedura ed i metodi di lavoro della Commissione, avviando la costituzione di un fondo a contribuzione volontaria per il finanziamento delle attività di *peace-building*²⁴.

5. *L'uso della forza per interventi umanitari.*– Una importante questione, alla quale una prassi significativa ancorché limitata e l'ampio dibattito sviluppatosi al riguardo in dottrina sollecitavano una risposta adeguata da parte dell'Organizzazione universale, è costituita dalla possibilità di impiegare la forza armata, da parte di singoli Stati o di organizzazioni e/o raggruppamenti regionali o anche di coalizioni *ad hoc*, per far fronte ad emergenze umanitarie determinate dalla necessità di proteggere la popolazione di un Paese contro atti di

²³ Emblematica in tal senso, per molti versi, è la situazione del Kosovo dopo l'intervento armato dei Paesi della NATO. La regione, ancora formalmente sotto la sovranità serba, è tuttora amministrata dalla UNMIK, la missione delle Nazioni Unite incaricata di gestire la lunga e confusa fase del passaggio dalla guerra ad una vera pacificazione, che si otterrà verosimilmente quando verrà precisato lo *status* del Kosovo, all'interno o all'esterno della Federazione serbo-montenegrina. L'azione della UNMIK è coadiuvata da un team di organizzazioni internazionali, operanti nella regione ciascuna in base alle sue competenze istituzionali: la NATO guida la missione militare, la KFOR, incaricata di assicurare la stabilità e la sicurezza della regione con operazioni militari e di polizia; l'OSCE cura la ricostruzione del tessuto sociale e delle infrastrutture politiche; l'UE si fa carico della ricostruzione delle strutture economiche, insieme al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale.

²⁴ Cfr. la risoluzione n. 1645 adottata il 20 dicembre 2005 dal Consiglio di Sicurezza «...acting concurrently with the General Assembly...».

genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità o altre violazioni gravi e su larga scala dei diritti umani fondamentali, che le autorità locali non vogliano o non siano in grado di prevenire e di reprimere. È noto che l'intervento armato unilaterale dei Paesi della NATO contro la Serbia-Montenegro, nel 1999, è stato presentato da alcuni dei governi che l'hanno deciso ed attuato, in particolare e con maggiore determinazione da quello britannico, come un intervento a carattere umanitario volto a far cessare la brutale violazione dei fondamentali diritti umani della popolazione albanese del Kosovo²⁵. Già in precedenza erano stati effettuati da alcuni Stati interventi militari non autorizzati dal Consiglio di Sicurezza – per esempio l'operazione *Provide Comfort* in Iraq, volta a creare nel nord del Paese un corridoio umanitario in favore della popolazione curda –, giustificati come operazioni di carattere umanitario che troverebbero legittimazione nel diritto internazionale generale²⁶. Peraltro, a partire dagli anni '90, molti degli interventi condotti sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza o anche sviluppati dagli Stati membri sulla base di una specifica autorizzazione del Consiglio, formalmente ancorati al cap. VII della Carta, hanno avuto riguardo a situazioni (per esempio quelle in Somalia, Ruanda, ex Jugoslavia e, più recentemente, Darfur) di grave emergenza umanitaria. Questa prassi ha ricevuto recentemente, in un contesto regionale, riconoscimento anche normativo: tra i principi che guidano l'azione della “nuova” organizzazione africana continentale, l'Unione Africana, accanto al tradizionale divieto per gli Stati membri di intervenire negli affari interni di un altro Stato, figura il diritto, per l'Unione, di intervenire coercitivamente nel territorio di uno Stato membro in presenza di gravi circostanze, quali un genocidio, crimini di guerra o crimini contro l'umanità, sulla base di una decisione dell'organo assembleare assunta a maggioranza²⁷. Secondo

²⁵ Cfr. le dichiarazioni rese dai rappresentanti degli Stati che avevano effettuato l'intervento in Kosovo nel corso della 54^o sessione dell'Assemblea Generale a New York ed alcuni, in verità non del tutto espliciti, passaggi dello *Statement* sul Kosovo dei Capi di Stato e di governo partecipanti al Consiglio della NATO di Washington, il 23 e 24 aprile 1999, come riprodotti in SCISO (a cura di), *L'intervento in Kosovo. Problemi internazionalistici e interni*, cit., 268 ss.

²⁶ Per la posizione del governo britannico sulla liceità dell'operazione *Provide Comfort*, condotta insieme agli Stati Uniti e alla Francia, v. *BYIL*, 1992, 827.

²⁷ Cfr. L'art. 4 lett. h) dell'Atto istitutivo, adottato a Lomè l'11 luglio 2001. Competente a dare effetto a queste decisioni dell'Assemblea, comportanti anche l'impiego della forza militare, è il Consiglio della pace e della sicurezza (sul quale v. *ante*, nota 20). Sull'Unione Africana v., fra gli altri, PACKER, RUKARE, *The New African Union and its Constitutive Act*, in *AJIL*, 2002, 365 ss.

una parte della dottrina, questo tipo di interventi, sia quando vengono condotti formalmente nel quadro del sistema di sicurezza collettiva e secondo le sue procedure, sia quando sono effettuati palesemente al di fuori dello schema multilaterale di riferimento, troverebbero piuttosto la loro legittimazione nel diritto internazionale generale, nel quale sarebbero ravvisabili eccezioni al divieto dell'uso della forza armata non contemplate dalla Carta delle Nazioni Unite e ricollegabili all'esistenza di interessi comuni e valori fondamentali della comunità internazionale nel suo insieme, dei quali gli Stati avrebbero preso coscienza solo successivamente all'adozione, nel 1945, della Carta delle Nazioni Unite²⁸. Per altri autori, che tendenzialmente legittimano (a date condizioni) il ricorso all'uso della forza armata per far cessare, all'interno di uno Stato, violazioni flagranti e su larga scala dei diritti umani fondamentali, la liceità dell'intervento militare andrebbe in questi casi ancorata all'esimente della necessità, annoverata tra le cause di esclusione dell'illecito dal Progetto sulla responsabilità degli Stati predisposto dalla Commissione del Diritto Internazionale (CDI) e come tale riconosciuta da una costante giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia. L'esimente della necessità opera escludendo la illiceità della condotta statale in violazione di un obbligo internazionale quando tale condotta sia necessitata dalla salvaguardia di un interesse essenziale dello Stato medesimo o, nel caso specifico, della Comunità internazionale. L'accoglimento di quest'ultima tesi presuppone che si consideri come appartenente allo *jus cogens* internazionale, rispetto alla cui violazione le tradizionali esimenti di responsabilità non sono destinate ad operare, solo la norma che vieta l'aggressione e non la norma, più ampia, che vieta il ricorso all'uso della forza in generale²⁹.

Alla base di queste tesi della dottrina, e di altre ad esse sostanzialmente riconducibili, si trova, come si è detto, il riconoscimento dell'esistenza di valori condivisi dalla Comunità internazionale, a cui sono ricollegabili responsabilità comuni degli Stati e obblighi di condotta dovuti nei confronti dell'intera Comunità internazionale. La categoria dei c.d. obblighi *erga omnes*, nei confronti, cioè, della Comunità internazionale nel suo insieme quando siano previsti da norme di

²⁸ V. per questa tesi, soprattutto, PICONE, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale*, in *RDI*, 2000, 309 ss. e, prima, ID, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, 517 ss.

²⁹ In tal senso, v. RONZITTI, *Il diritto dei conflitti armati*, 2° ed., Torino, 2001. Sulla necessità come causa giustificatrice dei c.d. interventi umanitari cfr., nella dottrina italiana, LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento d'umanità*, Torino, 1997.

diritto generale, è stata esplicitamente riconosciuta e precisata dalla Corte internazionale di giustizia a partire dalla sentenza *Barcelona Traction* del 1970³⁰ e ha trovato consacrazione, seppur implicitamente, nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per atti illeciti, approvato definitivamente dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001³¹. Il Progetto riconosce infatti l'esistenza di obblighi il cui rispetto è dovuto alla comunità internazionale nel suo insieme (art. 42); alla violazione di tali obblighi, il Progetto riconduce il diritto di ciascun Stato, diverso da quello specificamente leso dalla violazione, di far valere la responsabilità dell'autore dell'illecito (art. 48), ricorrendo, nei confronti di tale ultimo, a tutte le “*lawful measures*” necessarie ad ottenere la cessazione dell'illecito e la relativa riparazione (art. 54 del Progetto). Tra le disposizioni del Progetto che assumono un particolare rilievo per il profilo della eventuale legittimità dell'intervento umanitario vanno considerate anche quelle relative al regime c.d. aggravato di responsabilità, disciplinato in relazione alla violazione di norme di *jus cogens* (articoli 40 e 41). Va infatti considerato, da un lato, che tali norme pongono generalmente obblighi *erga omnes* e che, d'altro canto, eventuali atti di genocidio, crimini di guerra o contro l'umanità sono illeciti indubbiamente valutabili come violazioni dello *jus cogens* internazionale.

Anche in questo caso, il Progetto attribuisce agli Stati responsabilità comuni in ordine alla cessazione dell'illecito e l'obbligo individuale di non riconoscere né contribuire al consolidamento della situazione prodottasi in violazione dello *jus cogens* (art. 41, paragrafi 1 e 2). Non è tuttavia ricavabile, né dal testo degli articoli approvati, né dal relativo commento predisposto dalla CDI che, a fronte di violazioni dello *jus cogens* o di obblighi dovuti alla Comunità internazionale, gli Stati diversi dallo Stato specificamente leso possano ricorrere nei confronti dell'autore dell'illecito a contromisure, né, tanto meno, a misure comportanti l'uso della forza armata in deroga al divieto posto dalla Carta delle Nazioni Unite, che il Progetto indica tra i limiti generali delle contromisure (art. 50).

³⁰ Nella sentenza del 5 febbraio 1970 sul caso *Barcelona Traction*, la Corte espressamente riconduce tali obblighi, fra l'altro, alla messa fuori legge degli atti di aggressione e del genocidio (*ICJ Rep.*, 1970, 32). Anticipazioni in tal senso sono rinvenibili nella precedente giurisprudenza della Corte, a partire dal parere reso nel 1951, su richiesta dell'Assemblea Generale, sulle riserve alla *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio* (*ICJ Rep.*, 1951, 23).

³¹ Al riguardo v., recentemente, PICONE, *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, in *RDI*, 2005, 893 ss.

In questa situazione di incertezza normativa, opportuno sarebbe stato quanto meno un tentativo serio di precisare in modo chiaro se, e a quali condizioni, l'uso della forza per interventi umanitari possa considerarsi lecito o comunque compatibile con il divieto del ricorso unilaterale alla forza armata, dal punto di vista del sistema universale di cooperazione. Tale eventuale precisazione sarebbe risultata ancor più opportuna nella prospettiva di uno sviluppo del diritto internazionale in materia, ove si consideri che il Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati espressamente non esclude che alla violazione di norme di *jus cogens* possano ricollegarsi conseguenze ulteriori rispetto a quelle espressamente disciplinate, che siano previste dal diritto internazionale generale (art. 41 ult. comma)³². La risoluzione dell'Assemblea Generale manca questo importante obiettivo che, pure, veniva indicato espressamente dal rapporto dell'*High Level Panel* come uno degli aspetti relativi al contenuto attuale del principio dell'uso della forza nel diritto internazionale, meritevole di particolare attenzione nel contesto di una riforma delle Nazioni Unite.

In effetti, nel rapporto dell'*High Level Panel* la questione della legittimità degli interventi c.d. umanitari è stata discussa nell'ambito della sezione dedicata alla sicurezza collettiva e all'uso della forza che esamina, come il documento precisa, le circostanze a fronte delle quali la tutela di una effettiva sicurezza collettiva può richiedere l'impiego della forza armata. Tali circostanze vengono individuate in tre situazioni tipo: l'attacco armato in atto o imminente; la minaccia anche solo eventuale recata da uno Stato ad altri Stati o alla popolazione di un altro Stato al di là dei suoi confini; la minaccia, definita nel documento "interna" e che solo in via secondaria è recata alla sicurezza collettiva, rivolta invece direttamente contro la popolazione di uno Stato che sia esposta ad atti di genocidio, di pulizia etnica o ad altre violazioni efferate e su larga scala dei diritti umani fondamentali. Rispetto a quest'ultima circostanza, il rapporto si chiede se esista un diritto o persino un dovere degli Stati membri di intervenire, anche con la forza armata, a protezione delle popolazioni esposte a tali minacce, e quali siano le condizioni per l'esercizio dell'eventuale diritto/dovere di intervento. La risposta data dai Saggi è che, a partire

³² In verità, nello specificare le conseguenze di violazioni dello *jus cogens* in termini di obblighi degli Stati diversi dall'autore dell'illecito (obbligo di cooperare per porre termine *through lawful measures* alla violazione; obbligo di non riconoscere come legittima la situazione creata dall'illecito), l'art. 41 lascia aperta la strada ad eventuali ulteriori conseguenze previste dal diritto internazionale.

dall'adozione della Convenzione del 1951 che qualifica il genocidio, commesso in tempo di pace o in guerra, come un crimine internazionale per il quale gli Stati si impegnano a predisporre idonee misure di prevenzione e di repressione, si sarebbe venuta gradualmente formando una norma (che non appartenerrebbe ancora del tutto al diritto positivo), avente ad oggetto non il diritto di intervento di qualunque Stato quanto piuttosto una comune responsabilità collettiva degli Stati di proteggere le popolazioni civili, in caso di genocidio o in presenza di circostanze similari che le autorità di governo locali non abbiano la capacità o la volontà di reprimere. Tale comune responsabilità internazionale di protezione potrebbe comportare anche, come ultima risorsa quando qualunque altra misura si sia rivelata inefficace, il ricorso alla forza armata. In situazioni di "disastro umanitario", quali sono quelle prodottesi in Somalia o in Bosnia-Erzegovina o in Ruanda o, recentemente, in Darfur, il principio del non intervento negli affari interni di uno Stato, universalmente riconosciuto come appartenente al diritto internazionale generale e consacrato nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, non sarebbe d'ostacolo ad un'azione esterna anche militare non potendo il governo territoriale farsi scudo in questi casi delle "immunità sovrane" (al cui rispetto si ricollega il principio del non intervento) per sottrarsi alle conseguenze della "responsabilità di proteggere" che ha nei confronti della sua popolazione e dell'intera Comunità internazionale (così, il par. 201 del rapporto).

Nel sistema di cooperazione multilaterale regolato dalla Carta, l'esercizio di questa *collective international responsibility to protect*, qualora richieda eccezionalmente l'uso della forza armata, non può che agganciarsi al meccanismo di sicurezza collettiva disciplinato dal cap. VII e ai relativi poteri del Consiglio di Sicurezza, in particolare, al potere dell'organo di usare o, secondo prassi ormai consolidata, di autorizzare l'uso della forza armata. Tale uso o autorizzazione all'uso della forza armata richiederà naturalmente, da parte del Consiglio, il previo accertamento, imposto dalla Carta ai sensi dell'art. 39, che la situazione costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; tale accertamento non risulterebbe di particolare difficoltà, aggiunge il rapporto, quando fossero coinvolte siffatte violazioni del diritto internazionale (paragrafi 201 e 202 del rapporto), tanto più quando si consideri che il divieto di genocidio, così come quello concernente i crimini di guerra o i crimini contro l'umanità, è posto da norme di *jus cogens*.

È vero che, alla fine, le conseguenze di tale norma generale emergente sulla responsabilità collettiva di proteggere vengono ricondotte alle misure e alle procedure già previste dalla Carta e, in particolare, al cap. VII; tuttavia, non mi pare che si possa parlare al riguardo di una mera riproduzione di quanto già si ricava dalla Carta, come una lettura forse un po' riduttiva del testo conclude³³. Infatti, il cap. VII della Carta entra in gioco nelle considerazioni dei Saggi solo per consentire al Consiglio di Sicurezza, nel rispetto dei termini della Carta quali attualmente sono, di farsi carico, nell'ambito delle sue attribuzioni e in nome e per conto degli Stati membri (un richiamo all'art. 24 della Carta, mi pare, qui, d'obbligo), dell'esercizio di tale responsabilità collettiva di proteggere, autorizzando o impiegando direttamente l'uso della forza armata quando necessario «...in pursuit of the emerging norm...» (par. 202 del rapporto).

In altri termini, come si evince piuttosto chiaramente dai relativi passaggi del rapporto, il dovere di proteggere la popolazione civile contro questi crimini anche con una azione militare, quando il governo territoriale non possa o non voglia farsi carico della responsabilità di protezione che gli compete, si imporrebbe a ciascuno Stato membro quale contenuto di una norma emergente di diritto generale sulla *collective international responsibility to protect*, indipendentemente dalla Carta delle Nazioni Unite. Si tratta poi di verificare se tale responsabilità, che è di ciascuno Stato ma che va esercitata collettivamente³⁴, possa esercitarsi nel quadro del, o attraverso il, sistema multilaterale di cooperazione attualmente esistente, tenendo conto in particolare del meccanismo di sicurezza collettiva regolato dalla Carta. Il rapporto risponde affermativamente anche a questa domanda, concludendo che, malgrado si tratti di situazioni che non sono espressamente previste dalla Carta perché collegate con una nuova norma di diritto internazionale generale, il linguaggio del capitolo VII è "intrinsecamente" tanto ampio da consentire di ricondurre anche tali nuove emergenze ai presupposti indicati dall'art. 39 per azioni collettive secondo le procedure della Carta. Peraltro, nelle proposte dei Saggi, l'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio dovrebbe essere "guidata" dal rispetto di cinque criteri o condizioni di

³³ Cfr. CONFORTI, *Il rapporto dell'“high level panel” sul come rendere più efficace l'azione dell'ONU, ovvero la montagna ha partorito un topo!*, in *RDI*, 2005, 149 ss.

³⁴ Nella prospettiva accolta dal documento dei Saggi non sarebbe ultroneo ricordare che il Progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati prescrive un *obbligo di cooperazione* degli Stati per porre fine alle violazioni dello *jus cogens* internazionale (art. 41, par. 1).

“legittimità” della decisione, indicati esplicitamente dal rapporto³⁵ e dei quali l’organo dovrebbe in ogni caso tenere conto, accanto a qualsivoglia altra considerazione, ai fini dell’eventuale autorizzazione. Nell’ipotesi considerata, l’ancoraggio della valutazione del Consiglio sull’opportunità del ricorso alla forza armata a parametri predeterminati e, dunque, relativamente oggettivi, risponderebbe non solo all’esigenza di rendere più trasparente e più responsabile l’iniziativa del Consiglio, ovviando in parte a quel deficit di democraticità che viene sovente rimproverato alle sue decisioni, sospettate di favorire gli interessi degli Stati “forti” del sistema³⁶, ma anche ad un ulteriore specifico obiettivo: la necessità di non lasciare nella sostanziale discrezionalità dell’organo ciò che è adempimento di un obbligo ovvero esercizio di una responsabilità collettiva riconducibile alla norma emergente di diritto internazionale generale³⁷.

È vero che la predeterminazione di tali generali parametri di valutazione (del tutto rispondenti, *per incidens*, ai criteri di legittimità da tempo individuati da una parte della dottrina propensa a giustificare, a date condizioni, l’impiego della forza armata per interventi umanitari³⁸), in risoluzioni dichiarative dell’Assemblea Generale o dello stesso Consiglio di Sicurezza, non sarebbe idonea, nemmeno

³⁵ Si tratta dei medesimi criteri che dovrebbero guidare l’organo nell’autorizzare gli Stati ad impiegare la forza armata per azioni di *anticipatory self-defence* e sui quali v. *ante* par. 3.

³⁶ Dell’opportunità di introdurre “controlli” quanto meno parziali sull’attività del Consiglio, spesso percepita come (troppo) discrezionale, si discute da oltre un decennio, a partire dalla rivitalizzazione dell’organo alla fine della guerra fredda. In attesa dell’annunciata riforma del Consiglio di Sicurezza, che dovrebbe garantire, secondo gli auspici dei più, una maggiore democraticità delle sue decisioni attraverso un allargamento della partecipazione, potrebbe essere di qualche utilità cominciare ad attuare quel controllo politico sulle attività dell’organo a composizione ristretta, che la Carta espressamente (ai sensi degli artt. 10 e 15, par. 1) affida all’organo con il più ampio, e più democratico, tasso di rappresentatività: l’Assemblea Generale. Al riguardo, v. la Tavola rotonda curata dall’ISPI su *La riforma del Consiglio di Sicurezza*, in *Rel. int.*, aprile 2005 e, in questo contesto, v. SCISO, *Il Consiglio di Sicurezza tra democrazia ed efficienza*, *ivi*, 50 ss.

³⁷ È dunque alla eventuale norma generale, piuttosto che alla Carta, che andrebbero in questo caso ricollegati i poteri del Consiglio di Sicurezza, a conferma di una ben nota, e inattaccabile, tesi per la quale, rispetto ad interventi e/o missioni di carattere umanitario, l’autorizzazione del Consiglio varrebbe ad “agganciare al sistema” interventi che sono comunque sviluppati ai sensi del diritto internazionale generale, anche quando condotti sotto il controllo o la direzione formale del Consiglio di Sicurezza (PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, *cit.*; ID., *Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*, in questa *Rivista*, 1995, 433 ss.; ID. *La “guerra del Kosovo” e il diritto internazionale generale*, *cit.*; ID., *Le autorizzazioni all’uso della forza armata tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *RDI*, 2005, 5 e ss.).

³⁸ Cfr. al riguardo PICONE, *La “guerra del Kosovo”*, *cit.*, 344 e s., e la dottrina citata nelle relative note.

sostanzialmente, a vincolare la decisione del Consiglio poiché l'apprrezzamento dei criteri indicati rimarrebbe comunque, almeno in parte, soggettivo. Tuttavia, la predeterminazione di alcuni ineludibili elementi di valutazione e l'impegno ad una autolimitazione in tal senso da parte del Consiglio potrebbero sortire quanto meno l'effetto di neutralizzarne l'inazione. Inoltre, ed è una conseguenza di non poco conto, i proposti criteri di "legittimazione" varrebbero a fornire altresì la base per una presunzione di fatto della liceità, alla stregua del sistema multilaterale, dell'eventuale azione militare condotta individualmente dagli Stati allorché il Consiglio non sia in grado di agire tempestivamente. La possibilità di azioni unilaterali da parte degli Stati e/o di organizzazioni regionali per far fronte a questo tipo di emergenze è, infatti, implicitamente contemplata nel rapporto che parla di "authorization or endorsement" dell'uso della forza da parte del Consiglio (par. 207 del rapporto)³⁹.

La risoluzione approvata dall'Assemblea Generale nell'ottobre scorso mortifica totalmente, nel contenuto e per i termini impiegati, questa prospettiva riproducendo, essa sì, solo quanto è formalmente ricavabile dalla Carta.

Intanto, va registrato un cambio significativo di prospettiva rispetto ai precedenti documenti di lavoro: la questione della *responsibility to protect* è infatti collocata nella sezione dedicata ai diritti umani, la IV, e non in quella che discute i temi della pace e della sicurezza collettiva, la III. Poi, seppure evoca il concetto della "responsibility to protect", sviluppato nel rapporto dei Saggi, la risoluzione vi riconduce tutt'altre e ben più tradizionali conseguenze. La responsabilità di proteggere la popolazione civile contro atti di genocidio, pulizia etnica o altri crimini contro l'umanità, comprensiva dell'obbligo di prevenire, è del singolo Stato; la Comunità internazionale dovrebbe, solo se opportuno ("should as appropriate"), incoraggiare ed aiutare lo Stato a farsi carico di questa responsabilità individuale, utilizzando tutti i mezzi pacifici in conformità con i capitoli VI e VIII della Carta; d'altro lato, essa dovrebbe aiutare le Nazioni Unite, sempre ove ne ravvisi l'opportunità, a mettere in piedi un meccanismo di monitoraggio e di *early warning* rispetto a tali emergenze. Nell'esercizio della responsabilità "to help to protect" la popolazione civile contro tali crimini, gli Stati si dichiarano pronti (ma non si impegnano) a sviluppare caso per caso una eventuale azione collettiva attraverso il Con-

³⁹ Una posizione sostanzialmente analoga, al riguardo, è espressa dal Segretario Generale nel rapporto presentato all'Assemblea Generale nel marzo 2005 (par. 126 del documento).

siglio di Sicurezza, cooperando, se opportuno, con le organizzazioni regionali interessate, quando gli strumenti pacifici si siano rivelati inefficaci e le autorità locali siano manifestamente venute meno al loro dovere di protezione. Gli Stati esprimono altresì “l'intenzione di impegnarsi” (ma non l'impegno), sempre ove ne ravvisino l'opportunità, ad aiutare gli Stati interessati a sviluppare capacità interne di protezione e sottolineano la necessità che l'Assemblea Generale continui a considerare la questione alla luce dei principi della Carta e del diritto internazionale generale. A parte questo breve cenno al diritto internazionale, il cui significato non è del tutto evidente, nelle succinte considerazioni sviluppate in materia la risoluzione non reca, poi, alcuna traccia di quella norma generale emergente sulla *collective international responsibility to protect* a cui, nel rapporto dei Saggi e in quello del Segretario Generale, viene ricondotto l'eventuale uso della forza armata in situazioni di emergenza umanitaria; tanto meno si rinviene una eco, seppur affievolita, delle ancorché minime aperture contenute nei due precedenti documenti ad una considerazione degli sviluppi del diritto internazionale generale nel settore della garanzia del diritto (della Comunità internazionale) e dei diritti, degli Stati e degli individui, secondo quella che pure è la vocazione dichiarata, già nel 1945, dell'Organizzazione mondiale.

Malgrado si sia ormai assuefatti al fastidio prodotto da documenti, come la risoluzione commentata, che diventano tanto più lunghi quanto più inconsistenti, non manca di stupire la banalità della risposta data dai governi di 191 Stati sovrani, dopo anni di riflessioni confortate dalle analisi di esperti nazionali e di Saggi internazionali, ad una questione della quale la dottrina internazionalistica dibatte appassionatamente e da lungo tempo e che la cronaca impone all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale con regolare e drammatica periodicità e, per così dire, nel rispetto di un criterio di “equa distribuzione geografica”. Se il silenzio della risoluzione relativamente agli altri aspetti dell'uso contemporaneo della forza, per esempio la c.d. legittima difesa preventiva, su cui si era soffermata l'attenzione dei Saggi e del Segretario Generale, può essere benevolmente letto come convincimento degli Stati dell'opportunità di non alterare l'esistente, offrendo, seppur involontariamente, ulteriori, eventuali appigli alla comune tentazione centrifuga degli Stati membri rispetto al divieto posto dall'art. 2, par. 4 della Carta, tale interpretazione non è proponibile relativamente ad una ipotesi nemmeno implicitamente regolata dalla Carta, per essere collegata al riconoscimento di valori fondamentali

della Comunità internazionale, dei quali il diritto internazionale ha preso atto dopo l'adozione dello Statuto delle Nazioni Unite.

È grave tale silenzio degli Stati, ove si pensi alle catastrofi umanitarie che negli anni si sono prodotte nella sostanziale indifferenza o nella incapacità di agire dell'Organizzazione universale, a fronte di interventi unilaterali, con pretese finalità umanitarie, che taluni Stati hanno sviluppato o si propongono dichiaratamente di sviluppare anche al di fuori del sistema multilaterale, ritenendosi a ciò legittimati dal diritto internazionale generale⁴⁰.

6. *Conclusioni.*- Il basso profilo complessivo del *World Summit Outcome* e, soprattutto, la sua sostanziale inconcludenza in un settore di fondamentale importanza per i rapporti internazionali qual è quello dell'uso della forza, inducono almeno due considerazioni di segno non positivo. Innanzitutto, la risoluzione evidenzia l'esistenza di un deficit "drammatico" di idee e la conseguente incapacità di costruire una prospettiva tendenzialmente generale, nella quale collocare l'analisi dei complessivi problemi – economici e di sicurezza – che travagliano un mondo sempre più contraddistinto dall'interdipendenza ed alla quale agganciare le eventuali soluzioni.

In secondo luogo, emerge inequivocabilmente l'assenza di un'effettiva *leadership* mondiale – che sia uni - bi o multipolare –, fattore in parte sovrapponibile al primo. La *leadership* non è data dalla capacità nel breve periodo di imporre con la forza (quando ci si riesce) soluzioni confacenti con gli interessi nazionali trascurandone le ricadute, nel lungo periodo, sul più generale sistema di rapporti; essa è, piuttosto, la capacità di coagulare il consenso intorno ad un disegno di prospettiva che non penalizzi, certo gli interessi nazionali, ma sappia integrarli in un sistema tendenzialmente equilibrato e stabile di rapporti tra Stati, nel quale ciascuno possa trovare, compensativamente, soddisfazione ai propri interessi. Alla fine del primo conflitto mondiale, gli Stati Uniti, artefici della vittoria militare, non erano ancora

⁴⁰ Cfr. in tal senso le dichiarazioni del governo britannico a proposito della legittimità della operazione *Provide Comfort*, intrapresa senza una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e, in parte, quelle dei governi che hanno condotto l'intervento contro la Serbia-Montenegro (*ante*, note 25 e 26). V. altresì la strategia disegnata dall'amministrazione statunitense per porre fine ad atti di genocidio e garantire il rispetto dei diritti umani nel mondo, come risulta nel già ricordato documento (nella nota 18) sugli *American Interests and United Nations Reform* (sez. II, *Saving Lives, Safeguarding Human Rights and Ending Genocide*). Peraltro, secondo quanto espresso da questo documento, un intervento armato esterno sarebbe prefigurabile anche quando non ci sia prova di genocidio (p. 30 del documento).

una potenza mondiale, soprattutto perché non avevano maturato una vocazione in tal senso; il Presidente Wilson, invece, proiettava già gli interessi del suo Paese come quelli di una potenza mondiale. Questo spiega in parte perché il Congresso degli Stati Uniti non ratificò quel progetto di organizzazione mondiale che Wilson aveva largamente ispirato. Le Nazioni Unite, a loro volta, sono nate a San Francisco, nel 1945, dalla volontà comune di 51 Stati sulla base, tuttavia, di un disegno complessivamente messo a punto già durante il conflitto dai *leader* di due Stati che saranno poi tra i vincitori del conflitto mondiale⁴¹. Si trattava di un disegno ambizioso e a suo modo grandioso indirizzato a prefigurare l'architettura normativa ed istituzionale di un nuovo sistema omnicomprensivo di rapporti internazionali – economici, finanziari, politici –, volto ad assicurare nel lungo periodo quel tendenziale equilibrio di forze e di interessi, che fosse in grado di evitare un nuovo confronto militare su scala mondiale. È vero che quel disegno originario può dirsi oggi in gran parte fallito, anche con riferimento ai pilastri economico-finanziari dell'architettura. Tuttavia, questo fallimento è anche dovuto, probabilmente, al fatto che si è ommesso di realizzare adeguatamente quanto nella Carta è formalmente previsto, per esempio nel campo della sicurezza collettiva⁴², e quanto da essa poteva non difficilmente ricavarsi, per esempio, nel settore della cooperazione economica e sociale. Si trattava, però, di un disegno robusto se, a 60 anni di distanza, lo si ritiene, a torto o a ragione, idoneo a rispondere alle nuove esigenze della cooperazione multilaterale.

Il dubbio che affiora leggendo documenti quale questa prima risoluzione del 60° anniversario delle Nazioni Unite, non riguarda tanto l'effettiva *volontà* degli Stati, solennemente dichiarata anche dai più convinti alfieri dell'unilateralismo⁴³, di mantenere e rivitalizzare il

⁴¹ La Carta delle Nazioni Unite nasce infatti, com'è noto, da incontri inizialmente bilaterali tra il Presidente statunitense Roosevelt e il Primo ministro britannico Churchill, che diedero vita nel 1941 alla cosiddetta Carta atlantica e, nel 1942, ad una Dichiarazione che della Carta atlantica riprende i principi, sottoscritta da 26 Stati alleati nella guerra contro le potenze dell'Asse, che si diedero il nome di Nazioni Unite.

⁴² Il riferimento non è solo alla mancata realizzazione di quel meccanismo di forze stabile del Consiglio di Sicurezza prefigurato negli artt. 43 ss. della Carta, ma anche, per esempio, ai poteri attribuiti all'Assemblea Generale, nel settore considerato, relativamente alle attività del Consiglio.

⁴³ Secondo la posizione espressa dall'amministrazione statunitense nel documento più volte citato (*American Interests and United Nations Reform*), infatti, una più efficiente organizzazione mondiale è negli interessi degli Stati Uniti, anche se le Nazioni Unite non costituiscono, per la superpotenza, l'unico strumento per realizzare in ambito multilaterale valori e interessi comuni.

sistema multilaterale facendo un atto di fede nei principi e nelle regole che lo sostengono. È lecito a questo punto interrogarsi, piuttosto, sulla *capacità* dei governi di predisporre adeguate strategie comuni – che siano tali nell'impianto, negli obiettivi, nelle risorse – per vincere le sfide del millennio.

In questo senso, le fughe frequenti verso l'unilateralismo costituirebbero un modo per esorcizzare tale incapacità, proiettando dinanzi agli occhi dell'opinione pubblica nazionale parziali o apparenti risultati, in una strategia di continuo differimento della soluzione, o di un tentativo serio di soluzione, dei più gravi ed urgenti problemi del mondo contemporaneo.