

*dsg*

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche  
dell'Università di Torino

*nuova serie*

14

*Nella stessa collana:*

nuova serie

1. *Valori e principii del diritto romano. Atti della Giornata di studi per i 100 anni di Silvio Romano Maestro di Istituzioni (Torino, 12 ottobre 2007)*, a cura di Andrea Trisciuoglio, 2009.
2. *La dimensione tacita del diritto*, a cura di Raffaele Caterina, 2009.
3. *L'identità plurale della filosofia del diritto. Atti del XXVI Congresso della Società Italiana di Filosofia del Diritto (Torino, 16-18 settembre 2008)*, a cura di Patrick Nerhot, 2009.
4. *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, a cura di Rosanna Gambini e Margherita Salvadori, 2009.
5. *La funzione giurisprudenziale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario. Atti dell'Incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche - VII Edizione, Torino 9-10 ottobre 2009*, a cura di Alberto Oddenino, Elisa Ruozzi, Annamaria Viterbo, Lorenza Mola e Ludovica Poli, 2010.
6. *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, a cura di Stefano Sicardi, 2010.
7. *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Leonardo Lenti, Gabriella M. Racca e Alessandra Rossi, 2010.
8. GIANLUCA RUGGIERO, *Gli elementi soggettivi della tipicità. Indagine sugli elementi normativi soggettivamente pregnanti della fattispecie penale*, 2011.
9. *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di Mario Dogliani, 2011.
10. SERGIO DELLAVALLE, *Dalla comunità particolare all'ordine universale*, vol. I, *I paradigmi storici*, 2011.
11. *Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, in corso di stampa.
12. GIORGIO LOMBARDI, *Scritti scelti*, 2011.
13. GEO MAGRI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo: limiti e obblighi di restituzione*, 2011.

LUDOVICA POLI

La responsabilità di proteggere  
e il ruolo delle organizzazioni  
internazionali regionali

Nuove prospettive dal continente africano



**Edizioni Scientifiche Italiane**

*Questo volume è stato pubblicato con finanziamento "Progetto PRIN 2007".*

POLI, Ludovica

La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali

Nuove prospettive dal continente africano

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino

*nuova serie*, 14

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011

pp. XX+316; 24 cm

ISBN 978-88-495-2266-2

---

© 2011 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

00185 Roma, via dei Taurini 27

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)

Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

*A Stefano e alla nostra famiglia*

Desidero ringraziare il Prof. Greppi per il costante sostegno alla realizzazione di questo lavoro. Un sentito ringraziamento anche al Prof. Pocar, alla Prof.ssa Venturini, al Prof. Vellano e al Prof. Oddenino per la disponibilità e i preziosi suggerimenti.

Ad Anna, Francesco, Andrea e Francesca per l'aiuto impagabile e, soprattutto, l'amicizia.

Infine, grazie ai miei genitori, per non aver mai smesso di assecondare la mia curiosità, e a Stefano, per tutto ciò che fa per me e per noi.

# Indice

<i>Abbreviazioni</i>	XIII
<i>Introduzione</i>	XVII
CAPITOLO I – La responsabilità di proteggere e la diffusione dell' <i>opinio necessitatis</i> di una risposta efficace da parte della comunità internazionale alle tragedie umanitarie	1
1. Introduzione. La responsabilità di proteggere: un nuovo contesto ideologico per l'evoluzione del ruolo delle organizzazioni internazionali regionali	1
2. Le radici del concetto: il dilemma dell'intervento umanitario e la sua discussa compatibilità con il diritto internazionale	4
2.1. L'intervento umanitario: definizione e ragioni del dilemma	5
2.2. Le posizioni espresse in dottrina	11
2.2.1. La tesi dell'illegalità dell'intervento umanitario: salvaguardia del sistema di sicurezza collettiva	11
2.2.2. La tesi della legalità o legittimità dell'intervento per ragioni umanitarie: contemperamento di fini contrapposti	13
2.2.3. La legittimità condizionata: identificazione di parametri concreti per la valutazione della conformità al diritto internazionale	16
3. La responsabilità di proteggere: dalla sua prima formulazione all'emancipazione dal concetto di intervento umanitario	17
3.1. Il rapporto dell'ICISS e la rivoluzione terminologica: da 'diritto' a 'responsabilità', da 'intervento' a 'protezione'	18
3.2. La responsabilità di proteggere nei documenti e nella prassi delle Nazioni Unite	23
3.2.1. Il rapporto dell' <i>High Level Panel on threats, challenges and change: 'A more secure world: our shared responsibility'</i> (2004)	23
3.2.2. Il rapporto del Segretario generale ' <i>In larger freedom: towards development, security and human rights for all</i> ' (2005)	25

3.2.3. Il <i>World Summit Outcome</i> (2005)	26
3.2.4. La nomina dello <i>Special Adviser</i> sulla responsabilità di proteggere (2008) e il rapporto del Segretario generale <i>‘Implementing the Responsibility to Protect’</i> (2009)	28
3.2.5. Il rapporto del Segretario generale <i>‘The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect’</i> (2011)	31
3.2.6. La responsabilità di proteggere nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza	34
3.2.7. Gli <i>informal interactive dialogues</i> dell’Assemblea generale e gli <i>open debates</i> del Consiglio di sicurezza: la posizione degli Stati in materia di responsabilità di proteggere	40
3.2.8. L’evoluzione della responsabilità di proteggere nel contesto delle Nazioni Unite e l’ipotesi delle catastrofi naturali	46
4. La responsabilità di proteggere e le organizzazioni internazionali regionali	51
4.1. L’Unione Africana (cenni introduttivi)	53
4.2. L’Unione Europea	55
5. La responsabilità di proteggere come norma in formazione: l’ <i>opinio necessitatis</i> di una comunità internazionale responsabile	59
6. La questione irrisolta: l’uso della forza per ragioni umanitarie	68
CAPITOLO II – Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale secondo la disciplina del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite	71
1. Introduzione	71
2. Universalismo <i>versus</i> regionalismo e strumenti di sicurezza collettiva precedenti alla Carta delle Nazioni Unite	74
2.1. Primi strumenti di sicurezza collettiva regionali e la solidarietà contro l’aggressione esterna: il sistema interamericano	76
2.2. Il Patto della Società delle Nazioni	78
3. La Carta delle Nazioni Unite: una soluzione di compromesso tra universalismo e regionalismo	80
4. Il Capitolo VIII e le altre norme della Carta di San Francisco in materia di organizzazioni regionali e mantenimento della pace e della sicurezza internazionale	84
5. Questioni definitorie	88
5.1. I criteri per verificare la dimensione ‘regionale’ dell’organizzazione	89
5.2. La distinzione tra ‘accordi’ ed ‘organizzazioni’ regionali	92
5.3. Il requisito della congruità dell’azione regionale per la soluzione di controversie a carattere locale	94
5.4. L’esistenza di procedure per la soluzione pacifica delle controversie	94
5.5. La necessaria conformità degli accordi ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite	95

6. La risoluzione pacifica delle controversie e la precedenza accordata alle organizzazioni regionali	96
7. Le azioni coercitive e la disciplina dell'art. 53	102
7.1. Definizione di azione coercitiva: le misure non implicanti l'uso della forza e le missioni di <i>peacekeeping</i>	104
7.2. 'Utilizzo' delle organizzazioni regionali da parte del Consiglio di sicurezza	110
7.3. L'autorizzazione: i modi e i tempi	112
7.3.1. L'autorizzazione implicita	113
7.3.2. L'autorizzazione <i>ex post facto</i>	115
8. L'obbligo d'informare il Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 54: significato e conseguenze della sua violazione	117
9. Osservazioni	119
 CAPITOLO III – La fine della guerra fredda e il coinvolgimento delle organizzazioni regionali africane nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'evoluzione delle istituzioni	 121
1. Introduzione	121
2. Lo sviluppo di meccanismi per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a base regionale in Africa: verso la definizione di un'«Architettura per la pace e la sicurezza»	125
3. Le <i>Regional Economic Communities</i>	128
3.1. L'ECOWAS e il suo Meccanismo: dall'indifferenza verso i conflitti non internazionali alla codificazione dell'intervento umanitario	128
3.2. La SADC e l'istituzione dell'Organo sulla politica, difesa e sicurezza	137
3.3. L'IGAD, l'ECCAS e l'AMU	140
4. L'Organizzazione dell'Unità Africana e il Meccanismo per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti	142
5. L'Unione Africana: dal divieto di ingerenza al diritto di intervento	149
5.1. Il Consiglio per la pace e la sicurezza e l' <i>African Standby Force</i> : strumenti per l'attuazione di un nuovo ruolo	154
6. Le Nazioni Unite e la cooperazione con le organizzazioni internazionali regionali	159
7. Le Nazioni Unite e l'Unione Africana: verso la definizione di una <i>partnership</i>	169
8. Prime osservazioni sull'evoluzione istituzionale delle organizzazioni regionali africane	174
 CAPITOLO IV – La risposta delle organizzazioni regionali africane ai conflitti interni agli Stati membri. Esame della prassi	 179
1. Introduzione	179

2. Gli interventi della SADC in Repubblica Democratica del Congo e in Lesotho, tra invito del governo e silenzio del Consiglio di sicurezza	181
3. Gli interventi dell'ECOWAS in Liberia, in Sierra Leone e l'autorizzazione <i>ex post</i> del Consiglio di sicurezza	183
3.1. Liberia	183
3.2. Sierra Leone	188
4. L'ECOWAS e la crisi in Guinea-Bissau: l'affermazione delle organizzazioni regionali come attori indispensabili nella gestione delle crisi interne	192
5. La crisi in Costa d'Avorio dal 2002 al 2011: Unione Africana ed ECOWAS tra sforzi di composizione diplomatica e minacce di intervento militare	193
6. L'Unione Africana e le operazioni di <i>peacekeeping</i>	197
6.1. L'AMIB: il successo della prima esperienza di <i>peacekeeping</i> dell'Unione Africana	198
6.2. L'AMISOM e le difficoltà dello scenario somalo	200
6.3. La crisi in Darfur: dall'operazione dell'Unione Africana (AMIS) al primo esperimento di missione 'ibrida', l'UNAMID	204
7. L'Unione Africana e la crisi in Libia	209
8. Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali	218
CAPITOLO V – Intraprendenza delle organizzazioni regionali in Africa e compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite. Verso un sistema regionale di sicurezza collettiva ispirato alla responsabilità di proteggere?	223
1. Introduzione. Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane alla luce della responsabilità di proteggere	223
2. Intraprendenza delle organizzazioni regionali e autorizzazioni <i>ex post</i> del Consiglio di sicurezza: una tendenza in crescita?	226
2.1. L'ammissibilità dell'autorizzazione <i>ex post</i>	227
2.1.1. Il precedente dell'operazione NATO in Kosovo e il dibattito sull'intervento umanitario	228
2.1.2. La risoluzione n. 1244 del 1999 del Consiglio di sicurezza	234
2.1.3. Limiti e condizioni delle autorizzazioni <i>ex post</i>	237
2.2. Prospettive future, alla luce degli sviluppi della prassi e dell'emergere della responsabilità di proteggere come norma di diritto internazionale	238
3. Il diritto di intervento: l'istituzionalizzazione della responsabilità di proteggere	242
3.1. Il diritto d'intervento dell'Unione Africana: una nuova eccezione al divieto di uso della forza?	248
3.2. L'Atto Costitutivo dell'Unione Africana e il consenso preventivo all'intervento	255

<i>Indice</i>	XI
3.2.1. La legittimità dell'intervento militare su invito alla luce delle norme di <i>jus cogens</i>	256
3.2.2. Il requisito dell'autorità effettiva di governo	264
3.2.3. Le modalità di manifestazione del consenso	269
3.2.4. Il caso specifico delle organizzazioni internazionali	273
4. Il consenso all'intervento delle organizzazioni regionali, la prassi delle autorizzazioni <i>ex post</i> e lo sviluppo di un sistema regionale di sicurezza collettiva, ispirato alla responsabilità di proteggere	276
<i>Conclusioni</i>	279
<i>Bibliografia</i>	285



## Abbreviazioni

AA	African Affairs
AC	Afrique contemporaine
AFDI	Annuaire français de droit international
AFRI	Annuaire Français de Relation Internationale
AJCR	African Journal on Conflict Resolution
APSR	American Political Science Review
AS	African Security
ASR	African Security Review
AUILR	American University International Law Review
AYIL	African Yearbook of International Law
BostonCI&CLR	Boston College International & Comparative Law Review
BrookJIL	Brooklyn Journal of International Law
BYIL	British Yearbook of International Law
CalWILJ	California Western International Law Journal
CanJPS	Canadian Journal of Political Science
CanYIL	Canadian Yearbook of International Law
CI	La Comunità Internazionale
CJE	Criminal Justice Ethics
CS	Comunicazioni e Studi
CS&D	Conflict, Security & Development
CWestResJIL	Case Western Reserve Journal of International Law
DenvJIL	Denver Journal of International Law and Policy
DUDI	Diritti Umani e Diritto Internazionale
DukeJCIL	Duke Journal of Comparative & International Law
E&IA	Ethics & International Affairs
EPIL	(Max Planck) Encyclopedia Public International Law
FA	Foreign Affairs
FordhamILJ	Fordham International Law Journal
GG	Global Governance
GLJ	Georgetown Law Journal
GoettingenJIL	Goettingen Journal of International Law
GR2P	Global Responsibility to Protect
GU	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
HarvHRJ	Harvard Human Rights Journal
HarvILJ	Harvard International Law Journal

HarvJLPP	Harvard Journal of Law and Public Policy
HRQ	Human Rights Quarterly
IA	International Affairs
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICLR	International Criminal Law Review
IJ	International Journal
IJHR	The International Journal of Human Rights
IndI&CLR	Indiana International & Comparative Law Review
INPE	International Peacekeeping
IOLR	International Organizations Law Review
IPG	Internationale Politik und Gesellschaft
IR	International Relations
IRRC	International Review of the Red Cross
IsrLR	Israel Law Review
JAL	Journal of African Law
JCSL	Journal of Conflict & Security Law
JL&P	Journal of Law & Policy
JMAS	Journal of Modern African Studies
JPCD	Journal of Peace, Conflict and Development
JPR	Journal of Peace Research
JTL&P	Journal of Transnational Law & Policy
KorJDA	Korean Journal of Defense Analysis
LiverpoolLR	Liverpool Law Review
LJIL	Leiden Journal of International Law
MershonISR	Mershon International Studies Review
MichJIL	Michigan Journal of International Law
MilLR	Military Law Review
MLLWR	Military Law and the Law of War Review
MonULR	Monash University Law Review
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
NavalLR	Naval Law Review
NordicJIL	Nordic Journal of International Law
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OJPCR	Online Journal of Peace and Conflict Resolution
QuadCost	Quaderni Costituzionali
RCADI	Recueil de Cours de l'Académie de Droit International
RCGI	Rivista della cooperazione giuridica internazionale
RDI	Rivista di diritto internazionale
RDIDC	Revue de Droit Internationale et Droit Comparé
RGDIP	Revue générale de Droit International Public
RHDI	Revue Hellénique de Droit International
RIS	Review of International Studies
SALJ	The South African Law Journal
SD	Security Dialogue
StanJIL	Stanford Journal of International Law

TILJ	Texas International Law Journal
TulLR	Tulane Law Review
TWQ	Third World Quarterly
UChiLR	University of Chicago Law Review
UCLAJIL&FA	UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs
USAFAJLS	USAFA Journal of Legal Studies
VaJIL	Virginia Journal of International Law
W&MLR	William and Mary Law Review
WisILJ	Wisconsin International Law Journal
WO	World Order
WP	World Politics
YaleJIL	Yale Journal of International Law
YaleLJ	The Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht



## Introduzione

La fine della guerra fredda ha segnato un importante momento per la crescita e la diffusione di organizzazioni intergovernative regionali e sub-regionali, ma anche per un loro maggiore coinvolgimento nelle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sono diversi i casi in cui i trattati istitutivi di organizzazioni con finalità prettamente economiche sono stati modificati per includere competenze in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti. Ambiziosi meccanismi sono stati, poi, elaborati con l'intenzione di dotare le organizzazioni di strumenti utili a svolgere efficacemente i nuovi compiti attribuiti. In diverse occasioni, infine, la solerzia delle organizzazioni regionali e sub-regionali si è potuta misurare direttamente sul campo. Si tratta, peraltro, di un fenomeno in continua crescita.

La partecipazione delle organizzazioni regionali e sub-regionali alla gestione delle crisi interne è unanimemente considerata opportuna e necessaria: essa, infatti, è incoraggiata dalle Nazioni Unite, che da tempo hanno intensificato il dialogo e la cooperazione con tali realtà istituzionali.

Tuttavia, se la prassi dimostra che le organizzazioni regionali possono svolgere un ruolo determinante nel mantenimento della pace e che esse si coordinano proficuamente con le Nazioni Unite nell'applicazione di misure per la risoluzione pacifica delle controversie, più problematico è il rapporto tra l'ONU e tali istituzioni in materia di misure coercitive. Per quanto riguarda le azioni militari, infatti, da una parte, pare necessario garantire il controllo del Consiglio di sicurezza al fine di rispettare lo spirito della Carta di San Francisco; dall'altra, si percepisce sempre di più la necessità di trovare soluzioni che consentano di rispondere alle tragedie umanitarie, quando il Consiglio di sicurezza non sia nelle condizioni di agire efficacemente.

Così, benché il Capitolo VIII della Carta di San Francisco preveda un ruolo specifico per le organizzazioni regionali, in alcuni casi l'operato delle stesse si è allontanato da tale dettato normativo. Or-

ganizzazioni regionali hanno così dato corso ad operazioni militari senza una preventiva autorizzazione ai sensi dell'art. 53 e, soprattutto, hanno concluso trattati con previsioni che paiono contrarie ai principi della Carta. Una simile evoluzione ha origini e ragioni molteplici, ma senza dubbio esiste un collegamento tra questo fenomeno e la preoccupante diffusione dei conflitti interni agli Stati che ha caratterizzato lo scenario internazionale nel periodo successivo al 1989. La drammaticità di alcune vicende, le conseguenze che tali situazioni hanno generato nei paesi limitrofi e, soprattutto, l'insoddisfacente operato del Consiglio di sicurezza nella risposta a tali eventi, hanno determinato l'iniziativa delle organizzazioni regionali. Esempio è a questo proposito il continente africano, che ha rappresentato il teatro di alcuni tra i più gravi eventi verificatisi tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI e, nello stesso tempo, il contesto in cui si sono realizzate le più significative iniziative regionali e sub-regionali.

Il presente lavoro intende analizzare l'evoluzione del ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane, in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, al fine di verificare se stia emergendo un principio che consenta l'intervento armato per fini umanitari da parte di attori regionali, anche a prescindere dalla preventiva autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

In questa prospettiva, occorre in particolare chiedersi se le competenze attribuite da alcuni strumenti pattizi all'Unione Africana e alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, in materia di risposta ai conflitti interni agli Stati membri, siano conformi al sistema previsto dalla Carta di San Francisco e, soprattutto, chiarire se – e fino a che punto – la dottrina della responsabilità di proteggere contribuisca a legittimare soluzioni alternative al meccanismo previsto dal Capitolo VIII.

Non può negarsi, infatti, che l'importanza di un coinvolgimento significativo di questi attori sia legato ad una nuova percezione dei compiti della comunità internazionale nella gestione delle crisi interne agli Stati, che ben è espresso dalla dottrina della 'responsabilità di proteggere'. Sembra anzi esistere un collegamento forte tra questa dottrina e lo spirito *pro-active* che anima l'atteggiamento di molte organizzazioni regionali africane. Da una parte, l'intraprendenza delle organizzazioni africane rappresenta un indicatore della diffusione dell'*opinio necessitatis* di una comunità internazionale che completi l'operato dello Stato, in materia di protezione degli individui, e sia in grado di supplire efficacemente alle sue mancanze. Dall'altra parte, la responsabilità di proteggere rappresenta il contesto ideologico in cui sembra prendere forma un principio di legittimità/legalità dell'intervento delle organizzazioni regionali nelle crisi interne agli Stati membri.

Il punto di partenza della presente analisi, dunque, non può che essere la responsabilità di proteggere, i cui contorni sono per certi versi ancora indefiniti.

Essa è un concetto che gode adesso di un certo favore tra le istituzioni internazionali, che hanno superato l'iniziale atteggiamento di indifferenza e, in alcuni casi, di malcelato sospetto. Divenuto un'espressione per così dire *à la page*, il riferimento alla responsabilità di proteggere rischia però spesso di essere improprio, se non intenzionalmente strumentalizzato. Sono un buon esempio di questo abuso la menzione della dottrina da parte della Federazione russa in occasione dell'operazione condotta in Georgia<sup>1</sup> e, ancor prima, il riferimento a motivazioni umanitarie formulate, seppur solo in un secondo momento, dal Presidente Bush per l'intervento in Iraq<sup>2</sup>. In altri casi la legittimità di un richiamo alla responsabilità di proteggere è quanto meno dubbia: si vedrà, in particolare, quale dibattito abbia sollevato la provocazione di Bernard Kouchner, relativa alla possibilità di invocare la dottrina per la risposta a calamità naturali<sup>3</sup>. Infine, anche quando la responsabilità di proteggere è citata propriamente, soprattutto per l'esistenza di una copertura istituzionale alla sua attuazione – come nel caso della risposta diplomatica approntata dall'Unione Africana alla crisi post-elettorale in Kenya nel 2008<sup>4</sup> o in occasione

<sup>1</sup> In un'intervista rilasciata il 9 agosto 2008 alla BBC il Ministro degli esteri russo, Sergey Lavrov, precisava con riferimento all'operazione condotta in Georgia: *'according to our Constitution there is also responsibility to protect – the term which is very widely used in the UN when people see some trouble in Africa or in any remote part of other regions. But this is not Africa to us, this is next door. This is the area, where Russian citizens live. So the Constitution of the Russian Federation, the laws of the Russian Federation make it absolutely unavoidable to us to exercise responsibility to protect'*. Per la ricostruzione della vicenda e un commento, J. WONG, *Reconstructing the Responsibility to Protect in the wake of cyclones and separatism*, in *TuLLR*, 2009, pp. 236-241.

Si veda anche il documento predisposto dal Global Centre for the Responsibility to Protect, *The Georgia-Russia crisis and the Responsibility to Protect: background note*, disponibile all'indirizzo: <http://globalr2p.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>2</sup> Si veda in particolare il comunicato stampa dell'11 novembre 2003, *President Bush discusses Iraq in Veterans Day*, disponibile all'indirizzo: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031111-10.htm> (ultimo accesso ottobre 2011). Per un commento vedi R. HAMILTON, *The Responsibility to Protect: from document to doctrine – but what of implementation?*, in *HarvHRJ*, 2006, pp. 291 ss.

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, la dichiarazione rilasciata da Kouchner subito dopo il disastro: S. MYDANS, *Myanmar faces pressure to allow major aid effort*, in *The New York Times*, 8 maggio 2008, (<http://www.nytimes.com/2008/05/08/world/asia/08myanmar.html>), ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>4</sup> Si veda il commento di D. TUTU, pubblicato sul *New York Times*, il 9 novem-

dell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza delle risoluzioni n. 1970 e n. 1973, con riferimento alla crisi in Libia<sup>5</sup> – la sua portata e le conseguenze della sua applicazione non sono del tutto chiare.

bre 2008: *'in contrast to the crises in Rwanda in 1994 and Darfur in 2003, we see today in Kenya the formation of an international consensus that it is unacceptable to ignore violence of the kind that has occurred in recent months or to consider the crisis as purely an internal matter of the state. The United Nations has engaged at the highest political levels, the Security Council has issued a statement deploring the violence, and the Secretary general and the leadership of human rights offices have been mobilized. African leaders have provided invaluable mediation. (...) I believe what we are seeing in Kenya is action on a fundamental principle, the Responsibility to Protect'*, disponibile on-line, all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/2008/02/19/opinion/19iht-ed-tutu.1.10186157.html> (ultimo accesso ottobre 2011).

Su Kenya, ma anche Myanmar e Georgia si veda il commento di A.J. BELLAMY, *The Responsibility to Protect - five years on*, in *E&IA*, 2010, pp. 150-157.

<sup>5</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 del 26 febbraio, UN doc. S/RES/1970; risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011, UN doc. S/RES/1973.

## CAPITOLO I

# *La responsabilità di proteggere e la diffusione dell'opinione necessitatis di una risposta efficace da parte della comunità internazionale alle tragedie umanitarie*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La responsabilità di proteggere: un nuovo contesto ideologico per l'evoluzione del ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. - 2. Le radici del concetto: il dilemma dell'intervento umanitario e la sua discussa compatibilità con il diritto internazionale. - 2.1. L'intervento umanitario: definizione e ragioni del dilemma. - 2.2. Le posizioni espresse in dottrina. - 2.2.1. La tesi dell'illegalità dell'intervento umanitario: salvaguardia del sistema di sicurezza collettiva. - 2.2.2. La tesi della legalità o legittimità dell'intervento per ragioni umanitarie: contemperamento di fini contrapposti. - 2.2.3. La legittimità condizionata: identificazione di parametri concreti per la valutazione della conformità al diritto internazionale. - 3. La responsabilità di proteggere: dalla sua prima formulazione all'emancipazione dal concetto di intervento umanitario. - 3.1. Il rapporto dell'ICISS e la rivoluzione terminologica: da 'diritto' a 'responsabilità', da 'intervento' a 'protezione'. - 3.2. La responsabilità di proteggere nei documenti e nella prassi delle Nazioni Unite. - 3.2.1. Il rapporto dell'*High Level Panel on threats, challenges and change*, '*A more secure world: our shared responsibility*' (2004). - 3.2.2. Il rapporto del Segretario generale '*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*' (2005). - 3.2.3. Il *World Summit Outcome* (2005). - 3.2.4. La nomina dello *Special Adviser* sulla responsabilità di proteggere (2008) e il rapporto del Segretario generale '*Implementing the Responsibility to Protect*' (2009). - 3.2.5. Il rapporto del Segretario generale '*The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect*' (2011). - 3.2.6. La responsabilità di proteggere nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. - 3.2.7. Gli *informal interactive dialogues* dell'Assemblea generale e gli *open debates* del Consiglio di sicurezza: la posizione degli Stati in materia di responsabilità di proteggere. - 3.2.8. L'evoluzione della responsabilità di proteggere nel contesto delle Nazioni Unite e l'ipotesi delle catastrofi naturali. - 4. La responsabilità di proteggere e le organizzazioni internazionali regionali. - 4.1. L'Unione Africana (cenni introduttivi). - 4.2. L'Unione Europea. - 5. La responsabilità di proteggere come norma in formazione: l'*opinione necessitatis* di una comunità internazionale responsabile. - 6. La questione irrisolta: l'uso della forza per ragioni umanitarie.

### 1. *Introduzione. La responsabilità di proteggere: un nuovo contesto ideologico per l'evoluzione del ruolo delle organizzazioni internazionali regionali*

La dottrina della responsabilità di proteggere è – ormai da qualche anno – oggetto dell'interesse di diversi studiosi del diritto inter-

nazionale e delle relazioni internazionali i quali si sono interrogati sui suoi contenuti – che i documenti delle Nazioni Unite succedutisi sino ad oggi hanno contribuito a delineare – e sulle conseguenze che una sua completa attuazione potrebbe determinare in materia di uso della forza per ragioni umanitarie. I dubbi più consistenti, tuttavia, concernono la sua natura: si tratta di una nuova norma in formazione o della mera riformulazione di un concetto già noto, il ‘diritto di intervento umanitario’ o, secondo la formulazione di un importante Autore, *le ‘droit d’ingérence’*<sup>1</sup>?

Formulata in risposta all’esigenza di rilanciare il dibattito in materia di intervento umanitario, la responsabilità di proteggere è stata immediatamente salutata con entusiasmo da alcuni, guardata con sospetto da altri e poi, soprattutto, assimilata e parzialmente rielaborata in seno alle Nazioni Unite.

L’iniziale tiepidissima reazione che la pubblicazione del rapporto dell’*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)<sup>2</sup> aveva generato sul piano internazionale – dovuta certamente al particolare momento storico in cui essa aveva visto la luce, a poche settimane dagli eventi dell’11 settembre 2001 – non ha impedito che l’interesse in materia riemergesse negli anni successivi. Con il tempo, dunque, la responsabilità di proteggere è stata prima menzionata (dall’*High Level Panel on threats, challenges and change* nel 2004<sup>3</sup> e dal Segretario generale nel 2005<sup>4</sup>), successivamente ‘proclamata’ (nel *World Summit Outcome*<sup>5</sup>), per arrivare, infine, a godere di una posizione concettuale e ‘istituzionale’ ben definita (anche se dai contenuti ancora in elaborazione), come dimostrano il rapporto del Segretario generale del 2009 – dedicato espressamente all’attuazione

<sup>1</sup> M. BETTATI, *Le droit d’ingérence - Mutation de l’ordre international*, Editions Odile Jacob, Paris 1996.

<sup>2</sup> Si tratta di una Commissione di esperti, istituita nel 2000 dal governo canadese che, con il rapporto *‘The Responsibility to Protect’* presentato nel dicembre 2001 al Segretario generale, ha contribuito a riqualificare il discorso giuridico e politico in materia di intervento umanitario, ad ampliare lo spettro di indagine e a promuovere il dialogo su un tema particolarmente dibattuto.

<sup>3</sup> High-level Panel on threats, challenges and change, *A more secure world: our shared responsibility*, United Nations Department of Public Information, 2004 (UN doc. A/59/565). L’istituzione del *Panel* è stata promossa dal Segretario generale, che ha esortato questo gruppo di esperti ad esaminare le minacce alla sicurezza internazionale e a formulare raccomandazioni in materia di riforme politiche ed istituzionali delle Nazioni Unite.

<sup>4</sup> Segretario generale, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 21 marzo 2005, UN doc. A/59/2005.

<sup>5</sup> Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome*, 20 settembre 2005, (UN doc. A/60/L.1), par. 138 e 139.

della responsabilità di proteggere<sup>6</sup> – e la nomina nel 2008 di uno *Special Adviser* in materia<sup>7</sup>.

Il significato e la portata della responsabilità di proteggere, tuttavia, non si esauriscono nella crescente attenzione che essa ha ottenuto nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Tale dottrina è, infatti, ormai molto più di una semplice voce nell'agenda dell'ONU: essa rappresenta l'espressione di una nuova percezione dei compiti della comunità internazionale nella gestione delle crisi interne agli Stati.

Diversi sono gli indicatori che suggeriscono l'emergere e il diffondersi tra gli Stati e le istituzioni internazionali di una chiara convinzione della necessità di una risposta effettiva da parte della comunità internazionale alle tragedie umanitarie. Tra di essi vi è certamente lo spirito *'pro-active'* che anima l'atteggiamento di molte organizzazioni regionali e sub-regionali africane, alcune delle quali hanno sviluppato specifiche competenze in materia di risposta a crisi interne agli Stati membri<sup>8</sup> e, in alcuni casi, hanno dato prova concreta delle proprie intenzioni<sup>9</sup>.

Da una parte, dunque, l'intraprendenza di talune organizzazioni africane costituisce un importante indicatore della natura di norma in formazione della responsabilità di proteggere; dall'altra, è la stessa dottrina a costituire il contesto ideologico in cui sta prendendo forma un principio di legalità/legittimità dell'intervento delle organizzazioni internazionali regionali nelle crisi interne agli Stati, soprattutto nei casi in cui il Consiglio di sicurezza – organo che detiene, ai sensi dell'art. 24 della Carta di San Francisco, la responsabilità 'principale' in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – non sia in grado di adempiere correttamente ai suoi compiti. Innanzitutto, infatti, nella sua originaria formulazione, la dottrina della responsabilità di proteggere prevedeva un ruolo specifico per le or-

<sup>6</sup> Segretario generale, *Implementing the Responsibility to Protect*, 12 gennaio 2009, UN doc. A/63/677.

<sup>7</sup> Vedi il comunicato stampa UN doc. SG/A/1120 del 21 febbraio 2008.

<sup>8</sup> È il caso, in particolare, dell'Unione Africana, nel cui Atto Costitutivo è stato previsto il diritto dell'Unione di intervenire sul territorio degli Stati membri allorché si verificano gravi circostanze come crimini di guerra, genocidi e crimini contro l'umanità (art. 4(h)). Anche in seno alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) si è andato delineando un meccanismo di risposta alle crisi interne agli Stati. Per l'analisi dettagliata di tali previsioni, si rimanda al capitolo III.

<sup>9</sup> Il riferimento è principalmente a due interventi effettuati negli anni '90 dall'ECOWAS attraverso l'istituzione di un *ceasefire monitoring group* (l'ECOMOG) in Liberia (1990) e in Sierra Leone (1994). Su tali vicende e su altre di simile rilievo ci si soffermerà più nel dettaglio nel capitolo IV.

ganizzazioni regionali nei casi in cui il funzionamento effettivo del Consiglio fosse impedito, per esempio, dall'esercizio di veto da parte di uno dei suoi membri permanenti. In secondo luogo, poi – e in termini più generali – la dottrina ben descrive l'intendimento dei membri della comunità internazionale, rispetto alla necessità di considerare la comunità stessa responsabile di quanto avviene all'interno degli Stati, allorquando la vita ed il benessere degli individui siano messi in pericolo da fatti gravissimi e inaccettabili.

Un approfondimento sul ruolo delle organizzazioni regionali africane nella gestione e risoluzione delle crisi interne agli Stati non può, dunque, che prendere avvio dall'analisi di questo concetto e della sua evoluzione.

Si darà conto, pertanto, nelle prossime pagine, di come la responsabilità di proteggere – elaborata inizialmente come nuovo approccio dottrinale al tema dell'uso della forza militare in risposta a crisi umanitarie – sia stata recepita in seno alle Nazioni Unite e ad altre realtà istituzionali: l'Unione Africana (UA), innanzitutto, ma anche l'Unione Europea (UE). L'analisi consentirà di argomentare la sua natura di norma in via di formazione e di sottolineare come, nonostante il tentativo di emancipare la dottrina dal discusso concetto di intervento umanitario, la legittimità dell'uso della forza armata in risposta a gravi violazioni dei diritti dell'individuo sia una questione ancora irrisolta e di grande attualità.

## 2. *Le radici del concetto: il dilemma dell'intervento umanitario e la sua discussa compatibilità con il diritto internazionale*

La dottrina della responsabilità di proteggere trae origine – per così dire – dalle 'ceneri' dell'annoso dibattito sulla conformità al diritto internazionale dell'intervento umanitario.

Alla fine del ventesimo secolo, il confronto politico e scientifico in materia di intervento umanitario era fermo ad un'*impasse*, nonostante le coscienze fossero state fortemente scosse da vicende terribili a cui la comunità internazionale non era stata in grado di rispondere (come nel caso del genocidio in Ruanda del 1994) o aveva reagito secondo modalità diverse dai meccanismi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite (in questo senso, certamente, può intendersi l'intervento NATO in Kosovo nel 1999). Anzi, per certi versi, proprio queste vicende – e l'insoddisfacente o criticabile risposta che esse avevano ricevuto – dimostravano quanto la questione fosse lontana dal trovare una soluzione accettabile.

In tale contesto si inseriva l'invito a ricercare il consenso sulle mo-

dalità di reazione alle violazioni di diritti umani e di diritto umanitario rivolto dal Segretario generale Kofi Annan alla comunità internazionale<sup>10</sup>, a cui seguì l'elaborazione della responsabilità di proteggere.

### 2.1. *L'intervento umanitario: definizione e ragioni del dilemma*

Per 'intervento umanitario' si intende, in questa sede, l'azione intrapresa in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, da uno Stato singolarmente o da più Stati (siano essi una coalizione *ad hoc*, oppure membri di un'organizzazione regionale), comportante l'uso della forza in un terzo Stato, senza il suo consenso, per porre fine a violazioni massicce di diritti umani che si verifichino sul suo territorio, ai danni dei suoi cittadini.

La questione non riguarda, dunque, l'intervento a favore di propri cittadini all'estero, ritenuto legittimo dalla maggior parte della dottrina che lo equipara per lo più ad un'ipotesi di legittima difesa<sup>11</sup>, o ad un esempio di stato di necessità<sup>12</sup> o che, ancora, descrive tale fattispecie come diritto autonomo, derivante da una norma consuetudinaria sopravvissuta alla Carta<sup>13</sup>.

Esula anche dalla definizione fornita il caso in cui l'intervento militare sia condotto sul territorio di uno Stato che abbia richiesto un aiuto internazionale (per esempio per sedare una rivolta interna): tale ipotesi non solleva tendenzialmente alcun problema di compatibilità con il diritto internazionale<sup>14</sup>, ma rappresenta, anzi, un buon esempio del consenso dello Stato leso come causa di esclusione dell'illeceità.

È altresì esclusa dal concetto che qui si esamina l'azione militare disposta dal Consiglio di sicurezza per porre fine a gravi violazioni

<sup>10</sup> Cfr., in particolare, Segretario generale, *We the peoples: the role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century – Millennium Report*, UN doc. A/54/2000, par. 215-219, disponibile all'indirizzo: <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>11</sup> Tra gli altri: D.W. BOWETT, *The use of force for the protection of nationals abroad*, in A. CASSESE (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, pp. 39-55 e Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, pp. 200-201.

<sup>12</sup> Per la dottrina sul punto, cfr. N. RONZITTI, *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht 1985, p. 4.

<sup>13</sup> In questi termini N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè Editore, Milano 2000, p. 6.

<sup>14</sup> Dell'intervento su invito (e delle condizioni per la sua legittimità) si dirà più approfonditamente nel capitolo V: si vedano i par. da 3.2.1 a 3.2.3.

dei diritti umani e del diritto umanitario che si consumino all'interno di un singolo Stato. Su tale ipotesi conviene soffermarsi, seppur brevemente: essa, infatti, da una parte dimostra come la percezione della pace e sicurezza internazionale sia andata trasformandosi a partire dagli anni '90 e, dall'altra, continua a rivestire un ruolo centrale nella prassi del Consiglio di sicurezza, come l'intervento in Libia del 2011 chiaramente attesta.

La pericolosità per la stabilità internazionale di situazioni che pur si manifestino solo all'interno degli Stati cominciò ad essere riconosciuta dal Consiglio di sicurezza a partire dalla fine della guerra fredda<sup>15</sup>. L'organo delle Nazioni Unite, infatti, giunse gradualmente a percepire come la diffusione di fattori di instabilità economica, sociale, umanitaria ed ambientale potessero ostacolare la pace non meno dei conflitti tra gli Stati<sup>16</sup>. È, in particolare, con riferimento alla vicenda della Somalia che si è definitivamente consacrato il principio secondo cui le gravi violazioni di diritti umani costituiscono una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, che può, dunque, determinare una reazione da parte del Consiglio di sicurezza<sup>17</sup>. Mentre per altre situazioni interne – di cui il Consiglio si era occupato negli anni precedenti (in particolare, la repressione della popolazione curda in Iraq<sup>18</sup> e la guerra

<sup>15</sup> È, tuttavia, importante ricordare che anche in precedenza una situazione meramente interna (la politica di segregazione razziale perseguita in Rhodesia del Sud e in Sudafrica) aveva richiamato l'attenzione del Consiglio di sicurezza. Occupandosi delle pratiche di *apartheid*, il Consiglio di sicurezza si era interessato di una questione di amministrazione interna, che aveva, però, avvicinato ad un'ipotesi di minaccia alla pace e sicurezza internazionale, seppur non identificandola in tali termini. Si vedano, in particolare, con riferimento alla Rhodesia, le risoluzioni n. 232 del 16 dicembre 1966, UN doc. S/RES/232, e n. 253 del 29 maggio 1968, UN doc. S/RES/253; con riferimento al Sudafrica, le risoluzioni n. 282 del 23 luglio 1970, UN doc. S/RES/282; n. 392 del 19 giugno 1976, UN doc. S/RES/392, e n. 418 del 4 novembre 1977, UN doc. S/RES/418.

<sup>16</sup> Consiglio di sicurezza, *Provisional verbatim record of the three thousand and forty-sixth meeting*, 31 gennaio 1992, UN doc. S/PV.3046, p. 143.

<sup>17</sup> Con la risoluzione n. 794 del 3 dicembre 1992 (UN doc. S/RES/794) – approvata unanimemente – il Consiglio di sicurezza, riconosciuto il carattere unico della situazione in Somalia e della necessità di una risposta immediata che la complessità della situazione richiedeva, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta, autorizzava il Segretario generale e gli Stati membri ad usare tutti i mezzi necessari per stabilire nel Paese un ambiente sicuro per le operazioni umanitarie. Veniva così istituita una forza multilaterale di intervento, l'UNITAF, ed avviata l'operazione *Restore Hope*.

<sup>18</sup> Si ricorderà a tal proposito che, con la risoluzione n. 688 del 5 aprile 1991 (UN doc. S/RES/688) – adottata subito dopo l'intervento militare autorizzato dal Consiglio di sicurezza per porre fine all'aggressione del Kuwait da parte dell'Iraq – il Consiglio di sicurezza condannava la repressione della popolazione irachena (Curdi, in primo luogo) ad opera dello stesso governo. Tale repressione aveva, infatti, gene-

in Bosnia<sup>19</sup>) – la motivazione umanitaria costituiva solo una delle ragioni di preoccupazione e del coinvolgimento dell'organo delle Nazioni Unite, nella vicenda somala essa rappresentava l'elemento dominante<sup>20</sup>. Per la prima volta erano proprio le dimensioni della tragedia umanitaria causata dal conflitto – e aggravata da ostacoli posti dalle bande armate alla distribuzione degli aiuti – ad essere considerata di per sé una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Secondo una voce autorevole, l'espansione del concetto di minaccia alla pace fino a comprendervi situazioni che hanno luogo esclusivamente all'interno di uno Stato si è realizzata attraverso una finzione giuridica (l'attribuzione artificiale di una dimensione interna-

rato un massiccio esodo di profughi che minacciava la pace e la sicurezza nella regione: il Consiglio chiedeva, pertanto, all'Iraq di cessare tale operazione e di consentire l'accesso alle organizzazioni umanitarie. Il significato del documento citato è molto dibattuto, non solo perché esso è stato indicato da Regno Unito, Francia e Stati Uniti come fondamento per l'operazione *Provide Comfort* dell'aprile del 1991 (su cui cfr. F. LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino 1996, pp. 73 ss.), ma anche per quanto strettamente concerne l'identificazione di gravi violazioni dei diritti umani quali minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale. Per alcuni la risoluzione citata rappresenta la prima volta in cui il Consiglio di sicurezza ha collegato, seppure indirettamente, l'esistenza di una minaccia alla pace a gravi violazioni di diritti umani commesse da un governo ai danni dei suoi stessi cittadini (U. LEANZA, *Diritto internazionale ed interventi umanitari*, in *RCGI*, 2000, p. 15); per altri il riferimento alle ripercussioni internazionali (ovvero la tensione provocata dal flusso di rifugiati oltre frontiera) non consentirebbe di qualificare le violazioni dei diritti umani come minaccia alla pace (O. CORTEN, P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Ed. Bruylant, Bruxelles 1992, pp. 222 ss.; R.E. GORDON, *Humanitarian intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti*, in *TILJ*, 1996, p. 49). Sull'operazione *Provide Comfort* sia sufficiente ricordare che Regno Unito, Francia e Stati Uniti nell'aprile del 1991 avevano istituito delle *enclave* di sicurezza nel nord dell'Iraq e avevano proclamato una *non-fly zone*, impegnandosi a facilitare e a proteggere militarmente il ritorno dei curdi dispersi, naturalmente senza il consenso dell'Iraq e rifacendosi alla risoluzione n. 688 e, in particolare, ai fini da essa perseguiti. In un secondo momento (nell'agosto del 1992), veniva creata un'altra zona d'interdizione aerea per impedire la repressione della protesta sciita nel sud del Paese: anche questa operazione era stata giustificata dagli Stati intervenenti sulla base della citata risoluzione. La maggioranza della dottrina è concorde nel ritenere che tale strumento, però, non legittimasse le azioni intraprese.

<sup>19</sup> Anche con riferimento alla guerra in Bosnia il Consiglio di sicurezza ancora i propri timori alle conseguenze per così dire 'transfrontaliere' del conflitto: si veda, in particolare, la risoluzione n. 770 del 13 agosto 1992, UN doc. S/RES/770. Con tale documento, richiamando espressamente il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza chiedeva agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per facilitare, in coordinamento con le Nazioni Unite, l'assistenza umanitaria a Sarajevo e dovunque necessario in Bosnia Erzegovina.

<sup>20</sup> U. LEANZA, *op. cit.*, p. 16.

zionale a fenomeni del tutto ‘nazionali’)<sup>21</sup>. Pare a chi scrive che si sia, piuttosto, gradualmente affermato un nuovo concetto di sicurezza internazionale, secondo il quale ciò che succede all’interno dello Stato non sempre è di sua esclusiva spettanza. Peraltro, è la stessa Carta, all’art. 2.7, a sottrarre l’ipotesi di misure necessarie al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale al divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato<sup>22</sup>.

Un intervento per fini umanitari<sup>23</sup> che sia autorizzato dal Consiglio di sicurezza non solleva, pertanto, alcun dubbio di compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite<sup>24</sup>. A ben vedere, infatti, è la discrezionalità di cui gode il Consiglio di sicurezza, nelle determinazioni relative al Capitolo VII della Carta ed alla sua applicazione, a consentire di adattare l’attività di tale organo alle necessità in divenire della comunità internazionale<sup>25</sup>. Ogniqualevolta questa identifichi nuove ragioni di preoccupazione in situazioni che in passato avrebbe ignorato, il Consiglio di sicurezza sarà tendenzialmente indotto ad attivarsi di conseguenza<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> T. FRANCK, *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, p. 44.

<sup>22</sup> In dottrina è stato altresì ipotizzato che la norma contenuta nell’articolo 2.7 sia in parte ispirata all’idea che, a fronte di particolari violazioni di diritti umani, l’intervento delle Nazioni Unite non solo sia possibile, ma pure desiderabile: solo le storiche divisioni tra i membri delle Nazioni Unite avrebbero in sostanza reso impossibile per molto tempo affrontare propriamente le emergenze umanitarie. In questi termini, P. GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000, pp. 68-70.

<sup>23</sup> Rispetto alle modalità di intervento, in dottrina è stato osservato che, nella maggior parte dei casi, il Consiglio di sicurezza non ha consentito attività quali l’invasione o l’occupazione anche solo parziale di un territorio, ma, piuttosto, ‘si è limitato ad individuare alcuni obiettivi umanitari circoscritti e in base ad essi ha autorizzato uno o più Stati, alcune organizzazioni regionali o le stesse truppe dell’ONU ad impiegare la forza armata in modo strettamente funzionale al raggiungimento di quegli obiettivi’, M. IOVANE, *La tutela dei valori fondamentali nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000, p. 439.

<sup>24</sup> È stata, tuttavia, sottolineata una certa varietà di opinioni in dottrina in merito al potere del Consiglio di sicurezza di autorizzare interventi d’umanità (F. TE-SÓN, *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, Transnational Publisher, Ardsley NY 2005, pp. 281-283).

<sup>25</sup> Sulla considerazione di emergenze umanitarie quali minacce alla pace ed alla sicurezza cfr. S. MARCHISIO, *L’ONU – Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 225: per l’Autore, in particolare, il Consiglio di sicurezza ha fatto ricorso alla propria discrezionalità in base all’articolo 39 ‘per conferire alla già elastica nozione di minaccia alla pace un significato addizionale: quello di ampia tragedia umanitaria’.

<sup>26</sup> Così, da un certo momento in poi, è stato definitivamente accertato che gravi

La conformità al diritto internazionale di un intervento armato per fini umanitari (a favore di cittadini di uno Stato terzo) è, invece, molto discussa – come si è anticipato – nel caso in cui esso sia portato innanzi da uno o più Stati in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Le disposizioni della Carta, in questo caso, offrono argomenti a sostegno di soluzioni molto differenti tra loro e nessuna valutazione giuridica sembra essere esente da ‘contaminazioni’ di natura politica.

Se, da una parte, i limiti evidenti dell’operato del Consiglio di sicurezza suggeriscono di identificare vie alternative per rispondere efficacemente e tempestivamente alle tragedie umanitarie, dall’altra, la possibilità di interventi unilaterali fa temere per la conservazione dell’intero sistema di sicurezza collettiva e comporta il rischio di operazioni che perseguano finalità egemoniche, mascherate da pretestuose ragioni d’umanità<sup>27</sup>.

Inoltre – e anzi, per certi versi, *a priori* – ogni argomentazione giuridica in materia di legittimità dell’intervento umanitario si accompagna ad un dilemma strettamente morale. Senza dubbio è sempre più fortemente percepita l’esigenza di non rimanere impassibili di fronte a tragedie di indicibile ‘inumanità’, in cui i numeri delle vittime e la drammaticità della violenza e delle forme che essa assume sono impressionanti. Tuttavia, è altrettanto d’obbligo domandarsi se la soluzione di tali vicende possa essere rappresentata da un intervento armato, che – quasi per definizione – comporta il sacrificio di altre vite umane e il prodursi di ulteriori danni materiali.

violazioni dei diritti umani sono un fattore in grado di trasformare il conflitto che nasce e si consuma entro i confini di uno Stato in una perturbazione della pace internazionale e quindi di ‘internazionalizzare’ i conflitti interni. U. LEANZA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>27</sup> Tale dilemma è stato evidenziato anche dal Segretario generale Kofi Annan, che, nel discorso pronunciato in occasione della 54a sessione all’Assemblea generale, ha sottolineato: *‘to those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might ask, not in the context of Kosovo but in the context of Rwanda, if, in those dark days and hours leading up to the genocide, a coalition of States had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold? To those for whom the Kosovo action heralded a new era when States and groups of States can take military action outside the established mechanisms for enforcing international law, one might ask: is there not a danger of such interventions undermining the imperfect, yet resilient, security system created after the Second World War, and of setting dangerous precedents for future interventions without a clear criterion to decide who might invoke these precedents and in what circumstances?’*, 54a sessione dell’Assemblea generale, *Official Records*, 20 settembre 1999, UN doc. A/54/PV.4, p. 2.

Stabilire se tale intervento sia o meno consentito dal diritto internazionale è, dunque, una valutazione particolarmente complessa che richiede, innanzitutto, il contemperamento tra interessi parimenti importanti, sebbene parzialmente contrapposti: il rispetto della sovranità statale, da una parte, e la tutela dei diritti umani, dall'altra<sup>28</sup>. Si tratta a ben vedere di individuare il difficile equilibrio tra esigenze antiche e nuove: il mantenimento dell'ordine internazionale (tradizionalmente garantito attraverso la non intromissione negli affari interni degli Stati) e il perseguimento di una 'giustizia universale'<sup>29</sup>, realizzata attraverso la protezione dell'individuo<sup>30</sup>.

D'altra parte, il tentativo di ritagliare uno spazio nel diritto internazionale per interventi armati con fini umanitari, che prescindano

<sup>28</sup> F. POCAR ricorda in proposito che, a differenza degli ordinamenti interni, quello internazionale non è mai riuscito a perfezionare una 'norma di chiusura del sistema, tramite la quale fosse possibile conciliare gli interessi che si scontrano quando sovranità dello Stato e rispetto dei diritti umani fondamentali vengono a collidere': in assenza di una siffatta disposizione normativa, la tendenza è quella di ricorrere ad argomentazioni meta-giuridiche per dimostrare la legittimità di interventi umanitari. ID., *Il diritto di ingerenza umanitaria e la posizione dell'Italia*, in *Quaderni della rivista 'Il Politico'*, n. 55, 2009, pp. 52 ss.

<sup>29</sup> H. KUSANO, *Humanitarian intervention – The interplay of norms and politics*, in M.C. DAVIS, W. DIETRICH, B. SCHOLDAN e D. SEPP (Eds.), *International intervention in the post-cold war world. Moral responsibility and power politics*, M.E. Sharpe, Armonk NY-London 2003, p. 123.

<sup>30</sup> Non si può non ricordare in questa sede un'importante voce dottrinale (A. PETERS) secondo cui l'ordinamento internazionale si sta trasformando in un '*individual-centred, humanized system*', seguendo un percorso inaugurato dalla codificazione a livello internazionale dei diritti umani e che ha trovato un'espressione significativa proprio nell'adozione della responsabilità di proteggere e il conseguente nuovo modo d'intendere la sovranità dello Stato. Secondo PETERS, in particolare, '*the normative status of sovereignty is derived from humanity, understood as the legal principle that human rights, interests, needs, and security must be respected and promoted, and that this humanistic principle is also the telos of the international legal system. Humanity is the A and Ω of sovereignty. State sovereignty remains foundational only in a historical or ontological sense, to the extent that the states' mutual respect for each other's sovereignty constitutes the legal system of juxtaposed actors and governs law-making. State sovereignty is not only – as in the meanwhile canonical view – limited by human rights, but is from the outset determined and qualified by humanity, and has a legal value only to the extent that it respects human rights, interests, and needs. It has thus been humanized. Consequently, conflicts between state sovereignty and human rights should not be approached in a balancing process in which the former is played off against the latter on an equal footing, but should be tackled on the basis of a presumption in favour of humanity*', ID., *Humanity as the A and Y of sovereignty*, in *EJIL*, 2009, pp. 513-544. Si vedano anche i commenti di E. KIDD WHITE, C.E. SWEETSER, E. DUNLOP, e A. KAPUR, *ibidem*, pp. 545-567 e, ancora, A. PETERS, *Humanity as the A and Ω of sovereignty: a rejoinder to Emily Kidd White, Catherine E. Sweetser, Emma Dunlop and Amrita Kapur*, *ibidem*, pp. 569-573.

dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, mette in discussione il sistema disegnato a San Francisco, che riconosce in capo a tale organo il monopolio dell'uso della forza<sup>31</sup>.

## 2.2. Le posizioni espresse in dottrina

La dottrina ha formulato diverse opinioni sulla conformità/contrarietà dell'intervento umanitario al diritto internazionale; esse possono essere raccolte e sintetizzate in tre diverse posizioni: la tesi dell'illegalità dell'intervento, quella della legalità o legittimità dello stesso e un'ultimo approccio che ci piace definire come 'legittimità condizionata'.

Gli Autori che hanno argomentato l'illegalità o la legalità/legittimità dell'intervento hanno inteso affrontare il tema in termini molto generali, mentre la terza categoria raccoglie le posizioni di coloro che non ritengono possibile risolvere la questione *a priori* e preferiscono identificare alcune linee guida per valutare la compatibilità con il diritto internazionale di ciascun caso concreto.

Come si avrà modo di evidenziare, la tesi della legittimità condizionata è l'unica in cui elementi di *ius in bello* vengono presi in considerazione per valutare un profilo di *ius ad bellum*. Le prime due tesi, invece, ruotano attorno a due profili: da una parte, il difficile equilibrio tra rispetto della sovranità e tutela dei diritti umani e, dall'altra, il significato del sistema creato dalla Carta delle Nazioni Unite e l'eventualità, nell'ipotesi di un suo malfunzionamento, di rinvenire nel diritto consuetudinario un'alternativa praticabile.

### 2.2.1. La tesi dell'illegalità dell'intervento umanitario: salvaguardia del sistema di sicurezza collettiva

Una lettura della Carta delle Nazioni Unite che riconosca la portata rivoluzionaria del sistema di sicurezza collettiva che essa ha istituito – nel quale la forza sia monopolio di un solo soggetto, il Consiglio di sicurezza – non può che negare qualsiasi profilo di liceità di un intervento armato che prescindendo dall'autorizzazione di tale organo, qualsiasi sia il fine perseguito da chi interviene (salva, naturalmente, l'eccezione della legittima difesa). D'altro canto, il principio del rispetto della sovranità statale e il connesso divieto di intervento negli affari interni di un altro Stato offrono argomenti solidi a coloro che

<sup>31</sup> L'attribuzione del monopolio dell'uso della forza al Consiglio di sicurezza ci sembra indiscutibile, nonostante la mancata attuazione degli accordi ex artt. 43 e ss. della Carta abbia sensibilmente ridotto la portata delle prerogative inizialmente attribuite dai redattori all'organo delle Nazioni Unite.

ritengono illecito l'uso della forza armata al di fuori dalle ipotesi previste dalla Carta.

Sono, dunque, questi gli argomenti principali di chi sostiene che l'intervento umanitario sia contrario al diritto internazionale. Da una parte, l'identificazione dell'adozione della Carta delle Nazioni Unite come fondamento di un nuovo ordine mondiale, caratterizzato dal generale divieto di ricorrere alla forza armata<sup>32</sup>, a cui si applicano poche eccezioni ben identificate. Dall'altra parte, l'interpretazione restrittiva dell'art. 2.4 della Carta stessa, che, sancendo il rispetto dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati, imporrebbe l'inviolabilità dei confini e renderebbe illecito qualunque intervento 'indesiderato', vale a dire intrapreso in assenza del consenso dello Stato territoriale<sup>33</sup>.

La giurisprudenza internazionale offrirebbe, poi, secondo alcuni Autori, un importante argomento a sostegno della tesi dell'illiceità dell'intervento umanitario, in particolare, vietando qualunque tipo di intervento sul territorio di altri Stati<sup>34</sup> o sancendo l'inadeguatezza dell'uso delle armi per assicurare il rispetto dei diritti umani<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> In questo senso, sebbene il nuovo ordine mondiale promuova la tutela dei diritti umani, la Carta privilegerebbe la pace e la sicurezza internazionale sino a vietare minacce 'che siano ritenute necessarie per assicurare l'osservanza dei diritti umani', A. CASSESE, *Diritto Internazionale – Vol. II Problemi della comunità internazionale* (a cura di P. GAETA), Il Mulino, Bologna 2004, p. 75. Vedi anche, fra gli altri, I. BROWNLIE, *International Law and the use of force by States*, Clarendon Press, Oxford 1963, p. 342; ID., *Humanitarian intervention*, in J.N. MOORE (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, Johns Hopkins Press, Baltimore/London 1974, p. 219; N.D. WHITE, *The legality of bombing in the name of humanity*, in *JCSL*, 2000, p. 29.

<sup>33</sup> Fra gli altri, M. AKEHURST, *Humanitarian intervention* in H. BULL (Ed.), *Intervention in world politics*, Clarendon Press, Oxford 1984, p. 106; A. RANDELZHOFFER, *Article 2(4)*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations: a commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 112 ss.; P. VALEK, *Is unilateral humanitarian intervention compatible with the U.N. Charter?*, in *MichJIL*, 2005, pp. 1223-1255.

<sup>34</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 9 aprile 1949, *Stretto di Corfù*, (Regno Unito c. Albania), in particolare p. 35: 'the Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given rise to most serious abuses and such as cannot, whatever be the present defects in international organization, find a place in international law. (...) Between independent States, respect for territorial sovereignty is an essential foundation of international relations'.

<sup>35</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari in Nicaragua* (Nicaragua c. Stati Uniti), par. 268: '(...) the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the contras. The Court concludes that the argument derived from

### 2.2.2. La tesi della legalità o legittimità dell'intervento per ragioni umanitarie: contemperamento di fini contrapposti

La posizione di coloro che hanno inteso riconoscere la compatibilità dell'intervento umanitario con il diritto internazionale è forse quella maggiormente contaminata da considerazioni meta-giuridiche<sup>36</sup>. Non è un caso, infatti, che la maggior parte di questi Autori preferisca riferirsi non tanto alla legalità dell'intervento umanitario (vale a dire alla sua perfetta conformità al dato normativo), quanto, piuttosto, alla sua legittimità, ovvero alla giustificabilità dell'intervento stesso sotto profili di opportunità politica e/o etico-morale<sup>37</sup>. Il punto è stato ben evidenziato dall'*Independent International Commission on Kosovo*<sup>38</sup>, che – chiamata a valutare l'intervento NATO nei Balcani – ha concluso che la questione dell'intervento umanitario *'is situated in a grey zone of ambiguity between an extension of international law and a proposal for an international moral consensus. In essence, this grey zone goes beyond strict ideas of legality to incorporate more flexible views of legitimacy'*<sup>39</sup>.

Anche per chi argomenta la legalità/legittimità dell'intervento, l'attenzione deve porsi, da una parte, sul significato del sistema di sicurezza collettiva introdotto dalla Carta di San Francisco e, dall'altra,

*the preservation of human rights in Nicaragua cannot afford a legal justification for the conduct of the United States (...)*.

<sup>36</sup> M. BRENFORSS e M.M. PETERSEN, (*The legality of unilateral humanitarian intervention. A defence*, in *NordicJIL*, 2000, pp. 449-499) argomentano la conformità dell'intervento umanitario al diritto internazionale facendo dichiaratamente riferimento alle *'evolving political and moral norms of the international community'*, *ibidem*, p. 449.

<sup>37</sup> Sul punto vedi S. CHESTERMAN, *Legality versus legitimacy: humanitarian intervention, the Security Council, and the rule of law*, in *SD*, 2002, pp. 293-307 e T. VOON, *Closing the gap between legitimacy and legality of humanitarian intervention: lessons from East Timor and Kosovo*, in *UCLAJIL&FA*, 2002, pp. 58 ss. È certamente rappresentativo di una minoranza degli Autori chi ritiene che l'intervento umanitario, intrapreso anche senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, sia da considerarsi non solo legittimo, ma pure legale: in questi termini, A. FIELD, *The legality of humanitarian intervention and the use of force in the absence of United Nations authority*, in *MonULR*, 2000, p. 357.

<sup>38</sup> Istituita per iniziativa personale da Göran Persson (Primo Ministro svedese) nell'agosto 1999 e presieduta dal giudice sudafricano Richard Goldstone e da Carl Tham (Segretario generale dell'Olof Palme International Center di Stoccolma), la Commissione non aveva alcun mandato proveniente da organizzazioni governative o non governative; pertanto, gli undici membri hanno contribuito a redigere il rapporto a titolo esclusivamente personale.

<sup>39</sup> *Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report – Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford 2000; all'indirizzo: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6D26FF8119644CFC1256989005CD392-thekosovoreport.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011).

sul rapporto intercorrente tra il rispetto della sovranità dello Stato, la tutela dei diritti umani e il divieto dell'uso della forza.

Innanzitutto, la rinuncia da parte degli Stati al ricorso unilaterale alla forza armata – consacrata a San Francisco – sarebbe ‘condizionata’ al buon funzionamento del meccanismo introdotto dalla Carta e dunque, in primo luogo, all’efficace e tempestiva risposta da parte del Consiglio di sicurezza di fronte a situazioni che – per la loro drammaticità – rappresentino una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. L’inattività del Consiglio di sicurezza, soprattutto se determinata dall’esercizio del diritto di veto di uno o più membri permanenti, pertanto, consentirebbe agli Stati di riprendere possesso della tradizionale facoltà di ricorrere alle armi<sup>40</sup>.

In secondo luogo, il rispetto della sovranità ed il suo corollario – ovvero il divieto di intervento negli affari interni – entrambi garantiti dalla Carta, sarebbero da contemperarsi con l’esigenza, anch’essa esplicitamente menzionata nello strumento adottato a San Francisco, della tutela dei diritti umani. Gli interessi protetti dalla Carta, dunque, sarebbero da ritenersi complementari se non addirittura inscindibili<sup>41</sup>. In questa prospettiva, peraltro, l’intervento umanitario non dovrebbe considerarsi contrario all’art. 2.4, in quanto non condotto contro l’integrità territoriale né l’indipendenza politica di uno Stato<sup>42</sup>. D’altra parte, la stessa Carta – agli articoli 55 e 56 – impone agli Stati membri delle Nazioni Unite obblighi specifici in materia di diritti umani, sancendo l’impegno degli stessi ad adoperarsi individualmente o collettivamente per proteggere tali diritti<sup>43</sup>. Per qualcuno, anzi, i di-

<sup>40</sup> Per F. LATTANZI, ai sensi dell’articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza è da considerarsi operare – in materia di mantenimento della pace e sicurezza internazionale – quale organo comune: pertanto, ‘nel caso in cui non agisca l’organo cui l’esercizio di una determinata competenza sia stato trasferito, tale esercizio torna nella gestione esclusiva degli organi cui normalmente compete: quelli statali’, *op. cit.*, p. 96. Per F. TESÓN (*op. cit.*, p. 203), invece, si tratterebbe di un caso in cui deve applicarsi il principio *rebus sic stantibus*.

<sup>41</sup> Per la dottrina sul punto, si veda A.C. AREND e R.J. BECK, *op. cit.*, p. 132: il riferimento è – tra gli altri – a M. REISMAN e M. MCDUGAL, *Humanitarian intervention to protect the Ibos*, in R.B. LILLICH (Eds.), *Humanitarian intervention and the UN*, University Press of Virginia, Charlottesville 1973, pp. 171-175.

<sup>42</sup> M. REISMAN e M. MCDUGAL, *op.cit.*, p. 177; così anche R.B. LILLICH, *Humanitarian Intervention: A Reply to Dr. Brownlie and a plea for a constructive alternatives*, in J.N. MOORE (Ed.), *op. cit.*, pp. 236-237; V.P. NANDA, T.F. MUTHER e A.E. ECKERT, *Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda, Liberia - Revisiting the validity of humanitarian intervention under International Law - Part II*, in *DenvJIL*, 1998, p. 864.

<sup>43</sup> M. REISMAN e M. MCDUGAL, *op. cit.*, pp. 175-176: gli Autori rinvennero nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio un’ulteriore base giuridica per l’intervento.

ritti fondamentali dell'individuo sarebbero una componente essenziale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>44</sup>, tanto che di fronte a gravissime violazioni degli stessi sarebbe opportuno accettare una 'compressione' del divieto dell'uso della forza, in nome non già di una nuova deroga al principio generale, ma, piuttosto, di un '*bilanciamento* in concreto dei valori in gioco'<sup>45</sup>.

Un'autorevole voce in dottrina, poi, sostiene che l'intervento umanitario sia un caso in cui gli Stati sarebbero legittimati – ai sensi del diritto internazionale generale – a reagire contro la violazione di un obbligo *erga omnes*, agendo *uti universi*, ovvero in nome e per conto dell'intera comunità internazionale: esso si configurerebbe, in sostanza, come una vera e propria contromisura in risposta ad un crimine internazionale<sup>46</sup>. In altri termini, non rappresenterebbe una deroga all'articolo 2.4, ma, piuttosto, produrrebbe effetti 'nello spazio lasciato libero dalla non operatività, rispetto ai crimini internazionali, di tale disposizione'<sup>47</sup>.

Anche lo stato di necessità, infine, è stato invocato per escludere l'illiceità dell'intervento umanitario: la protezione di interessi essen-

<sup>44</sup> 'Il rispetto dei diritti umani non è semplicemente un mezzo per raggiungere la pace e la sicurezza internazionale ma ne è, piuttosto, un contenuto necessario', S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *RDI*, 1999, p. 1003.

<sup>45</sup> S. ZAPPALÀ, *op. cit.*, p. 997, enfasi in originale.

<sup>46</sup> P. PICONE, *L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations 'erga omnes' et autorisations du Conseil de sécurité*, in E. CANNIZZARO e P. PALCHETTI (Eds.), *Customary international law and the use of force: a methodological approach*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 2005 p. 318. Per l'Autore, in particolare, '*l'intervention humanitaire doit ainsi être pratiquement soumise à des conditions strictes de légalité, selon les conditions habituelles qui valent dans tous les cas où il y a des contre-mesures, mais qui sont dans ce cas-là encore plus sévères, en considérant l'importance et la gravité des interventions de ce type (nécessité absolue de l'intervention, proportionnalité stricte par rapport à l'objectif visé, gestion en bonne foi de l'opération, etc.)*', *ibidem*.

<sup>47</sup> P. PICONE, *La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale*, in *RDI*, 2000, p. 343. L'Autore ritiene che non sia corretto distinguere tra interventi umanitari unilaterali in senso stretto e interventi di singoli Stati accompagnati dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza: tale autorizzazione, infatti, permetterebbe all'ONU semplicemente 'di avvallare ulteriormente dei comportamenti sostanzialmente unilaterali degli Stati, esterni al campo di operatività dell'Organizzazione, e condotti dagli Stati *sulla base del diritto internazionale generale*' (enfasi in originale), *ibidem*, p. 343. Cfr. anche ID., *Interventi delle N.U. e obblighi erga omnes*, in P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, Cedam, Padova 1995, pp. 517 ss., nonché ID., *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *RDI*, 2005, pp. 5-75.

ziali per lo Stato si estenderebbe anche alla salvaguardia dei diritti umani<sup>48</sup> o al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>49</sup>.

### 2.2.3. La legittimità condizionata: identificazione di parametri concreti per la valutazione della conformità al diritto internazionale

Come si è anticipato, alcuni Autori ritengono impossibile stabilire *a priori* e in termini generali la legittimità dell'intervento umanitario, prediligendo un approccio *'case by case'*. Queste voci dottrinali individuano diversi parametri utili a definire la compatibilità con il diritto internazionale di ogni singolo episodio concreto.

In tale prospettiva, per valutare la legittimità dell'intervento umanitario sarebbe indispensabile prendere in considerazione sia i profili attinenti alla situazione cui si intende rispondere (la quale necessariamente dovrebbe essere di particolare gravità, poiché l'intervento sarebbe legittimo solo se perseguito come *extrema ratio*<sup>50</sup>), sia le modalità stesse dell'azione militare<sup>51</sup>. Durata limitata e proporzionalità dell'operazione alla minaccia che si intende affrontare ma, soprattutto, rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani da parte di chi interviene, diverrebbero parametri utili a verificare, caso per caso, la compatibilità dell'intervento con il diritto internazionale<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> O. SPIERMAN, *Humanitarian intervention as necessity and the threat or use of jus cogens*, in *NordicJIL*, 2002, pp. 523-543 e, con riferimento anche al Kosovo, G.K. WALKER, *Principles for collective humanitarian intervention to succour other countries' imperilled indigenous nationals*, in *AUILR*, 2002, pp. 35-162.

<sup>49</sup> In questo senso 'l'emergenza come elemento dello stato di necessità è collegata non già direttamente ai pericoli seppure gravi che corrono (...) intere popolazioni (...), bensì soltanto al pericolo che corrono la pace e la sicurezza internazionale', pertanto, essa 'giustifica un intervento armato (...) nell'obiettivo prioritario del ristabilimento della pace e non già nell'intento di giudicare comportamenti di Stati o di gruppi armati eventualmente responsabili dell'emergenza', F. LATTANZI, *op. cit.*, p. 100.

<sup>50</sup> Tra gli altri, D. CARREAU, *Droit International*, Pedone, Paris 2007, pp. 510-511.

<sup>51</sup> Per esempio, l'operazione dovrebbe avere un impatto minimo sulla struttura di governo nel Paese in cui si interviene e non generare rivalità tra potenze, altrimenti esso finirebbe per rappresentare una minaccia alla pace, W. VERWEY, *Humanitarian intervention*, in A. CASSESE (Ed.), *The current cit.*, pp. 74-75. Per un'interessante riflessione sulle condizioni di legittimità dell'intervento, vedi B.S. BROWN, *Humanitarian intervention at a crossroads*, in *W&MLR*, 2000, pp. 1722 ss.

<sup>52</sup> S.G. SIMON, *The contemporary legality of unilateral humanitarian intervention*, in *CalWILJ*, 1993, pp. 151-152. Alcuni Autori distinguono tra i fini perseguiti da chi interviene e riconoscono la legittimità delle operazioni solo se finalizzate a salvare vite umane, mentre condannano le stesse allorché siano intese a 'restau-

Come nella teoria della guerra giusta<sup>53</sup>, la tesi della legittimità condizionata dell'intervento umanitario genera una commistione di elementi dello *ius ad bellum* con elementi dello *ius in bello*: questi non sono più ambiti normativi distinti, ma, piuttosto, si confondono e si completano reciprocamente. Attraverso l'approccio di cui si dice, cioè, per definire la liceità dell'operazione militare sotto il profilo dello *ius ad bellum*, occorre fare riferimento a parametri che tradizionalmente si utilizzano per verificare il rispetto dello *ius in bello*.

### 3. *La responsabilità di proteggere: dalla sua prima formulazione all'emancipazione dal concetto di intervento umanitario*

Il rapporto della Commissione di esperti – l'ICISS – istituita su iniziativa del governo canadese rappresenta la prima formulazione della responsabilità di proteggere.

I diversi strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite in materia e, più in generale, la prassi dell'Organizzazione consentono di delineare poi lo sviluppo del concetto mettendo in luce la chiara tendenza degli organi dell'ONU ad emancipare la responsabilità di proteggere dall'idea di intervento umanitario.

rare la democrazia': tra gli altri, A.P.V. ROGERS, *Humanitarian intervention and International Law*, in *HarvJLPP*, 2003-2004, p. 731.

<sup>53</sup> La dottrina della 'guerra giusta' ha trovato una completa formulazione nel pensiero religioso medioevale, pur avendo avuto qualche espressione anche nel mondo classico. Per una ricostruzione storica della teoria vedi J.T. JOHNSON, *The just war tradition and the restraint of the war: a moral and historical inquiry*, Princeton University Press, Princeton 1981; P. RAMSEY, *The just war: force and political responsibility*, Rowman & Littlefield, Lanham 2002. Particolarmente importanti, com'è noto, il pensiero di S. Agostino – il quale aveva individuato una serie di condizioni che rendevano la guerra moralmente accettabile – e quello di S. Tommaso d'Aquino, il cui approccio è descritto dagli studiosi come maggiormente ispirato ad una prospettiva etico-giuridica, piuttosto che teologica. Oltre alla chiara matrice religiosa, la dottrina della 'guerra giusta' trovava un'altra importante fonte d'ispirazione nel codice cavalleresco medioevale: *'the medieval knight's duty to protect the innocent or the weak was one of the first attempts to codify immunity for non-combatants'*, M. FIXDAL, D. SMITH, *Humanitarian intervention and just war*, in *MershonISR*, 1998, p. 286. Sul tema vedi anche J.B. ELSHTAIN, *Just war and humanitarian intervention (The Third Annual Grotius Lecture)*, in *AUILR*, 2001, pp. 1-12 e M. WALZER, *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*, Basic Books, New York 2006. Affascinante la ricostruzione di V.S. MANI che considera, oltre alla cultura cristiana, anche alcuni principi delle tradizioni induista, buddista, giainista, del confucianesimo e dell'islam, per poi soffermarsi ampiamente sul pensiero di Kant: ID., *'Humanitarian' intervention today*, in *RCADI*, 2005, vol. 313, pp. 9-112. Infine, per un'accurata ricostruzione del pensiero di Grozio: P. HAGGENMACHER, *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Presses universitaires de France, Paris 1983.

### 3.1. *Il rapporto dell'ICISS e la rivoluzione terminologica: da 'diritto' a 'responsabilità', da 'intervento' a 'protezione'*

Incaricata nel 2000 di verificare se, fino a che punto e, soprattutto, a quali condizioni fosse lecito per gli Stati intervenire in un Paese per fermare gravi violazioni dei diritti umani, l'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* produsse nel giro di un anno un rapporto intitolato '*The Responsibility to Protect*', destinato a contribuire in modo sensibile ad uno dei più intensi dibattiti scientifici di fine secolo.

La formulazione di un nuovo approccio (innanzitutto, ma non solo) terminologico per la soluzione di dilemmi che richiedono il contenimento di principi in (apparente) contraddizione si era già verificata utile in altri casi. La *World Commission on Environment and Development*, per esempio, era riuscita negli anni '80 – attraverso l'elaborazione del concetto di 'sviluppo sostenibile' – ad armonizzare sviluppo economico, equità sociale e tutela degli ecosistemi<sup>54</sup>.

Il lavoro dell'ICISS proponeva, innanzitutto, una nuova chiave di lettura per risolvere l'apparente incongruità tra il rispetto della sovranità dello Stato e la tutela concreta dei diritti dell'individuo.

Il fondamento teorico della dottrina della responsabilità di proteggere è, dunque, la descrizione della sovranità statale in termini di 'responsabilità'<sup>55</sup>: lo Stato sovrano, cioè, deve considerarsi come il principale soggetto 'responsabile' della protezione degli individui sottoposti alla sua giurisdizione. In tale prospettiva, la tutela dei diritti umani e la sovranità statale non sarebbero elementi in contraddizione, poiché la protezione degli individui rappresenterebbe un aspetto essenziale delle prerogative sovrane.

Nel caso in cui, poi, lo Stato non fosse in grado o non intendesse garantire la protezione dei diritti umani fondamentali, la 'responsabilità di proteggere' andrebbe a ricadere sulla comunità internazionale. Graverebbe, pertanto, sulla comunità degli Stati una responsabilità 'complementare' nella tutela dei diritti umani, che non inten-

<sup>54</sup> World Commission on Environment and Development, *Our common future* (cosiddetto rapporto Brundtland), 1987. Vedi la risoluzione dell'Assemblea generale A/42/187 dell'11 dicembre 1987.

<sup>55</sup> La descrizione della sovranità in termini di responsabilità era, per la verità, già stata formulata in dottrina. Si veda, in particolare, F. DENG, *Protecting the dispossessed: a challenge for the international community*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1993, pp. 14-20; F. DENG, S. KIMARO, T. LYONS, D. ROTHCHILD e I.W. ZARTMAN, *Sovereignty as responsibility – Conflict management in Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1996; nonché il contributo di K. ANNAN, *Two concepts of sovereignty*, in *The Economist*, 18 settembre 1999.

derebbe sostituire quella 'principale' dello Stato territoriale, ma funzionerebbe solo a suo completamento, al fine di sanare ogni eventuale mancanza<sup>56</sup>.

Nella costruzione teorica presentata dall'ICISS, in secondo luogo, la questione dell'intervento militare per fini umanitari<sup>57</sup> è inserita in un contesto di più ampio respiro. La responsabilità di proteggere nelle sue due dimensioni – nazionale ed internazionale – consisterebbe, cioè, in tre diversi profili: la responsabilità di prevenire<sup>58</sup>, identificare e gestire tempestivamente le situazioni critiche che possano degenerare in conflitti interni; la responsabilità di reagire<sup>59</sup>, in risposta ad una crisi, ricorrendo alla forza armata solo come *extrema ratio*; e la responsabilità di ricostruire<sup>60</sup>, soprattutto a seguito di un intervento militare, garantendo piena assistenza per il necessario ripristino materiale e la riconciliazione delle parti coinvolte.

In tale più completo e complesso contesto, un intervento armato sarebbe legittimo solo al verificarsi di talune specifiche condizioni<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Sulla responsabilità dello Stato e quella gravante sulla comunità internazionale, vedi J.M. THOUVENIN, *Genèse de l'idée de Responsabilité de Protéger*, in Société Française pour le Droit International, *La Responsabilité de Protéger - Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 27-36.

La consequenzialità tra responsabilità dello Stato e responsabilità della comunità internazionale è stata messa in dubbio in dottrina. Per C. FOCARELLI, infatti, 'dire che oggi gli Stati sono 'responsabili' – nel senso che hanno obblighi internazionali, negativi e positivi – nei confronti dei propri cittadini è dire il vero (...), ma farne conseguire l'ammissibilità automatica dell'intervento umanitario è arbitrario di fronte ad un numero consistente di Stati che vi si oppone', ID., *La dottrina della 'Responsabilità di Proteggere' e l'intervento umanitario*, in *RDI*, 2008, p. 343.

<sup>57</sup> La Commissione ha, innanzitutto, insistito sulla necessità di abbandonare l'espressione, per certi versi carica di ambiguità, 'intervento umanitario' in favore della più chiara formulazione '*military intervention for human protection purpose*' (ICISS, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa 2001, p. 9, par. 1.39-1.41). Si tratta, a ben vedere (e per espressa precisazione della Commissione), di una riformulazione che intende dare conto e rispondere alle critiche mosse da molte agenzie e operatori umanitari in merito alla pericolosa e controproducente 'militarizzazione' del termine 'umanitario'. Sul significato e l'importanza del cambiamento terminologico, si vedano le riflessioni di E. MASSINGHAM, *Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?*, in *IRRC*, 2009, pp. 815-817.

<sup>58</sup> ICISS, *Rep. cit.*, Cap. 3, pp. 19-27.

<sup>59</sup> ICISS, *Rep. cit.*, Cap. 4, pp. 29-37.

<sup>60</sup> ICISS, *Rep. cit.*, Cap. 5, pp. 39-45.

<sup>61</sup> Per un'analisi della responsabilità di reagire (anche alla luce dei diversi approcci succedutisi nel tempo alla protezione degli individui) con particolare attenzione alle condizioni individuate dall'ICISS, M.-J. DOMESTICOMET, *Humanitarian action - A scope for the Responsibility to Protect. Part II: Responsibility to Protect - A legal device ready for use?*, in *GoettingenJIL*, 2010, pp. 951-980.

La Commissione, dunque, ha sposato l'approccio della legittimità 'condizionata' dell'intervento per fini umanitari.

In particolare, l'azione militare sarebbe legittima solo in presenza di una 'giusta causa'. Essa, cioè, dovrebbe essere volta a fermare od evitare: una perdita di vite umane su ampia scala, che abbia concretamente luogo o che si teme possa verificarsi – accompagnata o meno da intento genocidiario – e che sia il risultato di un'azione deliberata dello Stato, della mancanza o incapacità dello stesso di agire o, ancora, che si generi in una situazione in cui il governo non abbia il concreto controllo del proprio territorio (ovvero si tratti di un cosiddetto *failed State*); oppure una 'pulizia etnica' su ampia scala, che abbia concretamente luogo o che si teme possa verificarsi, perpetrata attraverso uccisioni, espulsioni forzate, atti di terrore, stupri<sup>62</sup>. Com'è stato efficacemente evidenziato, il riferimento a ipotesi quali quelle indicate con esclusione di circostanze diverse, come per esempio altre violazioni di diritti umani o di principi di democrazia, mette al riparo la responsabilità di proteggere da critiche fondate sul relativismo culturale e conferisce alla dottrina una 'credibilità universale'<sup>63</sup>.

Inoltre, perché un intervento armato sia legittimo in risposta ad una situazione così identificata, è necessario, per la Commissione, che chi interviene persegua un obiettivo principalmente, se non esclusivamente, umanitario (ovvero un 'fine giusto'). L'intervento militare dovrebbe, poi, aver luogo solo allorquando ogni altra opzione sia stata considerata e si abbiano ragioni fondate di ritenere che nessuna alternativa potrebbe avere successo (*extrema ratio*). La durata, la portata e l'intensità dell'azione militare dovrebbero essere le minime indispensabili per ottenere i risultati sperati (proporzionalità dei mezzi) e l'operazione dovrebbe ragionevolmente avere buone probabilità di ottenere un esito positivo (prospettive di successo)<sup>64</sup>.

Infine, *last but not least*, l'intervento militare dovrebbe sempre essere autorizzato da chi ne abbia l'autorità. La Commissione, pur riconoscendo che il soggetto più indicato a svolgere questo ruolo è il

<sup>62</sup> Il testo inglese è il seguente: '*military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert: large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale «ethnic cleansing», actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape*'. ICISS, *Rep. cit.*, p. 32, par. 4.19.

<sup>63</sup> E. MASSINGHAM, *op. cit.*, p. 818.

<sup>64</sup> La Commissione indica i citati parametri come '*precautionary criteria*': ICISS, *Rep. cit.*, pp. 35-37.

Consiglio di sicurezza<sup>65</sup>, individua due diverse alternative all'inattività di tale organo: un'autorizzazione pronunciata dall'Assemblea generale sulla base della cosiddetta procedura 'Uniting for Peace', oppure l'azione diretta di organizzazioni regionali e sub-regionali ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, che ottenga solo in un secondo momento l'autorizzazione del Consiglio<sup>66</sup>.

Si avrà modo di tornare più volte, nel prosieguo del lavoro, sulla questione delle autorizzazioni *a posteriori* del Consiglio di sicurezza con l'intenzione di valutarne l'ammissibilità<sup>67</sup>. È, tuttavia, importante sottolineare subito che, sin dalla sua prima formulazione, la responsabilità di proteggere prevedeva una parziale emancipazione delle organizzazioni regionali dalla stretta supervisione del Consiglio di sicurezza. La questione è, per la verità, andata affievolendosi nei documenti successivi adottati in seno alle Nazioni Unite, mentre un atteggiamento molto diverso è maturato nel contesto dell'Unione Africana.

È opportuno, altresì, fare un breve cenno all'adombrata possibilità che ad autorizzare l'intervento armato a fini umanitari sia, in assenza di una determinazione in tal senso del Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale riunita in sessione speciale di emergenza. In effetti, con la risoluzione 377 (V) del 1950 ('Uniting for Peace'), l'Assemblea disponeva che, nei casi in cui il Consiglio – per l'assenza di consenso di uno o più membri permanenti – mancasse di esercitare la propria responsabilità principale in materia di mantenimento della pace e sicurezza internazionale al verificarsi di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione<sup>68</sup>, essa po-

<sup>65</sup> L. CONDORELLI osserva: '*la responsabilité de protéger apparaît (...) à jour pour le Conseil de sécurité le rôle d'une sorte d'épée de Damoclès: soit le Conseil sera capable (...) de s'acquitter de sa responsabilité principale en fait de d'actions collectives résolues*' idomes à protéger effectivement les populations civiles du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, soit il manquera aux devoirs qui lui incombent à ce titre, ce qui risque alors d'être interprété comme signifiant qu'il aura «passé la main» aux autres titulaires de la responsabilité de protéger', ID., *Responsabilité de protéger et recours à la force armée: par qui et a quelles conditions?*, in Société Française pour le Droit International, *op. cit.*, p. 317.

<sup>66</sup> Sulla questione dell'autorizzazione all'azione militare, vedi anche N.J. WHEELER, *Operationalising the Responsibility to Protect. The continuing debate over where authority should be located for the use of force*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n. 3, 2008, disponibile sul sito dell'istituto: [www.nupi.no](http://www.nupi.no) (ultimo accesso ottobre 2011). Sul ruolo delle organizzazioni regionali, K.M. HAUGEVIK, *Regionalising the Responsibility to Protect. Possibilities, capabilities and actualities*, NUPI Report n. 2, 2008, *ibidem*; J. CARDONA LLORENS, *Le rôle des organisations internationales*, in Société Française pour le Droit International, *op. cit.*, pp. 319-325.

<sup>67</sup> Si rimanda in particolare, ai capitoli II (par. 7.3.2) e V (par. 2.1).

<sup>68</sup> La risoluzione citata era stata adottata in un periodo storico in cui le tensioni

tesse considerare la questione e formulare raccomandazioni agli Stati membri per l'adozione di misure collettive, anche implicanti l'uso della forza<sup>69</sup>.

L'adozione del documento citato ha generato in dottrina un ampio dibattito. Sebbene qualcuno abbia sostenuto che la risoluzione *Uniting for Peace* dovesse ritenersi legittima in considerazione dell'esistenza di competenze concorrenti di Consiglio ed Assemblea in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>70</sup>, altre voci hanno sottolineato che il meccanismo introdotto nel 1950 avrebbe sostanzialmente comportato una modifica della ripartizione di competenze tra Assemblea e Consiglio, lecito solo se effettuato secondo le regole previste in materia di revisione della Carta di San Francisco<sup>71</sup>.

La possibilità, tuttavia, che una raccomandazione dell'Assemblea generale possa essere un rimedio all'inattività del Consiglio è comunque – anche a prescindere dal suo fondamento giuridico – assai remota. Innanzitutto, la competenza dell'Assemblea generale indicata nella risoluzione descritta venne successivamente contestata da quegli stessi Stati che avevano manifestato il proprio sostegno per il riconoscimento di un più forte ruolo dell'organo assembleare<sup>72</sup>. Inol-

politiche rendevano difficile un effettivo funzionamento del Consiglio, in particolare con riferimento alla crisi coreana. Il Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 83 del 27 giugno 1950 (UN doc. S/1511) aveva in precedenza riconosciuto la violazione della pace determinata dall'attacco sferrato dalla Corea del Nord a quella del Sud e aveva raccomandato agli Stati di soccorrere la Corea del Sud, aiutarla a respingere l'attacco della Corea del Nord e permettere il ristabilimento della pace. Con la successiva risoluzione n. 84 del 7 luglio 1950 (UN doc. S/1588), il Consiglio aveva autorizzato l'uso della bandiera e degli emblemi delle Nazioni Unite per l'azione di una coalizione di Stati sotto il comando degli Stati Uniti. Entrambe le risoluzioni furono adottate senza l'Unione sovietica, assente in segno di protesta per la presenza della Cina nazionalista in luogo della Cina popolare nel seggio di membro permanente. Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 152; G.P. ALESSI, *L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace*, in *RDI*, 1964, pp. 539 ss. e P. ZICCARDI, *L'intervento collettivo delle Nazioni Unite e i nuovi poteri dell'Assemblea Generale*, in *CI*, 1957, pp. 221-236; 415-447.

<sup>69</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 377 A (V) del 3 Novembre 1950, *Uniting for Peace*, UN doc. A/RES/377(V), par. A1.

<sup>70</sup> F.C. GENTILE, *Competenza del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale in materia di mantenimento e ristabilimento della pace*, in *CS*, 1953, pp. 349-350.

<sup>71</sup> Tra gli altri, A. ROSSIGNOL, *Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective disposition de l'Assemblée générale des Nations Unies et leur inconstitutionnalité*, in *RGDIP*, 1954, pp. 117 ss.

<sup>72</sup> Per specifici riferimenti utili a ricostruire la posizione contraria al riconoscimento della facoltà dell'Assemblea di raccomandare misure coercitive dei Paesi so-

tre, in nessuna delle sessioni di emergenza che hanno avuto luogo dall'adozione della risoluzione 377 (V)<sup>73</sup> è stato autorizzato il ricorso a misure implicanti l'uso della forza. Infine, è particolarmente significativo che, nel corso della crisi in Kosovo (in un momento storico in cui il Consiglio era bloccato dalla minaccia di veto da parte della Federazione russa), il meccanismo complementare progettato nella risoluzione non sia mai stato preso in considerazione<sup>74</sup>.

### 3.2. *La responsabilità di proteggere nei documenti e nella prassi delle Nazioni Unite*

La responsabilità di proteggere ha inizialmente suscitato solo un timido interesse in seno alle Nazioni Unite, ma con il tempo ha guadagnato uno spazio ben identificato nell'agenda degli organi principali dell'Organizzazione, incontrando il favore di numerosi Stati membri.

#### 3.2.1. Il rapporto dell'*High Level Panel on threats, challenges and change: 'A more secure world: our shared responsibility'* (2004)

Invitato nel 2003 dal Segretario generale delle Nazioni Unite a considerare le nuove forme di minaccia alla pace internazionale e a raccomandare soluzioni per la riforma dell'Organizzazione, l'*High Level Panel on threats, challenges and change* ha prodotto un rapporto – intitolato '*A more secure world: our shared responsibility*' – che offre un'ampia analisi di tutte le dimensioni della sicurezza internazionale e considera quali minacce non soltanto i conflitti interni e quelli internazionali, ma anche fenomeni quali il terrorismo, il crimine organizzato, la diffusione di armi nucleari e poi, ancora, la povertà, le malattie infettive ed il degrado ambientale<sup>75</sup>.

La costruzione concettuale proposta dall'ICISS è ripresa due volte nel lavoro del *Panel*, senza, tuttavia, che il rapporto sulla responsa-

cialisti e degli Stati Uniti e di altri Stati inizialmente favorevoli, si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova 2010, pp. 317-318.

<sup>73</sup> Per ciò che riguarda i casi dell'Ungheria, del Libano e del Congo, cfr. G.P. ALESSI, *op. cit.*, pp. 553 ss.

<sup>74</sup> Vedi S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 153. Si veda anche N.D. WHITE, *op. cit.*, p. 42: l'Autore sostiene che la NATO avrebbe dovuto concretamente chiedere l'autorizzazione al Consiglio di sicurezza e, di fronte ad un diniego dovuto all'esercizio di veto di uno o più membri del Consiglio, eventualmente sollevare la questione innanzi all'Assemblea generale, in questo caso, '*assuming that such a request for authority would have won both a procedural vote in the Security Council and a substantive vote in the General Assembly, NATO then would have had a sound legal basis upon which to launch its air strikes*'.

<sup>75</sup> High-level Panel on threats, challenges and change, *op. cit.*, p. 23.

bilità di proteggere né la Commissione vengano esplicitamente menzionati.

Un primo (implicito) richiamo è rinvenibile nelle pagine di apertura, laddove il *Panel* definisce la sovranità in termini di responsabilità. Innanzitutto, il *Panel* sottolinea che, in conseguenza della ratifica della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati non solo beneficiano dei privilegi della sovranità, ma ne accettano anche le connesse responsabilità. In secondo luogo, dopo aver considerato la Carta come strumento determinante per una corretta interpretazione della sovranità, il *Panel* offre un'interpretazione del sistema di sicurezza collettiva in termini che chiaramente ricalcano la struttura teorica della responsabilità di proteggere. Allorquando una situazione specifica lo richieda, sarebbe proprio l'idea di sicurezza collettiva a comportare che una porzione delle responsabilità dello Stato sovrano debba essere assunta dalla comunità internazionale per assicurare la necessaria protezione<sup>76</sup>.

I due fondamenti teorici della responsabilità di proteggere (sovranità dello Stato come responsabilità di tutelare i diritti fondamentali e responsabilità complementare della comunità internazionale) sono stati così letti e 'codificati' nelle strutture proprie della Carta.

La dottrina della responsabilità di proteggere viene, poi, più dettagliatamente considerata nel paragrafo dedicato alle misure che il Consiglio di sicurezza può adottare in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (*'Chapter VII of the Charter of the United Nations, internal threats and the Responsibility to Protect'*). Il *Panel*, in particolare, riconosce l'esistenza di un'*emerging norm* relativa ad una responsabilità di proteggere internazionale collettiva, la quale può assumere la forma dell'intervento militare autorizzato dal Consiglio di sicurezza, come *extrema ratio*, in ipotesi di genocidio o uccisioni su larga scala, pulizia etnica o gravi violazioni del diritto umanitario, che gli Stati abbiano dimostrato di non essere in grado o di non voler prevenire<sup>77</sup>.

La collocazione del riferimento alla responsabilità di proteggere in un paragrafo dedicato alle misure ex Capitolo VII attesta certamente l'intenzione del *Panel* di riportare la costruzione dottrinale entro i limiti della Carta di San Francisco: si tratta, peraltro, di una tendenza riscontrabile anche nei successivi documenti delle Nazioni Unite. Ciononostante, a differenza di questi, il rapporto del *Panel* ripropone la soluzione all'inoperatività del Consiglio di sicurezza adombrata dall'ICISS: pur confermando la necessità di un'autorizzazione ex art. 53

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 17, par. 29.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 66, par. 203.

per le azioni militari delle organizzazioni regionali, il *Panel* ha anche riconosciuto che, in caso di urgenza (e dunque, si badi bene, non solo in caso di inefficacia del Consiglio), tale autorizzazione possa pervenire in un momento successivo, ad operazione già cominciata<sup>78</sup>.

### 3.2.2. Il rapporto del Segretario generale *'In larger freedom: towards development, security and human rights for all'* (2005)

Molto più cauto sembra essere stato l'approccio adottato dal Segretario generale nel rapporto *'In larger freedom: towards development, security and human rights for all'* del marzo 2005, nel quale, richiamando esplicitamente il lavoro dell'ICISS e il rapporto del *High Level Panel*, Kofi Annan ha raccomandato ai Capi di Stato e di governo di considerare la responsabilità di proteggere come fondamento per l'azione collettiva volta a contrastare la commissione di genocidi, pulizia etnica e crimini contro l'umanità<sup>79</sup>.

Il documento, come il precedente, considera le diverse minacce alla pace strettamente correlate e segnala l'opportunità di un approccio più ampio alla questione della sicurezza internazionale<sup>80</sup>. In questo contesto il Segretario generale ha confermato la natura di *'emerging norm'* della responsabilità di proteggere<sup>81</sup>, ma ha, poi, semplicemente ribadito la necessità di far funzionare meglio il Consiglio di sicurezza, anche attraverso l'adozione di una serie parametri che possano guidarlo nel disporre il ricorso alla forza<sup>82</sup>, omettendo di ipotizzare un ruolo più indipendente o, quanto meno, intraprendente delle organizzazioni regionali.

L'intenzione di *'temperare'* il collegamento tra la responsabilità di proteggere e l'uso della forza appare, poi, evidente se si considera la collocazione sistematica del richiamo al concetto: quest'ultimo, nonché i rapporti dell'ICISS e dell'*High Level Panel*, sono considerati nell'ambito dell'analisi della *'freedom to live in dignity'*: si è inteso così evitare che la responsabilità di proteggere potesse essere intesa come un semplice *'surrogato'* dell'intervento umanitario, promuovendone, piuttosto, il collegamento con temi quali la *'rule of law'* e la sicurezza umana<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 85, par. 272.

<sup>79</sup> Segretario generale, *In larger freedom cit.*, p. 35, par. 135.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 25, par. 80-81.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 35, par. 135.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 33, par. 126.

<sup>83</sup> C. STAHN, *Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?*, in *AJIL*, 2007, p. 107.

### 3.2.3. Il *World Summit Outcome* (2005)

Sin dalla sua adozione con una risoluzione dell'Assemblea generale nell'ottobre del 2005, il *World Summit Outcome* è divenuto il documento di riferimento per lo sviluppo della dottrina della responsabilità di proteggere in seno alle Nazioni Unite.

Pur non essendo vincolante, la sua rilevanza è evidente se si considera che l'*Outcome* è espressione di una visione ampiamente condivisa dai membri dell'ONU su alcuni principi chiave<sup>84</sup>. D'altra parte, però, esso contiene – ai paragrafi 138<sup>85</sup> e 139<sup>86</sup> – una formulazione

<sup>84</sup> In dottrina è stato in realtà evidenziato che il *World Summit Outcome* è stato negoziato da un numero piuttosto esiguo di Stati, mentre la maggior parte dei membri delle Nazioni Unite si sono limitati ad accettarlo tacitamente. Per P.D. WILLIAMS, dunque, 'this meant that not only the document raise all the ambiguities about its political and legal status but it represented a 'consensus' in the rather minimalist sense that those who did not agree with parts of it simply agreed to keep quiet in public, at least for the duration of the Summit', ID., *The 'Responsibility to Protect', norm localisation, and African international society*, in GR2P, 2009, p. 402.

Per alcune riflessioni sulle posizioni espresse dagli Stati in seno all'Assemblea generale, a seguito della presentazione del rapporto *In larger freedom*, poi confluite nel *World Summit Outcome*, C. FOCARELLI, *The Responsibility to Protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine*, in JCSL, 2008, pp. 201-205.

<sup>85</sup> 'Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability', Assemblea generale, 2005 *World Summit Outcome cit.*, par. 138.

<sup>86</sup> 'The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out', Assemblea generale, 2005 *World Summit Outcome cit.*, par. 139.

decisamente ridimensionata della dottrina della responsabilità di proteggere<sup>87</sup>.

I rappresentanti degli Stati membri hanno ribadito, nel documento in esame, che ogni singolo Stato ha la responsabilità di proteggere la sua popolazione da crimini internazionali (specificatamente genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità), in particolare attraverso attività di prevenzione (par. 138). La comunità internazionale, dal canto suo, è chiamata, da una parte, ad incoraggiare ed assistere gli Stati nell'esercizio della propria responsabilità (par. 138) e, dall'altra, ad usare, per mezzo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, i mezzi contemplati nei Capitoli VI e VIII della Carta, al fine di contribuire alla protezione della popolazione da crimini internazionali (par. 139). Inoltre, i partecipanti al *World Summit* si sono dichiarati disponibili a prendere parte ad eventuali azioni collettive – disposte dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII – anche in cooperazione con organizzazioni regionali, nei casi in cui i mezzi pacifici si siano resi inutili e le autorità nazionali manchino manifestamente di proteggere la popolazione da genocidio, crimini di guerra e pulizia etnica (par. 139). I capi di Stato e di governo hanno, infine, precisato l'opportunità che l'Assemblea generale continui ad occuparsi della responsabilità di proteggere tenendo in considerazione la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale (par. 139).

La più significativa formulazione della responsabilità di proteggere in seno alle Nazioni Unite, dunque, consiste in un'affermazione di principi ben fondati nella Carta di San Francisco e nulla aggiunge – nemmeno per quanto riguarda la competenza delle organizzazioni regionali, cui dedica un breve cenno – al dibattito sulla legittimità di un intervento armato che prescindano (almeno temporaneamente) dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Lo scetticismo in materia di responsabilità di proteggere, manifestato da diversi Stati nel corso del *World Summit*, è facilmente ravvisabile anche nell'identificazione dell'Assemblea generale (l'organo, cioè, con più ampia composizione, ma anche privo per lo più di poteri vincolanti) quale contesto istituzionale più opportuno per un approfondimento in materia.

A partire dall'adozione del *World Summit Outcome*, la responsabilità di proteggere è stata descritta come fondata su tre 'pilastri': la

<sup>87</sup> In effetti, pur rappresentando un successo per i promotori della responsabilità di proteggere, il testo dell'*Outcome* rivela chiaramente le concessioni fatte agli Stati più scettici: sul punto vedi S. ZIFCAK, *The Responsibility to Protect*, in M.D. EVANS, *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010, pp. 514-516. Sul negoziato che ha condotto all'adozione del testo dei paragrafi 138 e 139, E. STRAUSS, *A bird in the hand is worth two in the bush. On the assumed legal nature of the Responsibility to Protect*, in *GR2P*, 2009, pp. 293-299.

responsabilità dello Stato di proteggere la sua popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità contrastando, altresì, il loro incitamento; l'impegno della comunità internazionale nell'assistere gli Stati nell'adempimento dei citati compiti; la responsabilità degli Stati membri di rispondere tempestivamente e in modo risolutivo ad una situazione rispetto alla quale lo Stato interessato non sia in grado o non intenda adempiere ai propri doveri di protezione. La prospettiva sembra essersi così spostata dalla riflessione sulla 'sostanza' della dottrina proposta nel rapporto dell'ICISS (che prevedeva tre dimensioni della responsabilità di proteggere: prevenzione, reazione e ricostruzione), al tema della 'distribuzione' della responsabilità con l'identificazione dei soggetti coinvolti (Stato sovrano, comunità internazionale, membri delle Nazioni Unite) e delle specifiche attività che essi sono chiamati a svolgere.

### 3.2.4. La nomina dello *Special Adviser* sulla responsabilità di proteggere (2008) e il rapporto del Segretario generale *'Implementing the Responsibility to Protect'* (2009)

A partire dal 2008 la riflessione in seno alle Nazioni Unite in materia di responsabilità di proteggere ha ricevuto impulsi significativi in una duplice direzione: da una parte, nel senso di una più completa, chiara e condivisa elaborazione concettuale della dottrina e, dall'altra, verso una concreta attuazione dei suoi principi.

Fondamentale per tale tipo di evoluzione è stata la nomina di uno *Special Adviser* del Segretario generale in materia<sup>88</sup>. Nonostante le iniziali resistenze espresse da alcuni Stati membri, la creazione di una figura istituzionale – chiamata a promuovere lo sviluppo concettuale e il consenso in tema di responsabilità di proteggere – è molto significativa per i risultati che essa può ottenere, ma anche e soprattutto perché indica un preciso interesse istituzionale alla definizione dei contenuti della dottrina.

Per quanto riguarda lo sviluppo del concetto di responsabilità di proteggere, particolarmente rilevante è stata la sua definitiva emancipazione dall'idea di intervento umanitario.

In un discorso pronunciato a Berlino nell'estate del 2008, il Segretario generale Ban Ki-moon ha chiaramente sottolineato che la responsabilità di proteggere non è una nuova versione dell'intervento umanitario, ma è, piuttosto, fondata su un concetto diverso di so-

<sup>88</sup> La nomina di Edward Luck quale *Special Adviser* è stata resa pubblica il 21 febbraio 2008 (vedi UN doc. SG/A/1120). Sulla creazione della posizione vedi anche: Segretario generale, *Letter dated 31 August 2007 addressed to the President of the Security Council*, 7 dicembre 2007, UN doc. S/2007/721.

vranità come responsabilità<sup>89</sup>. La distinzione tra responsabilità di proteggere e intervento umanitario è stata successivamente ribadita e sviluppata dallo *Special Adviser* che ha sottolineato come, a differenza dell'intervento umanitario, la responsabilità di proteggere, *in primis*, richieda l'aiuto da parte della comunità internazionale agli Stati affinché questi adempiano alle proprie responsabilità di protezione e, in secondo luogo, prenda in considerazione un'ampia gamma di strumenti, riconoscendo alla risposta militare soltanto un ruolo residuale<sup>90</sup>.

Sembra, dunque, che il dilemma della legittimità dell'intervento umanitario, che pure aveva rappresentato il punto di partenza da cui l'elaborazione della teoria formulata dall'ICISS aveva preso avvio, sia stato gradualmente ridimensionato sino a diventare – almeno sotto il profilo strettamente teorico – del tutto residuale. Si vedrà, tuttavia, come – dal punto di vista pratico – anche in considerazione dell'atteggiamento di alcune organizzazioni internazionali regionali, l'opportunità di ravvisare un'alternativa all'inattività del Consiglio di sicurezza è una questione ancora irrisolta e particolarmente sentita.

È peraltro vero che la stessa ICISS aveva ampliato lo spettro d'indagine, correttamente considerando la questione della risposta armata alle crisi umanitarie nel più ampio contesto relativo a tutte le attività che lo Stato e la comunità internazionale sono chiamati a svolgere in materia di reazione, prevenzione e ricostruzione.

Questa più ampia prospettiva è stata accolta e sviluppata nel contesto delle Nazioni Unite e ben si riflette nel rapporto adottato nel 2009 dal Segretario generale sul tema *'Implementing the Responsibi-*

<sup>89</sup> *'RtoP is not a new code for humanitarian intervention. Rather, it is built on a more positive and affirmative concept of sovereignty as responsibility. (...) [T]he responsibility to protect does not alter the legal obligation of Member States to refrain from the use of force except in conformity with the Charter. Rather, it reinforces this obligation. (...) Some contend that RtoP is a Western or Northern invention, being imposed on the global South. Nothing could be further from the truth. It was the first two African Secretaries-General of the United Nations – Boutros Boutros-Ghali and Kofi Annan – who first explored evolving notions of sovereignty and humanitarian intervention. And the African Union has been explicit: in the year 2000, five years before the Summit declaration, the African Union asserted «the right of the Union to intervene in a member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity»*. Segretario generale, intervento all'incontro sul tema *'Responsible Sovereignty: international cooperation for a changed world'*, Berlino, 15 luglio 2008, UN doc. SG/SM/11701.

<sup>90</sup> E. LUCK, *The United Nations and the Responsibility to Protect*, Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, agosto 2008, pp. 5-6; disponibile all'indirizzo: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011).

*lity to Protect*<sup>91</sup>. In questo documento – il primo esclusivamente dedicato alla responsabilità di proteggere – il Segretario generale suggerisce i termini in cui si debba intendere tale concetto e identifica le misure necessarie per la sua attuazione, nonché gli attori coinvolti in tale processo.

Come si è anticipato, la responsabilità di proteggere si considera articolata in tre ‘pilastri’.

Nel valutare il primo (*‘protection responsibilities of the State’*) il Segretario generale sottolinea come le responsabilità dello Stato derivino direttamente dalla sua natura e dagli obblighi giuridici che su di esso gravano in forza del diritto internazionale<sup>92</sup>.

Per quanto concerne il secondo *‘pillar’*, dedicato all’*‘international assistance and capacity building’*, il Segretario ha evidenziato la necessità che tutti gli attori coinvolti (gli Stati membri, le organizzazioni regionali e sub-regionali, ma anche la società civile ed il settore privato) cooperino al fine di potenziare le capacità di prevenzione dello Stato<sup>93</sup>. È forse questo il profilo tematico in cui il Segretario dedica maggiore spazio alle organizzazioni regionali: l’attenzione è, però, volta soprattutto alle competenze che queste hanno sviluppato in materia di *early warning*<sup>94</sup>.

Nell’analizzare il terzo ‘pilastro’ (*‘timely and decisive response’*), il Segretario generale riconosce la necessità che gli Stati membri rispondano collettivamente e in modo tempestivo ed efficiente ogni qualvolta uno Stato sovrano fallisca nel proteggere la propria popolazione<sup>95</sup>. Nel considerare la questione più delicata della dottrina della responsabilità di proteggere, il Segretario generale ha chiaramente inteso far riferimento a tutte le misure contemplate dalla Carta delle Nazioni Unite: i mezzi previsti dal Capitolo VI, le misure coercitive ai sensi del Capitolo VII, e le attività in cooperazione con organizzazioni regionali e sub-regionali ai sensi del Capitolo VIII<sup>96</sup>. È inte-

<sup>91</sup> Segretario generale, *Implementing*, cit.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 10-14, par. 13-27. A proposito delle responsabilità dello Stato, il Segretario generale ha insistito tra l’altro sull’importanza di promuovere l’adesione agli strumenti in materia di diritti umani, diritto umanitario e di tutela dei rifugiati (par. 17). Particolare rilievo è poi dato alla Corte penale internazionale considerata uno strumento della responsabilità di proteggere (par. 19).

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 15-22, par. 28-48.

<sup>94</sup> In particolare, il Segretario menziona l’istituzione di un Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali ad opera dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e il sistema di *early warning* e *early response* dell’E-COWAS, *ibidem*, p. 17, par. 37.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 22-28, par. 49-66.

<sup>96</sup> Un’importante menzione è fatta al programma sul *capacity-building* di Unione Africana e Nazioni Unite e all’*African Standby Force*, *ibidem*, p. 28, par. 65.

ressante notare, poi, che il Segretario generale, pur ribadendo il necessario rispetto delle previsioni, dei principi e degli scopi della Carta, fa espresso riferimento anche alle competenze dell'Assemblea generale definite ai sensi della risoluzione *'Uniting for Peace'*<sup>97</sup>.

Il rapporto del Segretario generale è stato successivamente considerato dall'Assemblea, che ha tenuto il primo *'informal interactive dialogue'*, di cui si dirà più avanti.

Con la risoluzione n. 63/308 adottata il 14 settembre 2009, poi, l'Assemblea generale ha preso nota del rapporto *'Implementing the Responsibility to Protect'* e ha confermato l'intenzione di continuare ad esaminare la responsabilità di proteggere<sup>98</sup>. Si è così instaurato un meccanismo di dialogo tra Segretario generale (chiamato annualmente a presentare un rapporto su un aspetto specifico relativo alla dottrina di cui si dice) e l'Assemblea generale, interessata a ricevere spunti di riflessione per consentire agli Stati membri di confrontarsi sul tema.

Il secondo rapporto del Segretario generale è stato dedicato al tema *'early warning, assessment and the Responsibility to Protect'*<sup>99</sup>. Nel sottolineare le mancanze evidenti nel sistema delle Nazioni Unite in materia di meccanismi di *early warning* e *assessment*, il Segretario ha inteso identificare alcune specifiche lacune<sup>100</sup> e ha ravvisato nello scambio di informazioni con le organizzazioni regionali e sub-regionali una delle vie per potenziare la capacità delle Nazioni Unite in materia. Il dialogo con le realtà regionali è stato, altresì, considerato fondamentale per ogni decisione relativa alla responsabilità di proteggere: per il Segretario generale, il processo di *decision-making* dovrebbe essere arricchito dalle conoscenze e prospettive regionali, non soltanto per quanto riguarda la materia dell'*early warning* e dell'*assessment*, ma anche per la dimensione della risposta<sup>101</sup>.

### 3.2.5. Il rapporto del Segretario generale *'The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect'* (2011)

L'adozione di un rapporto sul contributo delle organizzazioni regionali e sub-regionali all'attuazione della responsabilità di proteggere

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 27, par. 63.

<sup>98</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 63/308 del 14 settembre 2009, UN doc. A/RES/63/308.

<sup>99</sup> Segretario generale, *Early warning, assessment and the Responsibility to Protect (Follow-up to the outcome of the Millennium Summit)*, 14 luglio 2010, UN doc. A/64/864.

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 4-5, par. 10.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 5, par. 11.

conferma l'attenzione che gli organi delle Nazioni Unite – e il Segretario generale in primo luogo – dedicano all'argomento.

Nel documento, adottato in previsione di un *informal interactive dialogue* dell'Assemblea generale, il Segretario ha riconosciuto, innanzitutto, l'impegno profuso da organizzazioni regionali quali la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (dall'inglese, ECOWAS), l'Unione Africana e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) alla messa in opera della responsabilità di proteggere: tali organizzazioni *'were in the vanguard of international efforts to develop both the principles of protection and the practical tools for achieving them. The United Nations followed their lead'*<sup>102</sup>.

Dal rapporto emerge chiaramente il favore per lo sviluppo di una proficua collaborazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali in materia di responsabilità di proteggere. Per il Segretario generale, le disposizioni del Capitolo VIII della Carta, pur non essendo sempre strettamente osservate nella prassi, rivelano l'importanza di un rapporto continuo e ben funzionante tra organizzazioni operanti a diversi livelli (universale, regionale, sub-regionale)<sup>103</sup>. Poiché, infatti, il concetto di responsabilità di proteggere – che pure ha conosciuto una diffusione consistente – non ha ancora parametri chiari per quanto concerne le modalità della sua attuazione, *'the surest path for advancing the responsibility to protect is through global-regional-sub-regional partnership'*<sup>104</sup>.

Riconoscendo, poi, l'importanza dell'apporto delle organizzazioni regionali e sub-regionali alla realizzazione della responsabilità di proteggere in ciascuno dei tre 'pilastri' individuati nel rapporto del 2009, il Segretario ha, innanzitutto, analizzato nel dettaglio il possibile valore aggiunto che l'impegno di queste istituzioni può conferire al miglioramento delle *'protection responsibilities'* degli Stati e dell'*'international assistance and capacity-building'*.

In particolare, le organizzazioni regionali e sub-regionali sarebbero nella condizione di svolgere *'a critical facilitating role as a political and operational bridges between global standards and local and national action'*<sup>105</sup>, persuadendo i governi a dare corretta attuazione agli obblighi derivanti da trattati internazionali e a risolvere ogni pos-

<sup>102</sup> Segretario generale, *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect (Follow-up to the outcome of the Millennium Summit)*, 27 giugno 2011, UN doc. A/65/877 – S/2011/393 p. 2, par. 4.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 3, par. 5.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 13, par. 44.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 4, par. 11.

sibile attrito tra le diverse componenti della società, prima che degeneri in atti di violenza<sup>106</sup>.

Per quanto concerne, poi, il ruolo delle organizzazioni regionali in materia di *'international assistance and capacity-building'*, il Segretario generale ha individuato la prevenzione strutturale – vale a dire l'insieme di quelle attività volte a ridurre la possibile diffusione di episodi di violenza – come l'ambito in cui occorre migliorare il contributo delle organizzazioni regionali e sub-regionali. Queste in particolare, dovrebbero sviluppare norme, principi e istituzioni volte a promuovere *'tolerance, transparency, accountability, and the constructive management of diversity'*, oltre a migliorare le proprie capacità di pianificazione della risposta non solo ai disastri *'man-made'*, ma anche alle calamità naturali<sup>107</sup>.

La sezione del rapporto dedicata al *'timely and decisive response'* rivela, infine, l'intenzione del Segretario di porre l'accento sull'importanza di soluzioni alternative all'uso della forza. Pur ammettendo che la responsabilità di proteggere consente di fare riferimento a tutti gli strumenti previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, il Capitolo VII, è richiamato solo incidentalmente ed il passaggio è formulato quasi come una concessione, ovvero una (inevitabile) menzione a meccanismi del tutto eccezionali. Il Segretario, infatti, statuisce: *'since there may be times and places where less coercive policy tools are insufficient to protect large populations from harm, no broad strategy for implementing the responsibility to protect could be complete without some reference to Chapter VII methods. However, though such actions might be the most visible and dramatic instruments in the responsibility to protect repertoire, they are just the tip of the proverbial iceberg'*<sup>108</sup>. Nei paragrafi successivi, però, si insiste sull'importanza di creare una sinergia tra ONU e organizzazioni regionali nella raccolta e scambio di informazioni su situazioni che meritino particolare attenzione, sull'opportunità di incrementare il ricorso a commissioni di inchiesta da parte del Consiglio di sicurezza, sull'importanza di *targeted and smart sanctions* e sul ruolo della Corte penale internazionale<sup>109</sup>.

Per quanto più strettamente concerne le organizzazioni regionali, il Segretario ha salutato con favore la possibilità – prospettata in seno all'Unione Africana – di sospendere dalla *membership* quei Paesi il cui governo sia rovesciato da un colpo di Stato e ha auspicato che

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 5, par. 17.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 7, par. 23.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 10, par. 30.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 10-12, par. 31-37.

una simile misura possa essere adottata anche con riferimento a gravi violazioni dei diritti umani, come peraltro concretamente realizzato dalla Lega Araba in risposta al conflitto scoppiato in Libia all'inizio del 2011. Nessuna menzione è fatta, invece, alle misure coercitive adottate dalle organizzazioni regionali, neppure nei limiti in cui l'art. 53 della Carta le consente, vale a dire in presenza di specifica autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Il Capitolo VIII è, infatti, curiosamente menzionato – insieme al Capitolo VI – esclusivamente per richiamare i meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie<sup>110</sup>.

In conclusione, il rapporto del Segretario generale, da una parte, attesta lo sviluppo di una stretta cooperazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali, che rappresenta una significativa tendenza evolutiva degli ultimi decenni<sup>111</sup> e, dall'altra, intende insistere sulla necessità di sviluppare soluzioni non implicanti l'uso della forza per l'attuazione della responsabilità di proteggere. All'indomani della risposta armata alla crisi in Libia – autorizzata dal Consiglio di sicurezza con una risoluzione che, come si vedrà nel dettaglio, menziona esplicitamente la responsabilità di proteggere – l'opportunità di considerare il ricorso a misure coercitive è stata, evidentemente, ritenuta del tutto superflua.

### 3.2.6. La responsabilità di proteggere nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

A partire dal 2006 alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza hanno richiamato le conclusioni del *World Summit Outcome*, confermando, pertanto, la posizione espressa in tale sede in materia di responsabilità di proteggere.

Con la risoluzione n. 1674 del 28 aprile 2006<sup>112</sup>, il Consiglio di sicurezza ha menzionato per la prima volta i paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome*. È interessante notare che l'approvazione di tale risoluzione – attesa per il dicembre 2005 – è stata ritardata a causa delle opinioni contrastanti degli Stati in merito all'opportunità di una menzione esplicita della responsabilità di proteggere in un documento del Consiglio di sicurezza<sup>113</sup>. Superata l'iniziale titubanza,

<sup>110</sup> Segretario generale, *The role of regional*, cit., p. 10, par. 30.

<sup>111</sup> Si rimanda al capitolo III, par. 6 e 7.

<sup>112</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1674 del 28 aprile 2006, UN doc. S/RES/1674, adottata all'unanimità (Argentina, Cina, Congo, Danimarca, Federazione russa, Francia, Ghana, Grecia, Giappone, Perù, Qatar, Slovacchia, Regno Unito, Tanzania e Stati Uniti).

<sup>113</sup> In particolare, nel corso dell'incontro del 9 dicembre 2005, sebbene numerosi Stati (Algeria, Argentina, Brasile, Benin, Canada, Francia, Danimarca, Germania, Giappone, Grecia, Italia, Liechtenstein, Messico, Norvegia, Perù, Regno Unito, Su-

l'adozione di tale strumento ha comportato l'inserimento della dottrina di cui si dice nel contesto degli *open debates* del Consiglio di sicurezza in materia di protezione dei civili nei conflitti armati. Come si avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo, l'esame delle posizioni espresse dagli Stati in tali dibattiti rivela chiaramente quanto forte sia l'influenza che la responsabilità di proteggere ha sulla percezione generale del ruolo della comunità internazionale nella risposta alle crisi interne. Questo, in particolare, è uno degli indicatori che consentono di ravvisare nella responsabilità di proteggere una norma in formazione.

Sempre nell'ambito della considerazione della protezione dei civili come *'thematic issue'*, il Consiglio ha menzionato ancora i paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome* nella risoluzione n. 1894 dell'11 novembre 2009<sup>114</sup>, sebbene avesse ommesso tale riferimento nella precedente risoluzione n. 1738 del 23 dicembre 2006<sup>115</sup>.

Nell'agosto del 2006, il Consiglio di sicurezza ha, poi, richiamato il *World Summit Outcome* nella risoluzione n. 1706<sup>116</sup>, con la quale l'organo delle Nazioni Unite auspicava il dispiegamento di una forza di *peacekeeping* dell'ONU in Darfur. Tale menzione è particolarmente

dafrica, Svizzera e Tanzania) avessero sottolineato l'importanza delle previsioni del *World Summit Outcome* in materia di responsabilità di proteggere, esprimendo favore per l'inclusione di un riferimento alla dottrina in una risoluzione del Consiglio di sicurezza, un gruppo di Stati (principalmente Cina, Federazione russa ed Egitto) aveva espresso forti riserve in materia, ritenendo prematura la menzione della responsabilità di proteggere in un documento del Consiglio di sicurezza e auspicando, piuttosto, una più dettagliata discussione del concetto in seno all'Assemblea generale (UN doc. S/PV.5319 e UN Doc S/PV.5319Resumption 1). Vedi par. 3.2.7.

<sup>114</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1894 del 11 novembre 2009, UN doc. S/RES/1894, adottata all'unanimità (Austria, Burkina Faso, Cina, Costa Rica, Croazia, Federazione russa, Francia, Giappone, Libia, Messico, Turchia, Uganda, Regno Unito, Stati Uniti e Vietnam).

<sup>115</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1738 del 23 dicembre 2006, UN doc. S/RES/1738.

<sup>116</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1706 del 31 agosto 2006, UN doc. S/RES/1706, adottata con dodici voti a favore (Argentina, Congo, Danimarca, Francia, Ghana, Grecia, Giappone, Perù, Slovacchia, Tanzania, Regno Unito e Stati Uniti) e tre astensioni (Cina, Federazione russa e Qatar).

Un richiamo è, altresì, presente nella risoluzione n. 1755 del 30 aprile 2007, UN doc. S/RES/1755 adottata all'unanimità (Belgio, Cina, Congo, Federazione russa, Francia, Ghana, Indonesia, Italia, Panama, Perù, Qatar, Slovacchia, Sudafrica, Regno Unito e Stati Uniti) e relativa al rapporto del Segretario generale sulla situazione in Sudan. È, tuttavia, da ricordare che nella successiva risoluzione n. 1769 del 31 luglio 2007 (UN doc. S/RES/1769) – con cui il Consiglio autorizzava lo spiegamento di una forza ibrida Nazioni Unite-Unione Africana (UNAMID) in Darfur – è assente qualsiasi richiamo alla dottrina.

rilevante poiché rappresenta il primo caso in cui la responsabilità di proteggere è stata evocata con riferimento ad una specifica situazione.

Particolare attenzione meritano, poi, le risoluzioni n. 1970 e n. 1973 del 2011, relative alla crisi in Libia. Su tale vicenda e, in particolare, sul ruolo svolto dall'Unione Africana si avrà modo di tornare più avanti<sup>117</sup>. È, però, necessario considerare sin d'ora il contenuto delle risoluzioni citate, approvate dal Consiglio di sicurezza nei primi mesi del 2011: l'adozione di tali strumenti rappresenta, infatti, un importante momento nel processo di diffusione ed accettazione del concetto di responsabilità di proteggere nell'ambito delle Nazioni Unite<sup>118</sup>.

Con la risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011, per la prima volta, il Consiglio di sicurezza ha richiamato la responsabilità di proteggere in termini espliciti e non con un mero riferimento ai paragrafi 138 e

<sup>117</sup> Vedi capitolo IV, par. 7.

<sup>118</sup> Per alcune riflessioni: A.J. BELLAMY, *Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm*, in *E&IA*, 2011, pp. 263-269; J. PATTISON, *The ethics of humanitarian intervention in Libya*, *ibidem*, pp. 271-277; T.G. WEISS, *RtoP alive and well after Libya*, *ibidem*, pp. 287-292. Immediatamente dopo l'adozione delle risoluzioni citate si sono, inoltre, rapidamente moltiplicati i commenti di osservatori e studiosi, pubblicati soprattutto su siti internet di divulgazione giornalistica e su blog dedicati al diritto internazionale. Si segnalano, in particolare, i seguenti contributi: G. EVANS, *No-fly zone will help stop Gaddafi's carnage*, in *Financial Times*, 28 febbraio 2011 (all'indirizzo: <http://www.gevans.org/opeds/oped108.html>); ID., *When intervening in a conflict, stick to UN script*, in *Sydney Morning Herald*, 24 marzo 2011, ([www.smb.com.au](http://www.smb.com.au)); ID., *UN targets Libya with pinpoint accuracy*, in *The Age*, 24 marzo 2011, (all'indirizzo: <http://www.gevans.org/opeds/oped110.html>); J. CLAES, *Libya and the 'Responsibility to Protect'*, 1 marzo 2011, United States Institute of Peace, ([www.usip.org](http://www.usip.org)); L. AXWORTHY, A. ROCK, *World leaders must call R2P what it is*, in *Ottawa Citizen*, 2 marzo 2011 ([www.ottawacitizen.com](http://www.ottawacitizen.com)); E. JEREMY, *Libya: whose responsibility? How to protect?*, 10 marzo 2011 ([www.internationalawbureau.com](http://www.internationalawbureau.com)); D. HILLSTROM, *The Libyan no fly zone: Responsibility to Protect and International Law*, in *Foreign Policy Journal*, 21 marzo 2011, ([www.foreignpolicyjournal.com](http://www.foreignpolicyjournal.com)); P. VERNON, *Libya: does the Responsibility to Protect entail regime change?*, 29 marzo 2011, ([www.phil-vernon.net](http://www.phil-vernon.net)); T. DUNNE, *Libya and R2P: what now?*, 3 marzo 2011, ([www.lowyinterpreter.org](http://www.lowyinterpreter.org)); R. THAKUR, *UN must prevent Libyan slaughter*, in *The Record*, 2 marzo 2011, ([www.therecord.com](http://www.therecord.com)); ID., *Acting responsibly to save Libyan civilians*, in *The Epoch Times*, 19 marzo 2011, ([www.theepochtimes.com](http://www.theepochtimes.com)); ID., *UN breathes life into 'Responsibility to Protect'*, in *The Star*, 21 marzo 2011, ([www.thestar.com](http://www.thestar.com)); A.J. BELLAMY, *We can't dodge the hard part stabilizing Libya*, in *The Australian*, 21 marzo 2011 ([www.theaustralian.com.au](http://www.theaustralian.com.au)); A. ADEBAJO, *Africa must support Libya intervention*, in *Mail and Guardian*, 1 aprile 2011, ([www.mg.co.za](http://www.mg.co.za)); S.P. ROSENBERG, *The Responsibility to Protect: Libya and beyond*, in *Gulf Times*, 4 aprile 2011, ([www.gulf-times.com](http://www.gulf-times.com)); T. WEISS, *The UN has proved its worth in Libya and Ivory Coast*, in *The Independent*, 6 aprile 2011 ([www.independent.co.uk](http://www.independent.co.uk)), *Responsibility to Protect. The lessons of Libya. Outsiders had good reason to intervene in Libya. But their cause may suffer from it*, in *The Economist*, 19 maggio 2011, pp. 67-68.

139 del *World Summit Outcome*, come effettuato in precedenza<sup>119</sup>. In particolare, nell'esprimere la propria preoccupazione per la gravità della situazione in corso e nel condannare fortemente l'uso della forza nei confronti di civili e la violazione sistematica di diritti umani, il Consiglio ha ribadito la responsabilità di proteggere gravante sulle autorità libiche, richiedendo l'immediata cessazione delle violenze nel Paese<sup>120</sup>. L'organo delle Nazioni Unite ha imposto, poi, l'embargo delle armi, il divieto di espatrio ed il congelamento dei fondi all'estero per tutti gli appartenenti alla famiglia Gheddafi e per altri membri del regime e ha riferito il caso alla Corte penale internazionale<sup>121</sup>.

Con la successiva risoluzione n. 1973, la responsabilità di proteggere la popolazione civile gravante sul governo libico è stata ulteriormente riaffermata<sup>122</sup>. Con tale documento il Consiglio di sicurezza ha imposto, inoltre, un divieto di sorvolo nello spazio aereo libico<sup>123</sup> e, soprattutto, ha autorizzato gli Stati membri ad adottare tutti i mezzi necessari per proteggere i civili e le aree popolate da civili (inclusa Bengasi), che fossero sotto la minaccia di un attacco, escludendo, però,

<sup>119</sup> La risoluzione è stata adottata all'unanimità da Bosnia Erzegovina, Brasile, Cina, Colombia, Federazione russa, Francia, Gabon, Germania, India, Libano, Nigeria, Portogallo, Sudafrica, Regno Unito e Stati Uniti.

<sup>120</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011, UN doc. S/RES/1970, rispettivamente, preambolo ('*recalling the Libyan authorities' responsibility to protect its population*') e par. 1. L'organo delle Nazioni Unite aveva poco prima adottato un comunicato stampa (22 febbraio 2010, UN doc. SC/10180; AFR/2120) con cui aveva esortato il governo libico '*to meet its responsibility to protect its population*'.

<sup>121</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 cit., rispettivamente ai paragrafi: 9-14; 15-21; 4-8.

<sup>122</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011, UN doc. S/RES/1973, preambolo: '*reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians*'. La risoluzione è stata adottata con dieci voti in favore (Bosnia Erzegovina, Colombia, Francia, Gabon, Libano, Nigeria, Portogallo, Sudafrica, Regno Unito e Stati Uniti) e cinque astensioni (Brasile, Cina, Federazione russa, Germania e India). Sulla scelta di astensione di Cina e Federazione russa sembrano aver giocato un ruolo significativo la posizione della Lega Araba, nonché il voto favorevole di tutti gli Stati africani presenti nel Consiglio di sicurezza: sul punto, J. WELSH, *Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP*, in *E&IA*, 2011, p. 258.

<sup>123</sup> *Ibidem*, par. 6-12. Il divieto fa salvi i voli con fini umanitari ('*such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya*', par. 7) e quelli autorizzati ai sensi dei par. 4 e 8 della risoluzione, per garantire la protezione della popolazione civile e il rispetto della *no-fly zone*.

la possibilità di inviare una forza di occupazione straniera sotto qualsiasi forma, in qualunque parte del territorio<sup>124</sup>.

Nell'occuparsi della situazione in Libia, dunque, il Consiglio di sicurezza ha espressamente richiamato il principio fondamentale della responsabilità di proteggere (vale a dire il dovere di protezione gravante sullo Stato territoriale), non limitandosi a menzionare documenti adottati in precedenza, ma dimostrando, piuttosto, di avere una certa familiarità con tale dottrina. Per la prima volta l'organo delle Nazioni Unite ha per così dire 'chiamato per nome' la responsabilità di proteggere in due documenti relativi alla risposta ad una grave crisi umanitaria e, soprattutto, adottati ai sensi del Capitolo VII della Carta, dimostrando così che possono considerarsi definitivamente superate le resistenze, manifestate da alcuni Stati, rispetto all'inclusione del concetto nelle risoluzioni del Consiglio.

Occorre certamente riconoscere che già in altre occasioni il Consiglio si era riferito al dovere di protezione gravante sullo Stato territoriale<sup>125</sup>, senza mai menzionare la responsabilità complementare della comunità internazionale e che, anche per quanto concerne le risoluzioni n. 1970 e n. 1973, il riferimento compiuto dall'organo delle Nazioni Unite è circoscritto all'aspetto meno contestato della dottrina, appunto l'obbligo di tutela degli individui da parte dello Stato. Tuttavia, nonostante la responsabilità complementare gravante sulla comunità internazionale non venga esplicitamente richiamata, non può dimenticarsi che – di fatto – le due risoluzioni sembrano dare attuazione proprio a tale responsabilità, realizzando, attraverso strumenti messi a disposizione dalla Carta, una risposta collettiva a gravi violazioni dei diritti umani.

Così, anche chi in dottrina ha evidenziato che di per sé l'intervento disposto dal Consiglio di sicurezza in Libia non ha un significato rivoluzionario per l'affermazione della responsabilità di pro-

<sup>124</sup> *Ibidem*, par. 4.

<sup>125</sup> Si vedano la risoluzione n. 1564 del 18 settembre 2004 (UN doc. S/RES/1564), preambolo, relativa alla situazione del Darfur; la risoluzione n. 1653 del 27 gennaio 2006 (UN doc. S/RES/1653), in cui il Consiglio precisa che i governi della regione dei grandi laghi '*have a primary responsibility to protect their populations*', par. 10. Alcune risoluzioni relative alla situazione in Georgia, poi, sottolineano in capo alle autorità dell'Abcazia '*a particular responsibility to protect returnees*': risoluzione n. 1393 del 31 gennaio 2002 (UN doc. S/RES/1393), par. 11; risoluzione n. 1427 del 29 luglio 2002 (UN doc. S/RES/1427), par. 12; risoluzione n. 1467 del 18 marzo 2003 (UN doc. S/RES/1467), par. 14; risoluzione n. 1494 del 30 luglio 2003 (UN doc. S/RES/1494), par. 15; risoluzione n. 1524 del 30 gennaio 2004 (UN doc. S/RES/1524), par. 16; risoluzione n. 1554 del 29 luglio 2004 (UN doc. S/RES/1554), par. 16; risoluzione n. 1582 del 28 gennaio 2005 (UN doc. S/RES/1582), par. 18; risoluzione n. 1615 del 29 luglio 2005 (UN doc. S/RES/1615), par. 19.

teggere (dal momento che non è la prima volta che il Consiglio di sicurezza considera una questione meramente interna quale minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, né che evidenzia le responsabilità dello Stato nella protezione), ammette, comunque, che la risposta della comunità internazionale nel caso di specie *'does show how the politics of humanitarian intervention has shifted to the point where it is harder to do nothing in the face of atrocities'*<sup>126</sup>.

Secondo un'altra voce dottrinale, poi, si potrebbe per certi versi immaginare che proprio l'idea di un dovere di azione da parte delle Nazioni Unite abbia ispirato la decisione di alcuni Stati membri del Consiglio di astenersi dal voto con il quale il Consiglio ha adottato la risoluzione 1973<sup>127</sup>: sarebbe, dunque, la responsabilità di proteggere ad aver determinato la scelta dei membri dotati di potere di veto di non ostacolare l'approvazione del documento citato. D'altro canto, però - continua l'Autore - 'alla tendenza a ricondurre la responsabilità di proteggere nell'alveo istituzionale delle Nazioni Unite, ha corrisposto (...) il riconoscimento di una ampia discrezionalità a favore degli Stati. (...) L'individuazione delle modalità strategiche e operative necessarie ad assicurare i diritti fondamentali della popolazione, è stata quindi affidata alla determinazione unilaterale degli Stati' generando 'una grande incertezza circa la compatibilità con la risoluzione di azioni non immediatamente funzionali rispetto all'obiettivo umanitario'<sup>128</sup>.

In questa direzione, sembra apprezzabile la posizione di chi suggerisce che la responsabilità di proteggere possa essere considerata un

<sup>126</sup> S. CHESTERMAN, *'Leading from behind': The Responsibility to Protect, the Obama doctrine, and humanitarian intervention after Libya*, in *E&IA*, 2011, p. 279. Nella stessa direzione ci pare si ponga l'International Coalition on the Responsibility to Protect nel sottolineare che il dibattito tra gli Stati membri con riferimento alla crisi in Libia *'was not about whether to act to protect civilians for mass atrocities but how to best protect the Libyan population'*, si veda il documento *Impact of Action in Libya on the Responsibility to Protect*, maggio 2011, disponibile sul sito della Coalition: [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org) (ultimo accesso ottobre 2011).

Si vedano anche le riflessioni di C. FOCARELLI, *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, in *DUDI*, 2011, pp. 373-377.

<sup>127</sup> E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *RDI*, 2011, p. 822.

<sup>128</sup> L'Autore segnala come la gestione delle operazioni, progressivamente volta a promuovere un cambio di regime in Libia, abbia determinato una presa di distanza da parte di alcuni membri del Consiglio di sicurezza e che, in termini più generali, la discussa attuazione della risoluzione 1973 sia 'espressione delle (...) difficoltà che derivano dal ricorso all'istituto delle autorizzazioni all'uso della forza', *ibidem* pp. 822-823.

paradigma per verificare fino a che punto le operazioni condotte dalla NATO nel caso di specie debbano considerarsi legittime<sup>129</sup>.

È infine da ricordare la risoluzione n. 1996 del luglio 2011, con cui il Consiglio di sicurezza ha istituito una missione ONU nella neonata Repubblica del Sudan meridionale (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*, UNMISS). Con tale documento, infatti, l'organo delle Nazioni Unite ha stabilito che l'UNMISS si adoperi al fine di aiutare il governo nell'esercizio delle proprie responsabilità in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché di protezione dei civili, in particolare *'advising and assisting the Government of the Republic of South Sudan, including military and police at national and local levels as appropriate, in fulfilling its responsibility to protect civilians, in compliance with international humanitarian, human rights, and refugee law'*<sup>130</sup>. L'UNMISS è stata autorizzata a ricorrere alla forza armata per portare a termine questa parte del mandato, e per garantire la protezione dei civili *'under imminent threat of physical violence'* e del personale umanitario e delle Nazioni Unite<sup>131</sup>.

### 3.2.7. Gli *informal interactive dialogues* dell'Assemblea generale e gli *open debates* del Consiglio di sicurezza: la posizione degli Stati in materia di responsabilità di proteggere

La responsabilità di proteggere rappresenta un tema significativo dell'agenda sia dell'Assemblea generale sia del Consiglio di sicurezza. In particolare, mentre l'Assemblea, chiamata ai sensi del *World Summit Outcome* a riflettere e discutere sulla responsabilità di proteggere, ha dato inizio alla prassi di organizzare degli incontri (*'informal interactive dialogues'*) nel corso dei quali gli Stati membri possono confrontarsi in materia, il Consiglio considera il tema nel contesto degli *open debates* sulla protezione dei civili nei conflitti armati.

Sulla competenza di entrambi gli organi a considerare e promuovere il dibattito sulla responsabilità di proteggere, gli Stati hanno, per la verità, espresso opinioni contrastanti: nel *World Summit Outcome*, i Capi di Stato e di governo avevano deferito alla sola Assemblea il compito di incoraggiare il confronto sul tema. L'Assemblea è in effetti l'organo più adatto, per composizione, a garantire una discussione che tenga in debita considerazione tutte le possibili diverse opinioni dei Paesi membri. Tuttavia, le discussioni maturate in seno agli

<sup>129</sup> Sul punto si veda G. EVANS, *UN Targets Libya cit.*

<sup>130</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1996 del 8 luglio 2011, UN doc. S/RES/1996, par. 3(b)iv.

<sup>131</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1996 cit., par. 4.

*open debates* del Consiglio di sicurezza, sebbene non circoscritte all'analisi della responsabilità di proteggere, consentono di valutare approfonditamente la percezione genuina degli Stati in materia. In ogni caso, poi, l'adozione delle risoluzioni n. 1970 e n. 1973 del 2011 sembra attestare il definitivo superamento delle resistenze espresse da taluni membri alla considerazione del tema da parte del Consiglio di sicurezza.

Nel corso del primo *interactive dialogue* dell'Assemblea generale, tenutosi nel luglio del 2009, le posizioni espresse dagli Stati partecipanti<sup>132</sup> hanno evidenziato il consenso diffuso sulle basi giuridiche della responsabilità di proteggere – come formulata nel *World Summit Outcome* – e sulla sua conformità alla Carta delle Nazioni Unite, al diritto umanitario e ai diritti umani; sull'individuazione dei tre pilastri, come da rapporto del Segretario generale del 2009; sulla necessità di circoscrivere la responsabilità di proteggere a quattro tipologie di crimini (crimini di guerra, genocidio, pulizia etnica, crimini contro l'umanità); nonché sul ruolo pionieristico degli Stati e delle organizzazioni del continente africano nel passaggio da un atteggiamento di non-intervento ad una prospettiva di non-indifferenza. Nel corso della discussione sono, poi, emersi alcuni profili sensibili: si tratta, tra l'altro, del rischio di selettività e di *'double standards'* nella scelta delle situazioni in cui intervenire e del timore che la responsabilità di proteggere rappresenti un pretesto per condurre interventi unilaterali.

I Paesi che hanno espresso forti riserve in materia di responsabilità di proteggere hanno ribadito la propria posizione anche nel secondo *interactive dialogue* tenutosi nel luglio 2010, nel corso del quale il confronto ha avuto ad oggetto il tema dell'*early warning*. Ciononostante, una maggiore apertura è stata manifestata da alcuni tra gli Stati più scettici in materia di responsabilità di proteggere<sup>133</sup>. Con ri-

<sup>132</sup> Sulle posizioni espresse dagli Stati vedi: Global Centre for the Responsibility to Protect, *Implementing the Responsibility to Protect – The 2009 General Assembly debate: an assessment*, agosto 2009, ([http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P\\_General\\_Assembly\\_Debate\\_Assessment.pdf](http://globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_General_Assembly_Debate_Assessment.pdf)) e International Coalition for the Responsibility to Protect, *Report on the General Assembly plenary debate on the Responsibility to Protect*, 15 settembre 2009, disponibile all'indirizzo web: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2538-icr-top-report-on-the-general-assembly-debate-on-the-responsibility-to-protect> (ultimo accesso ottobre 2011). Vedi anche S. ZIFCAK, *op. cit.*, pp. 518-520, 523.

<sup>133</sup> Si tratta di India, Cuba ed Egitto. Tra le varie regioni del mondo, il Sudamerica si caratterizza per ospitare sia alcuni dei più tenaci sostenitori della responsabilità di proteggere sia molti oppositori della dottrina. Gli Stati provenienti da Asia e Pacifico sembrano indirizzati ad una sempre maggiore apertura rispetto alla responsabilità di proteggere, mentre gli Stati africani hanno più volte sottolineato l'e-

ferimento alle organizzazioni regionali e sub-regionali, poi, da più parti si è sottolineata l'importanza di incrementare la cooperazione delle Nazioni Unite con tali istituzioni e particolare menzione è stata fatta all'Unione Europea, all'Unione Africana e alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale.

Un ulteriore *interactive dialogue* ha avuto luogo nel luglio 2011 sul tema '*The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect*'. In tale occasione diversi Stati membri hanno sottolineato l'importante ruolo che può essere svolto dalle organizzazioni regionali e sub-regionali nella prevenzione e nella risposta ai conflitti<sup>134</sup>.

Un altro contesto particolarmente significativo per raccogliere ed analizzare le opinioni degli Stati sulla responsabilità di proteggere è rappresentato dagli *open debates* del Consiglio di sicurezza in materia di protezione dei civili nei conflitti armati<sup>135</sup>.

La protezione dei civili è stata identificata quale questione meritevole di attenzione specifica, a partire da un rapporto del Segretario generale del 1998 sulle cause dei conflitti in Africa, in cui essa è stata

sistenza di meccanismi di *early warning* a livello regionale e sub-regionale, dimostrando ancora una volta, l'intenzione diffusa di dare applicazione alla responsabilità di proteggere. (Per un'analisi più dettagliata della posizione degli Stati africani sulla responsabilità di proteggere, P.D. WILLIAMS, *op. cit.*, pp. 392-416). L'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno infine evidenziato l'importanza della relazione tra responsabilità di proteggere e prevenzione del genocidio, insistendo sull'opportunità di istituzionalizzare il rapporto tra i due *Special Adviser* del Segretario generale. Per un'analisi dettagliata del *dialogue*, Global Centre for the Responsibility to Protect, '*Early warning, assessment, and the Responsibility to Protect: Informal Interactive Dialogue of the General Assembly held on 9 August 2010*', settembre 2010 (disponibile all'indirizzo: [http://globalr2p.org/.../Report\\_of\\_the\\_Secretary\\_General\\_Early\\_warning\\_assessment\\_and\\_the\\_responsibility\\_to\\_protect.pdf](http://globalr2p.org/.../Report_of_the_Secretary_General_Early_warning_assessment_and_the_responsibility_to_protect.pdf)) e International Coalition for the Responsibility to Protect, *GA dialogue on early warning, assessment and the Responsibility to Protect*, agosto 2010, disponibile all'indirizzo: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/2979-icrtp-report-of-ga-dialogue-on-early-warning-assessment-and-the-responsibility-to-protect> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>134</sup> Per un'analisi dettagliata del *dialogue*, International Coalition for the Responsibility to Protect, *Interactive dialogue of the UN General Assembly on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect*, agosto 2011, disponibile all'indirizzo: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3566-general-assembly-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect>, (ultimo accesso, ottobre 2011).

<sup>135</sup> Sul punto vedi anche C. FOCARELLI, *The Responsibility cit.*, pp. 205-209. Si rimanda, altresì, a L. POLI, *RtoP within the Security Council's open debates on the protection of civilians: a growing culture of protection*, in A. NOLLKAEMPER, J. HOFFMAN (Eds.), *RtoP: from principle to practice*, Amsterdam University Press, Amsterdam (in corso di pubblicazione), pp. 73-83.

definita come *'humanitarian imperative'*<sup>136</sup>. Il Consiglio di sicurezza ha così cominciato a considerare tale questione con riferimento a casi concreti e – a seguito dei fallimenti registrati nei Balcani, in Somalia e in Ruanda – la protezione dei civili nei conflitti armati è divenuta una specifica *thematic issue*, rispetto alla quale il Consiglio ha adottato alcune risoluzioni<sup>137</sup> e ha inaugurato la prassi degli *open debates*, nell'ambito dei quali gli Stati possono confrontarsi su un tema tanto importante<sup>138</sup>.

L'analisi delle posizioni espresse dagli Stati nel corso degli *open debates* rivela la graduale 'contaminazione' che la dottrina della responsabilità di proteggere sembra aver operato sulla percezione degli Stati rispetto al ruolo della comunità internazionale nella risposta alle gravi crisi interne.

Negli incontri tenutisi prima del 2001, il contributo della comunità internazionale in materia di protezione dei civili è stato variamente descritto. In generale, tuttavia, i partecipanti si sono per lo più limitati ad auspicare un approccio ampio da parte della comunità degli Stati, volto ad operare in diversi ambiti: da quello politico a quello economico e sociale, da quello umanitario a quello giuridico.

Negli *open debates* successivi al rapporto dell'ICISS<sup>139</sup>, alcune dichiarazioni sembrano essersi ispirate alla dottrina della responsabilità

<sup>136</sup> Segretario generale, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, (1998), UN doc. A/52/871, p. 11, par. 49-52.

<sup>137</sup> Si tratta delle risoluzioni n. 1265 del 17 settembre 1999 (UN doc. S/RES/1265); n. 1296 del 19 aprile 2000 (UN doc. S/RES/1296); n. 1674 del 28 aprile 2006 (UN doc. S/RES/1674); n. 1738 del 23 dicembre 2006 (UN doc. S/RES/1738); n. 1894 dell'11 novembre 2009 (UN doc. S/RES/1894). Oltre alla risoluzione n. 1674 che, come anticipato, ha comportato l'ingresso della responsabilità di proteggere nel contesto degli *open debates*, la risoluzione n. 1296 è particolarmente significativa perché riconosce che l'impatto dei conflitti sui civili può determinare le responsabilità del Consiglio ai sensi della Carta delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza ha anche rilasciato diversi *presidential statements*. Nel 2002 è stato adottato, come allegato ad uno di tale documenti (UN doc. S/PRST/2002/6) un '*Aide memoire*' che contribuisce ad identificare alcuni obiettivi chiave per la protezione dei civili, più volte aggiornato (da ultimo il 22 novembre 2010, UN doc. S/PRST/2010/25).

<sup>138</sup> Nel corso di tali incontri gli Stati hanno affrontato questioni quali la prevenzione di conflitti, la lotta all'impunità, la diffusione del diritto umanitario, la protezione di categorie particolarmente a rischio (bambini e rifugiati), la necessità di garantire la sicurezza per il personale umanitario, il divieto di alcune tipologie di armi come le mine anti-uomo e l'opportunità di includere la protezione dei civili nei mandati delle operazioni di *peacekeeping*.

<sup>139</sup> Per la verità i riferimenti ai rapporti dell'ICISS e dell'*High Level Panel* sono stati assai sporadici: si vedano le dichiarazioni di Canada nell'incontro del 14 giugno 2004, (UN doc. S/PV.4990 Resumption, p. 16) e di Canada, Liechtenstein e Argentina nell'incontro del 14 dicembre 2004, (UN doc. S/PV.5100 Resumption 1, pp. 5, 19, 20).

di proteggere: così alcuni Stati hanno definito le responsabilità dello Stato in materia di protezione come un aspetto essenziale del suo *status* sovrano e, soprattutto, hanno insistito sul ruolo complementare della comunità internazionale<sup>140</sup>. Naturalmente tale atteggiamento non è stato unanime: alcuni Stati hanno, infatti, dichiarato che la comunità internazionale deve limitarsi a fornire una mera assistenza agli Stati interessati<sup>141</sup>, esprimendo particolare preoccupazione rispetto a concetti quali l'intervento umanitario e la responsabilità di proteggere<sup>142</sup>.

Nel corso dell'*open debate* del dicembre 2005, gli Stati si sono confrontati sull'opportunità di inserire un riferimento alla responsabilità di proteggere in una risoluzione del Consiglio di sicurezza<sup>143</sup>. In tale occasione, la maggior parte dei partecipanti si è limitata a ribadire l'importanza dei paragrafi 138 e 139 del *World Summit Outcome*<sup>144</sup>. Altri Stati, invece, hanno espresso chiaramente il proprio favore per la dottrina della responsabilità di proteggere, insistendo sul dovere politico e morale gravante sulla comunità internazionale<sup>145</sup>. Un gruppo limitato di Paesi (in particolare Cina, Federazione russa ed Egitto) – ribadendo il proprio scetticismo rispetto alla responsabilità di proteggere – hanno sottolineato il ruolo primario dello Stato nella protezione dei civili, negando un ruolo attivo (se non di mera assistenza) alla comunità internazionale. Questi Stati hanno peraltro insistito anche sull'opportunità che fosse l'Assemblea generale (e non il Consiglio di sicurezza) a considerare il tema della responsabilità di proteggere.

Negli incontri successivi all'adozione della risoluzione n. 1674 del 2006, gli Stati che avevano espresso la propria contrarietà alla re-

<sup>140</sup> Così per esempio la Romania nell'incontro del 14 giugno 2004 (UN doc. S/PV.4990, p. 7). La Francia ha addirittura dichiarato che *'there is a collective obligation to protect when a State is no longer in a position to exercise one of its primary responsibilities (...) or no longer has the will to do so'*, 14 dicembre 2004 (UN doc. S/PV.5100, p. 12).

<sup>141</sup> In questi termini la Federazione russa (10 dicembre 2002, UN doc. S/PV.4660, p. 28) e la Repubblica di Corea (9 dicembre 2003, UN doc. S/PV.4877 Resumption 1, p. 10).

<sup>142</sup> Colombia, 14 dicembre 2004 (UN doc. S/PV.5100 Resumption 1, p. 23).

<sup>143</sup> Come si è anticipato nel testo, i contrasti emersi nel corso dell'*open debate* hanno finito per ritardare l'adozione di quella che sarebbe poi stata la risoluzione n. 1674 del 28 aprile 2006.

<sup>144</sup> Si vedano le dichiarazioni di Brasile, Italia, Perù, Germania, Giappone, Sudafrica, Svizzera, Messico (UN doc. S/PV.5319 alle pp. 10, 12, 13, 20, 23, 27, 28 e 29), nonché Algeria, Francia, Regno Unito e Norvegia (UN doc. S/PV.5319 Resumption 1, alle pp. 3, 7, 9 e 10) del 9 dicembre 2005.

<sup>145</sup> In questi termini si sono espressi Argentina, Benin, Canada, Grecia, Tanzania e Danimarca (UN doc. S/PV.5319, pp. 8, 11, 15, 22, 25, 31), nonché Liechtenstein (UN doc. S/PV.5319 Resumption, p. 15).

sponsabilità di proteggere hanno radicalizzato la propria posizione, insistendo sulla necessità che la comunità internazionale – nell’offrire assistenza in materia di protezione dei civili – rispetti la sovranità dello Stato<sup>146</sup> e il ruolo del governo<sup>147</sup>, conformandosi alla sua volontà<sup>148</sup> e seguendo le sue indicazioni<sup>149</sup>. La responsabilità di proteggere per questi Stati continua ad essere considerata con sospetto, quasi fosse un nuovo strumento di colonialismo<sup>150</sup>.

Tuttavia, il numero degli Stati che percepiscono la necessità di un’azione effettiva e tempestiva da parte della comunità internazionale e delle Nazioni Unite è certamente in crescita<sup>151</sup>. Particolarmente sentita è l’esigenza di mettere in pratica i principi della responsabilità di proteggere ed è interessante che questa posizione sia stata espressa non solo da singoli Stati<sup>152</sup>, ma anche dall’Unione Europea<sup>153</sup>. Numerosi Stati, inoltre, hanno cominciato a considerare il ruolo della comunità internazionale in termini di obbligo giuridico e non solo

<sup>146</sup> Così Federazione russa (4 dicembre 2006, UN doc. S/PV.5577 Resumption 1, p. 8), Vietnam (27 maggio 2008, UN doc. S/PV.5898, p. 14), Venezuela (14 gennaio 2009, UN doc. S/PV.6066 Resumption 1, p. 32), Colombia (22 novembre 2010, UN doc. S/PV.6427 Resumption 1, p. 30), Cina e Sri Lanka (10 maggio 2011, UN doc. S/PV.6531, pp. 20, 31).

<sup>147</sup> Sri Lanka (26 giugno 2009, UN doc. S/PV.6151 Resumption 1, p. 23).

<sup>148</sup> Cina (22 giugno 2007, UN doc. S/PV.5703, p. 17).

<sup>149</sup> Colombia (22 giugno 2007, UN doc. S/PV.5703, p. 39).

<sup>150</sup> Venezuela (7 luglio 2010, UN doc. S/PV.6354 Resumption 1, p. 21 e 10 maggio 2011, UN doc. S/PV.6531 Resumption 1, p. 19); Sudan (22 novembre 2010, UN doc. S/PV.6427 Resumption 1, p. 26).

<sup>151</sup> Si vedano per esempio le dichiarazioni di Ghana (28 giugno 2006, UN doc. S/PV.5476, p. 12), Perù (22 giugno 2007, UN doc. S/PV.5703, p. 8), Nigeria (22 novembre 2011, UN doc. S/PV.6427, p. 16), Libano (10 maggio 2011, UN doc. S/PV.6531, p. 23).

<sup>152</sup> Per esempio Canada, Australia e Nuova Zelanda (22 giugno 2007, UN doc. S/PV.5703, p. 35); Nuova Zelanda e Australia (20 novembre 2007, rispettivamente UN doc. S/PV.5781, p. 31 e UN doc. S/PV.5781 Resumption 1, p. 13); Italia, Croazia e Australia (27 maggio 2008, UN doc. S/PV.5898, pp. 7, 21, 25); Francia (14 gennaio e 26 giugno 2009, UN doc. S/PV.6066, p. 25 e UN doc. S/PV.6151, p. 17); Italia e Perù (7 luglio 2010, rispettivamente UN doc. S/PV.6354, p. 33 e UN doc. S/PV.6354 Resumption 1, p. 17); Ghana, (22 novembre 2010, UN doc. S/PV.6427 Resumption 1, p. 20).

<sup>153</sup> Si vedano le dichiarazioni di Portogallo (20 novembre 2007, UN doc. S/PV.5781 Resumption 1, p. 2); Slovenia (27 maggio 2008, UN doc. S/PV.5898 p. 29); Venezuela (26 giugno 2009, UN doc. S/PV.6151 p. 30). Con riferimento alla crisi libica si sono espressi, in particolare, Germania e Paesi Bassi (10 maggio 2011, rispettivamente S/PV.6531, p. 18 e S/PV.6531 Resumption 1, p. 24). In tale occasione il rappresentante dei Paesi Bassi ha evidenziato che il linguaggio utilizzato nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1970 e n. 1973 *‘acknowledges the very close relationship between the protection of civilians and the responsibility to protect’*, *ibidem*.

di imperativo morale o dovere politico<sup>154</sup>: in questa prospettiva, l'Unione Europea ha sottolineato la necessità di inserire la responsabilità di proteggere in un quadro normativo completo<sup>155</sup>.

È, dunque, evidente che la dottrina della responsabilità di proteggere ha gradualmente influenzato le posizioni espresse dagli Stati in materia di protezione dei civili, contribuendo ad identificare un'opinione ampiamente condivisa sul ruolo della comunità internazionale nella gestione delle crisi umanitarie, caratterizzate dalla commissione di gravi crimini internazionali<sup>156</sup>.

Come si vedrà a conclusione del capitolo, questa 'contaminazione' deve essere correttamente intesa come uno degli indicatori dell'*opinio necessitatis* di una risposta effettiva da parte della comunità internazionale, nei casi in cui il singolo Stato non sia in grado di adempiere alla propria responsabilità di proteggere.

### 3.2.8. L'evoluzione della responsabilità di proteggere nel contesto delle Nazioni Unite e l'ipotesi delle catastrofi naturali

Prima di analizzare come la responsabilità di proteggere sia stata accolta nell'ambito di alcune organizzazioni internazionali regionali, sembra opportuno riflettere sui profili emersi dall'esame dell'evoluzione della dottrina in seno alle Nazioni Unite. Ci pare, infatti, che questa elaborazione debba essere il punto di partenza per ogni indagine sul tema, quanto meno per il legame che sussiste tra il concetto in esame e la gestione dell'uso della forza, una delle competenze più importanti dell'ONU. Rispetto a tale elaborazione, le prospettive di sviluppo che si profilano per la responsabilità di proteggere nei con-

<sup>154</sup> Sono particolarmente significative le dichiarazioni di Congo e Belgio (22 giugno 2007, UN doc. S/PV.5703, pp. 16, 24), Regno Unito e Ghana (20 novembre 2007, UN doc. S/PV.5781, pp. 11, 17), Panama (27 maggio 2008, UN doc. S/PV.5898, p. 15), Burkina Faso (14 gennaio 2009, UN doc. S/PV.6066, p. 18).

<sup>155</sup> Si veda la dichiarazione della Svezia del 11 novembre 2009 (UN doc. S/PV.6216, p. 30).

<sup>156</sup> L'impegno assunto da alcuni Stati in materia di responsabilità di proteggere sembra essere stato ulteriormente rafforzato dall'inclusione di un riferimento alla dottrina in documenti relativi alla propria politica di difesa: si tratta, in particolare, di Francia, Germania, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti. Altri Stati (Ghana, Danimarca, Argentina, Costa Rica, Paesi Bassi, Uruguay, oltre a Regno Unito e Stati Uniti) hanno creato una posizione istituzionale specifica per il coordinamento delle attività in materia di responsabilità di proteggere. Si veda il documento '*National endorsements of Responsibility to Protect: policy papers, strategy documents and focal points*' del 2 febbraio 2011, predisposto dall'International Coalition for the Responsibility to Protect, reperibile all'indirizzo: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35r2pctopics/3178nationalendorsements-of-responsibility-to-protect-what-has-your-government-done> (ultimo accesso ottobre 2011).

testi regionali rappresentano, poi, possibili tendenze evolutive, da verificare più nel dettaglio.

I documenti prodotti dai diversi organi delle Nazioni Unite in materia di responsabilità di proteggere hanno chiaramente circoscritto la portata del concetto enucleato per la prima volta dall'ICISS, ribadendo, in particolare, la necessità del rispetto dei principi e delle norme della Carta di San Francisco, la quale – come è noto – non prevede alcuna opzione secondaria nel caso in cui il Consiglio di sicurezza sia impossibilitato ad agire<sup>157</sup>.

In direzione analoga si pone la distinzione del concetto in esame da quello di intervento umanitario: per le Nazioni Unite la responsabilità di proteggere è uno strumento utile ad orientare l'attività dell'Organizzazione e a spronare gli Stati ad agire secondo i principi e le regole della Carta e non, invece, un principio volto a colmare le lacune della Carta stessa, sanando le inefficienze del sistema o, quanto meno, suggerendo meccanismi suppletivi 'd'emergenza', che funzionino in via del tutto eccezionale. In questa prospettiva ci sembra debba leggersi anche il riferimento alla responsabilità di proteggere nelle risoluzioni adottate in risposta alla crisi in Libia.

Rispetto alla formulazione del concetto ad opera dell'ICISS, poi, l'evoluzione successiva sembra aver consacrato una volta per tutte l'identificazione delle gravi circostanze (descritte in termini molto ampi nel rapporto del 2001) che fanno sorgere la responsabilità di proteggere: si tratta di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica. Tutti i documenti delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali regionali, ma anche lo stesso dibattito scientifico, hanno fatto riferimento pressoché esclusivamente a tali ipotesi. Proprio rispetto a queste terribili violazioni si rileva spesso, peraltro, il coinvolgimento diretto dello Stato o, quanto meno, di alcuni suoi organi: niente può dunque evidenziare meglio l'importanza della responsabilità complementare della comunità internazionale<sup>158</sup>.

È stata comunque oggetto di riflessione teorica l'eventualità che la responsabilità di proteggere possa essere invocata nel caso in cui a

<sup>157</sup> Assai sporadici sono stati i richiami ad una possibile alternativa all'inoperatività del Consiglio di sicurezza: si è già ricordato il riferimento alle organizzazioni regionali operato dall'*High Level Panel* nel 2004 e la menzione del meccanismo previsto dalla risoluzione dell'Assemblea generale *Uniting for Peace*, contenuta nel rapporto del Segretario generale *Implementing the Responsibility to Protect*.

<sup>158</sup> Per un commento sull'identificazione di tali circostanze che ne evidenzia lacune e limiti con riferimento ad ipotesi quali la tortura, la pirateria e, soprattutto, l'inflizione di danni ecologici, L.A. MALONE, *Green helmets: eco-intervention in the twenty-first century. Unilateral and multilateral intervention*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 23-26.

mietere vittime sia un disastro naturale<sup>159</sup>. In effetti il rapporto dell'ICISS indicava quale esempio di 'giusta causa' per l'intervento della comunità internazionale anche una catastrofe naturale a cui lo Stato territoriale non sia in grado o non intenda rispondere adeguatamente, anche solo chiedendo assistenza a tal fine<sup>160</sup>.

La questione è stata, poi, considerata in concreto con riferimento al ciclone Nargis che, nel maggio del 2008, ha devastato il Myanmar uccidendo circa 140.000 persone e lasciando centinaia di migliaia di uomini e donne senza casa<sup>161</sup>.

Dopo il disastro, la giunta militare aveva inizialmente impedito l'ingresso nel Paese di personale e aiuti umanitari provenienti dall'Occidente (ostacolando sensibilmente anche il flusso di informazioni) e aveva così contribuito al peggioramento di una situazione già molto precaria. I generali temevano evidentemente che gli aiuti potessero rappresentare un pretesto per l'ingerenza nei propri affari interni, da parte di quegli Stati che più volte avevano manifestato preoccupazione per le gravi violazioni dei diritti umani commesse nel Paese.

Nei giorni immediatamente successivi alla catastrofe, il ministro degli esteri Bernard Kouchner reagiva al rifiuto della giunta di consentire l'approdo di una nave militare francese che portava aiuti umanitari, sostenendo che l'atteggiamento del governo avrebbe dovuto generare la messa in atto della responsabilità di proteggere della comunità internazionale. Il ministro invocava, in particolare, l'adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che imponesse l'aiuto

<sup>159</sup> Si vedano – oltre ai contributi puntualmente citati in seguito – T.R. SAECHAO, *Natural disasters and the Responsibility to Protect: from chaos to clarity*, in *BrookJIL*, 2007, pp. 663-708; L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles: l'émergence d'un régime?*, in *Société Française pour le Droit International*, *op. cit.*, pp. 149-152; K. BEECKAM e A. MIRON, *Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes: les récentes initiatives*, *ivi*, pp. 161-167; E. LUCK, *Environmental emergencies and the Responsibility to Protect: a bridge too far?*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 32-38; F. ZORZI GIUSTINIANI, *La 'responsabilità di proteggere'. Riflessioni a margine del caso birmano*, in *DUDI*, 2009, pp. 33-53; T.R. JACKSON, *Bullets for beans: humanitarian intervention and the Responsibility to Protect in natural disasters*, in *NavalLR*, 2010, pp. 1-20; A. ÖZERDEM, *The 'Responsibility to Protect' in natural disasters: another excuse for interventionism? Nargis Cyclone, Myanmar*, in *CS&D*, 2010, pp. 693-713.

<sup>160</sup> ICISS, *op. cit.*, p. 33 par. 4.20: *'overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened'*.

<sup>161</sup> Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (dall'inglese, OCHA), *Myanmar Cyclone Nargis Situation Report No. 46*, 28 agosto 2008, disponibile all'indirizzo: <http://ochaonline.un.org/MyanmarSituationReports/tabid/4600/default.aspx> (ultimo accesso ottobre 2011).

internazionale<sup>162</sup>. La provocazione di Kouchner ha generato un ampio dibattito in materia e l'opinione pubblica e scientifica si è divisa tra coloro che ritenevano che non ci fosse sostanziale differenza tra le vittime di un conflitto armato e quelle di un disastro naturale cui non si fosse prontamente risposto<sup>163</sup> e chi reputava pericoloso e fuorviante parlare di responsabilità di proteggere con riferimento ad una calamità naturale<sup>164</sup>.

La situazione in Myanmar è poi migliorata soprattutto grazie all'intervento dell'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (dall'inglese ASEAN), che ha chiesto ed ottenuto che gli aiuti dall'Occidente pervenissero nel Paese attraverso la Thailandia e ha inviato personale sanitario in cooperazione con le Nazioni Unite<sup>165</sup>.

Il dibattito sulla possibilità di riferirsi alla responsabilità di proteggere nel caso in esame ha rivelato, come era prevedibile, le preoccupazioni di chi teme un uso strumentale del concetto, al fine di giustificare nuove forme di intromissione negli affari interni degli Stati. Per contenere un simile rischio, però, sembra sufficiente fare stretto riferimento alle ipotesi di crimini internazionali che lo sviluppo del concetto ha finito per identificare come le uniche circostanze in cui la responsabilità di proteggere può trovare applicazione.

In questa prospettiva, la responsabilità di proteggere non può dirsi applicabile *tout court* nei casi di disastro naturale, ma, piuttosto, quando tali catastrofi – a causa delle incapacità o, peggio, delle cattive intenzioni del governo – rappresentino il contesto per la commissione di crimini internazionali e, in particolare, di crimini contro l'umanità<sup>166</sup>. Da questo punto di vista, il comportamento irresponsa-

<sup>162</sup> S. MYDANS, *Myanmar faces pressure to allow major aid effort*, in *The New York Times*, 8 maggio 2008, (<http://www.nytimes.com/2008/05/08/world/asia/08myanmar.html>, ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>163</sup> Per un resoconto di alcune posizioni a favore si veda: A. KNIGHT, V. POPOVSKI, *Putting people ahead of protocol*, in *Edmonton Journal*, 4 giugno 2008, disponibile all'indirizzo: <http://www.canada.com/edmontonjournal/news/ideas/story.html?id=0f041843-446d-4fce-b650-b3c904487a93> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>164</sup> Le critiche sono pervenute da numerose organizzazioni umanitarie (si veda, per esempio, la posizione espressa da 'Medici senza Frontiere' (<http://www.doctorswithoutborders.org/news/article.cfm?id=2740>, ultimo accesso ottobre 2011) e anche dall'OCHA, *Press Conference* del 7 maggio 2008 ([http://www.un.org/News/briefings/docs/2008/080507\\_Holmes.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2008/080507_Holmes.doc.htm), ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>165</sup> ASEAN, *A humanitarian call: the ASEAN response to cyclone Nargis*, Jakarta, luglio 2010, disponibile all'indirizzo: <http://www.aseansec.org/publications/nargis/1.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>166</sup> In questi termini si è espresso, con riferimento alla vicenda in Myanmar, anche G. EVANS, *Facing up to our responsibilities*, in *The Guardian*, 12 maggio 2008, disponibile all'indirizzo: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> (ultimo accesso ottobre 2011).

bile o dichiaratamente criminale di un governo che neghi l'assistenza umanitaria alle vittime di un disastro naturale ben potrebbe risolversi nella commissione di atti di omicidio, se non di un vero e proprio sterminio o, quanto meno, di atti inumani diretti – secondo la definizione fornita dallo Statuto della Corte penale internazionale – ‘a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale’<sup>167</sup>. Perché l'azione degli organi di un governo possa essere qualificata in questi termini, però, è necessario che tutti gli elementi della fattispecie considerata siano adeguatamente verificati: non solo *mens rea* e *actus reus*<sup>168</sup> di ‘omicidio’ o ‘sterminio’<sup>169</sup> o, ancora, ‘altro atto inumano’<sup>170</sup>, ma anche gli elementi ‘*chapeau*’ della definizione di crimini contro l'umanità, vale a dire la commissione degli stessi nell'ambito di un attacco sistematico o a vasto raggio contro la popolazione civile<sup>171</sup> e la ‘consapevolezza

<sup>167</sup> Statuto della Corte penale internazionale, art. 7.1 lett. (b) e (k). Sul punto vedi S. FORD (*Is the failure to respond appropriately to a natural disaster a crime against humanity? The Responsibility to Protect and individual criminal responsibility in the aftermath of cyclone Nargis*, in *DenvJIL*, 2010, pp. 244-250), il quale considera la possibilità di riferirsi, altresì, alla fattispecie di omicidio e persecuzione. L'Autore esclude, però, che quest'ultima possa essere considerata nel caso della crisi in Myanmar.

<sup>168</sup> Per alcune riflessioni su *mens rea* e *actus reus* di omicidio e altri atti inumani, con particolare riferimento alla condotta omissiva, J. WONG, *Reconstructing the Responsibility to Protect in the wake of cyclones and separatism*, in *TuLLR*, 2009, pp. 251-256.

<sup>169</sup> Vale a dire, secondo la definizione di cui all'art. 7.2 lett (b) dello Statuto di Roma, ‘il sottoporre intenzionalmente le persone a condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione, quali impedire l'accesso al vitto ed alle medicine’. Sul punto G. EVANS (*The Responsibility to Protect in environmental emergencies*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 30-31) evidenzia: ‘*the most problematic aspect of applying all this language to the Myanmar case might appear to be the «intentionality» requirement, given that what would most likely have been in issue here was not so much direct intention to cause suffering and death, but reckless indifference as to whether such harm occurred. But, in fact, the Rome Statute defines a person as having intent where, «in relation to a consequence, the person means to cause that consequence, or is aware that it will occur in the ordinary course of events». This formulation is apparently broad enough to encompass common law notions of recklessness.*

<sup>170</sup> L'elemento distintivo di tale categoria residuale sembra essere il ‘carattere simile’ alle altre ipotesi specificatemenne indicate. A tal proposito è stato evidenziato: ‘*while it is not possible to provide a definitive list of actions that can be considered inhumane for the purpose of the Rome Statute, what can be said is that the conduct must be comparable in nature and gravity to the broad categories of crimes listed in article 5, and must compare also – in nature and gravity – to the crimes already specified in article 7*’, R. BARBER, *The Responsibility to Protect the survivors of natural disaster: cyclone Nargis, a case study*, in *JCSL*, 2009, p. 19.

<sup>171</sup> Per la definizione di ‘attacco sistematico o a vasto raggio contro la popolazione civile’, E. GREPPI, *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale. Lineamenti generali*, UTET, Torino 2001, pp. 175-179. L'Autore sottolinea

dell'attacco', ovvero la corretta percezione della natura e della portata dell'atto commesso<sup>172</sup>. In secondo luogo, anche in questo caso sarebbe comunque necessario – prima di procedere ad un intervento militare – verificare che altre soluzioni, non implicanti l'uso della forza, si rivelino infruttuose<sup>173</sup>.

In conclusione, non può escludersi che la responsabilità di proteggere possa trovare applicazione nel caso in cui una crisi sia originariamente determinata da un disastro naturale le cui conseguenze si aggravino a causa del comportamento delle autorità dello Stato, né una simile eventualità sembra essere così remota<sup>174</sup>. È, però, necessario circoscrivere l'applicabilità della dottrina citata ai casi più gravi, a pena altrimenti di svuotarla di ogni significato<sup>175</sup>.

#### 4. *La responsabilità di proteggere e le organizzazioni internazionali regionali*

La costituzione dottrinale di cui si dice ha ricevuto importanti conferme anche in contesti istituzionali regionali<sup>176</sup>.

che l'attacco non deve necessariamente comportare un'azione militare, ma ben può consistere in un comportamento di natura non violenta come la politica di *apartheid* o altre forme di pressione esercitata sulla popolazione per costringerla a tenere determinati comportamenti, *ibidem*, pp. 177-178. Sul punto vedi anche R. BARBER, *op. cit.*, pp. 20-21, che – richiamando anche A. CASSESE – ritiene che il requisito previsto dal diritto consuetudinario sia in realtà una '*widespread or systematic practice*' e non necessariamente un attacco. Con riferimento al caso del Myanmar, S. FORD, *op. cit.*, pp. 255-260.

<sup>172</sup> Sul punto, con riferimento alla vicenda del ciclone Nargis, R. BARBER, *op. cit.*, p. 22; S. FORD, *op. cit.*, p. 261.

<sup>173</sup> R. BARBER (*op. cit.*, pp. 23-31) considera, altresì, parametri quali intento legittimo, proporzionalità dei mezzi e bilanciamento delle conseguenze.

<sup>174</sup> È stato in proposito sottolineato come in molti Paesi, soprattutto sul continente africano le conseguenze di calamità naturali siano state esacerbate '*by using starvation or access to food as a political tactic*': le vicende in Etiopia, Zimbabwe, e Darfur rappresentano tristemente buoni esempi in questo senso, T.R. JACKSON, *op. cit.*, p. 16.

<sup>175</sup> Secondo G. EVANS, '(...) *any widening of the application of «responsibility to protect» terminology, expressly or by implication, beyond its core business of addressing mass atrocity crimes is dangerous from the perspective of undermining the utility of «responsibility to protect» as a rallying cry. If anything else is bundled under the «responsibility to protect» banner – be it conflict generally, human rights generally, human security generally, environmental emergencies specifically, or anything else – we run a serious risk of diluting its capacity to mobilize international consensus in the cases where it is really needed*', ID., *The Responsibility to Protect in environmental emergencies cit.*, p. 32.

<sup>176</sup> Per alcune riflessioni sul ruolo delle organizzazioni regionali nella realizza-

Meritano attenzione l'Unione Africana e l'Unione Europea: quest'ultima, in particolare, non solo ha espresso il proprio favore per la dottrina, ma rappresenta anche una realtà istituzionale in grado di dare un contributo significativo alla messa in atto dei principi della responsabilità di proteggere.

Sono escluse da questa trattazione altre organizzazioni – in particolare l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) e l'ASEAN<sup>177</sup> –

zione dei principi della responsabilità di proteggere, K.H. HAUGEVIK, *Regionalising the Responsibility to Protect: possibilities, capabilities and actualities*, in *GR2P*, 2009, pp. 346-363.

<sup>177</sup> Sulla nascita e sviluppo dell'Organizzazione degli Stati Americani si dirà più nel dettaglio nel prossimo capitolo; è utile sin d'ora anticipare che il contesto interamericano è quello in cui hanno trovato un precoce sviluppo le regole e i meccanismi in materia di sicurezza collettiva su base regionale. L'esistenza di tali soluzioni regionali ha peraltro fortemente condizionato la redazione della Carta delle Nazioni Unite e, più specificatamente, del Capitolo VIII. Per un inquadramento generale, P. PIRRONE, *I rapporti tra Organizzazione degli Stati Americani e Organizzazione delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI e M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 63-106.

Per quanto concerne l'ASEAN, invece, è sufficiente precisare che tale organizzazione ha sviluppato soltanto procedure informali di *conflict prevention*, nonostante siano stati esperiti alcuni tentativi di istituzionalizzare meccanismi di risoluzione dei conflitti. Con il Trattato del 1976 (*Treaty of amity and cooperation in southeast Asia*) si intendeva definire un codice di condotta tra gli Stati fondato su principi quali il reciproco rispetto di sovranità, indipendenza, integrità territoriale e identità nazionale, il divieto di interferenza negli affari interni e di uso o minaccia della forza, nonché l'obbligo di cooperazione effettiva tra gli Stati. Il Trattato inoltre istituiva un *High Council* chiamato a suggerire alle parti di una controversia metodi di soluzione pacifica: le *Rules of Procedures* del Consiglio sono state adottate soltanto nel 2001. D'altro canto, anche la *Troika* istituita nel 1999 – creata per consentire all'ASEAN di gestire tempestivamente questioni urgenti tra cui quelle relative alla sicurezza nella regione – è chiamata ad operare nel rispetto dei principi citati e, *in primis*, della non-interferenza negli affari interni degli Stati. In seno all'ASEAN hanno finito per trovare applicazione *'low-key security approaches that promote trust and confidence-building through established habits of dialogue, observance of regional norms and the building of loose/informal institutions to support these process-oriented approaches to preventing regional conflicts'* (M.C. ANTHONY, *Regionalisation of peace in Asia: experiences and prospects of ASEAN, ARF and UN partnership*, Institute of Defence and Strategic Studies, gennaio 2003, p. 9, disponibile all'indirizzo: [www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP42.pdf](http://www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP42.pdf), ultimo accesso ottobre 2011). In quest'ottica deve essere valutato anche l'ASEAN *Regional Forum* (ARF), foro di dialogo multilaterale di cui fanno parte, oltre ai dieci membri dell'ASEAN (Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam), altri Paesi che hanno un interesse e/o svolgono un ruolo nel mantenimento della pace nella regione Asia-Pacifico (Australia, Bangladesh, Canada, Cina, Corea, Federazione russa, Giappone, India, Mongolia, Nuova Zelanda, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Stati Uniti, Sri Lanka e Timor Est), nonché l'Unione Europea. L'approccio dell'AFR in materia di sicu-

in seno alle quali l'interesse per la responsabilità di proteggere è assente o molto ridotto<sup>178</sup>. In tali contesti istituzionali il principio del non intervento negli affari interni è fortemente sentito e si giustifica in ragione della realtà geopolitica in cui le due organizzazioni si inseriscono: la grande varietà di contesti culturali e sistemi politici dei membri dell'ASEAN, da una parte, e il timore di indebite ingerenze da parte degli Stati Uniti nei paesi del Sudamerica, dall'altra.

#### 4.1. *L'Unione Africana (cenni introduttivi)*

L'approccio dell'Unione Africana in materia di responsabilità di proteggere rappresenta uno dei profili che questo lavoro intende approfondire. Conviene, dunque, sin da ora richiamare i documenti più significativi che manifestano l'atteggiamento ampiamente favorevole dell'organizzazione rispetto al concetto di responsabilità di proteggere<sup>179</sup>.

Particolarmente rilevanti sono le disposizioni degli articoli 4(h) dell'Atto Costitutivo e 4(j) del Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza, che riconoscono in capo all'Unione Africana il diritto d'intervento nel territorio di un Paese membro, nel quale siano commessi crimini di guerra, genocidio e crimini contro

rezza, 'has reflected the «ASEAN Way» of conflict management and security cooperation that is informal, incremental, and consensus-based, and that rests on the basis of non-intervention in states' domestic affairs and avoidance of direct confrontation in the forum's deliberations, to prevent cooperation in other areas from being disrupted' (C. CHUNG, *The role of Asia-Pacific organizations in maintaining regional security*, in *KorJDA*, 2008, pp. 171). Sull'ASEAN si veda anche A. MINUTI, *ASEAN e mantenimento della pace nel quadro del sistema Nazioni Unite*, in F. LATANZI, M. SPINEDI, *op. cit.*, pp. 161-180.

Per alcune riflessioni sull'opportunità di promuovere il dibattito in materia di responsabilità di proteggere nel sud-est asiatico, N.M. MORADA, *R2P Roadmap in Southeast Asia: challenges and prospects*, in UNISCI Discussion Paper n. 11, 2006, pp. 59 ss., disponibile all'indirizzo: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=19510> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>178</sup> Si vedano, comunque, i commenti sul possibile contributo, rispettivamente dell'ASEAN e dell'OSA, nell'applicazione di principi connessi alla responsabilità di proteggere di N. MORADA, (*The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect: ASEAN and the ARF*, in AA.VV., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, disponibile all'indirizzo: <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=457>, ultimo accesso ottobre 2011, pp. 19-29) e di B.G. RAMCHARAN, (*Enhancing the Responsibility to Protect in Latin America and the Caribbean*, *ivi*, pp. 38 ss.).

<sup>179</sup> Per qualche riflessione, M. MWANASALI, *The African Union, the United Nations and the Responsibility to Protect: towards an African intervention doctrine*, in *GR2P*, 2010, pp. 388-413.

l'umanità<sup>180</sup>. Le norme citate non solo non prevedono la necessità che lo Stato territoriale non sia in grado o non voglia adempiere alla propria responsabilità, ma neppure condizionano l'intervento dell'organizzazione regionale all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>181</sup>. È da sottolineare poi che – in un documento approvato nel 2005 in materia di riforma delle Nazioni Unite (il cosiddetto *Ezulwini Consensus*) – il Consiglio esecutivo dell'UA ha sottolineato che l'intervento delle organizzazioni regionali deve essere autorizzato dal Consiglio di sicurezza, sebbene in situazioni d'emergenza tale approvazione possa essere rilasciata *ex post*<sup>182</sup>. Sembra a tal

<sup>180</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, art. 4: *'the Union shall function in accordance with the following principles: (...) (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity'*; Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, (Protocollo di Durban) 2002, art. 4: *'the Peace and Security Council shall be guided by the principles enshrined in the Constitutive Act, the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights. It shall, in particular, be guided by the following principles: (...) (j) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity, in accordance with Article 4(h) of the Constitutive Act'*.

Un emendamento all'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo (adottato il 3 febbraio 2003, ma non ancora entrato in vigore) prevede come ulteriore ipotesi di intervento dell'Unione il caso in cui 'l'ordine legittimo sia in pericolo'; per qualche riflessione sul punto si rimanda al capitolo III, pp. 152-153.

<sup>181</sup> Nel Protocollo istitutivo del Consiglio per la pace e la sicurezza, tuttavia, il ruolo del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è ricordato sia nel Preambolo (nel quale si accenna alle competenze previste nella Carta delle Nazioni Unite per le organizzazioni regionali) sia nell'art. 17 il quale regola i rapporti tra Unione Africana, Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali. La prima parte del comma 1 dell'art. 17 recita come segue: *'in the fulfilment of its mandate in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security'*.

<sup>182</sup> *'Authorization for the use of force by the Security Council should be in line with the conditions and criteria proposed by the Panel, but this condition should not undermine the responsibility of the international community to protect. Since the General Assembly and the Security Council are often far from the scenes of conflicts and may not be in a position to undertake effectively a proper appreciation of the nature and development of conflict situations, it is imperative that Regional Organisations, in areas of proximity to conflicts, are empowered to take actions in this regard. The African Union agrees with the Panel that the intervention of Regional Organisations should be with the approval of the Security Council; although in certain situations, such approval could be granted «after the fact» in circumstances requiring urgent action. In such cases, the UN should assume responsibility for financing such operations'*: Consiglio esecutivo dell'Unione Africana, 7a Sessione Straor-

proposito importante rammentare che il diritto di intervento è senza dubbio una norma di diritto internazionale, poiché contenuto in strumenti pattizi (l'Atto Costitutivo e il Protocollo istitutivo del Consiglio per la pace e la sicurezza), mentre la responsabilità di proteggere rappresenta, per il momento, solo una norma in divenire.

Il favore per la responsabilità di proteggere è stato espresso anche da altri organi dell'Unione Africana. Significativa, in particolare, è l'adozione nel 2007 di una risoluzione da parte della Commissione Africana dei diritti umani e dei popoli sul tema *'Strengthening the Responsibility to Protect in Africa'*, che ben riassume la posizione dell'UA in materia. Con tale documento la Commissione, esprimendosi in merito ad alcune situazioni critiche sul continente, ha ribadito il diritto di intervento dell'Unione Africana ai sensi dell'Atto Costitutivo e del citato Protocollo, ha indicato l'*Ezulwini consensus* come il documento attraverso il quale l'Unione aveva proceduto ad affermare la responsabilità di proteggere e ha richiamato l'impegno espresso nel *World Summit Outcome* per una stretta cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali<sup>183</sup>.

#### 4.2. L'Unione Europea

I membri dell'Unione Europea ed i suoi organi hanno espresso ampio favore per l'inclusione nel *World Summit Outcome* di un riferimento al concetto di responsabilità di proteggere e hanno più volte insistito sull'opportunità di una concreta messa in opera del principio in esame<sup>184</sup>. In particolare, nel delineare le proprie priorità per la 63a, la 64a, la 65a e la 66a sessione dell'Assemblea generale, l'Unione Europea ha sottolineato la necessità che l'Assemblea stessa, ma an-

dinaria, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations*, Ext/EX.CL/2 (VII), 1- 8 March 2005, p. 6.

<sup>183</sup> Commissione Africana dei diritti umani e dei popoli, risoluzione (XXXXII) 07 del 28 novembre 2007. La Commissione menzionava, in particolare, le situazioni critiche in Sudan, Somalia, Repubblica Democratica del Congo, Ciad e Repubblica centro-africana.

<sup>184</sup> Così per esempio, il Consiglio Europeo ha ribadito il proprio interesse per il concetto di 'responsabilità di proteggere', e ha invitato il Consiglio di sicurezza a darvi attuazione (Consiglio Europeo del 16 e 17 giugno 2005, Conclusioni della Presidenza, 10255/1/05 REV 1, par. 37) mentre, all'indomani del *World Summit*, il Consiglio dell'Unione Europea salutava con favore la formulazione contenuta nell'*Outcome* del concetto in esame, considerato *'an important tool of the international community for addressing the worst atrocities'* (Conclusioni del Consiglio sul Vertice Mondiale delle Nazioni Unite, 2687° Consiglio delle Relazioni Esterne, 7 Novembre 2005, disponibile all'indirizzo web: [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_5245\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5245_en.htm), ultimo accesso ottobre 2011).

che il Consiglio di sicurezza continuino a considerare lo sviluppo del concetto<sup>185</sup> e ha risolutamente affermato il proprio impegno a rendere tale dottrina operativa, sottolineando l'importanza della sua dimensione preventiva<sup>186</sup>.

La responsabilità di proteggere è, poi, stata significativamente richiamata in una Dichiarazione comune sulla politica di sviluppo dell'Unione Europea: l'UE ha chiaramente espresso il proprio favore per il concetto in esame, sottolineando anche l'opportunità di 'un ruolo più incisivo delle organizzazioni regionali e sub-regionali nel rafforzamento della pace e sicurezza internazionale, compresa la loro capacità di coordinare il sostegno dei donatori nell'ambito della prevenzione dei conflitti'<sup>187</sup>.

L'impegno assunto in occasione del *World Summit Outcome* è stato, poi, ribadito con una Dichiarazione comune in materia di aiuto umanitario<sup>188</sup>, nonché nel rapporto sull'attuazione della Strategia di Sicurezza Europea<sup>189</sup> e sono anche andati moltiplicandosi i riferimenti alla responsabilità di proteggere rispetto a specifici casi. Significativo è, per esempio, il richiamo al concetto – come formulato nella risoluzione n. 1674 del 2006 del Consiglio di sicurezza – nell'azione co-

<sup>185</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Priorità dell'Unione Europea per la 63a Assemblea generale delle Nazioni Unite, 16 giugno 2008, par. 18, disponibile all'indirizzo: [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_8160\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8160_en.htm) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>186</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Priorità dell'Unione Europea per la 64a Assemblea generale delle Nazioni Unite, 9 giugno 2009, par. 8, disponibile all'indirizzo: [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_8967\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_8967_en.htm) (ultimo accesso ottobre 2011); Id., Priorità dell'Unione Europea per la 65a Assemblea generale delle Nazioni Unite, 25 maggio 2010, par. 11, disponibile all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st10/st10170.it10.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011); Id., Priorità dell'Unione Europea per la 64a Assemblea generale delle Nazioni Unite, 10 giugno 2011, par. 6, disponibile all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11298.en11.pdf> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>187</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: 'Il consenso europeo in materia di sviluppo', 24 febbraio 2006, in GU C 46/01, par. 37.

<sup>188</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea: 'Il consenso europeo sull'aiuto umanitario', 31 gennaio 2008, in GU C 25/01, par. 17.

<sup>189</sup> Consiglio europeo di Bruxelles del 11 dicembre 2008, Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione (S407/08). La Strategia Europea di Sicurezza 'Un'Europa migliore in un mondo migliore' è stata adottata dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003.

mune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea EULEX in Kosovo<sup>190</sup>.

Sono, infine, numerose le risoluzioni adottate dal Parlamento Europeo che hanno fatto espresso riferimento alla responsabilità di proteggere, in particolare in merito alla crisi del Darfur<sup>191</sup>, o al ruolo della Cina in Africa<sup>192</sup>. Più di recente, il Parlamento ha adottato una risoluzione relativa alla crisi libica, sottolineando come 'l'UE e i suoi Stati membri [debbano] onorare la loro «responsabilità di proteggere» per mettere i civili libici al riparo da attacchi armati su larga scala'<sup>193</sup>.

Nel giugno 2011, infine, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato importanti conclusioni in materia di prevenzione dei conflitti, dichiarando di voler delineare un approccio di ampio respiro che consenta di integrare le attività di *conflict prevention* con altre questioni chiave, tra cui – in particolare – la responsabilità di proteggere, e sollecitando un miglioramento delle capacità di *early warning* dell'Unione, proprio al fine di operare più efficacemente in materia di protezione dei diritti umani e, ancora una volta, di responsabilità di proteggere<sup>194</sup>.

<sup>190</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Azione Comune 2008/124/CFSP sulla missione EULEX in Kosovo, 4 febbraio 2008, in GU L42/92, preambolo.

<sup>191</sup> Si vedano, in particolare, le risoluzioni del Parlamento Europeo sulla situazione del Darfur del 6 aprile 2006 (P6\_TA(2006)0142); del 28 settembre 2006 (P6\_TA(2006)0387); del 15 febbraio 2007 (P6\_TA(2007)0052) e del 12 luglio 2007 (P6\_TA(2007)0342); nonché la risoluzione del 22 maggio 2008 su Sudan e Corte penale internazionale (P6\_TA(2008)0238) e la risoluzione del 12 marzo 2009 sull'espulsione delle ONG dal Sudan (P6\_TA(2009)0145), disponibili sul sito del Parlamento europeo.

<sup>192</sup> Parlamento europeo, risoluzione del 23 aprile 2008 sulla Politica cinese e i suoi effetti in Africa, P6\_TA(2008)0173, p. 8: il Parlamento 'calls on the EU to encourage China to assume its responsibilities as a permanent member of the UN Security Council, including the «responsibility to protect»'.

<sup>193</sup> Il Parlamento riteneva, dunque, che non potesse essere esclusa nessuna delle opzioni previste dalla Carta delle Nazioni Unite e invitava 'l'Alto rappresentante e gli Stati membri a tenersi pronti per una decisione nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'ONU circa ulteriori misure, compresa la possibilità di prevedere una zona di interdizione al volo per impedire al regime di attaccare la popolazione civile', rammentando che 'le misure emanate dall'UE e dai suoi Stati membri dovrebbero essere conformi a un mandato delle Nazioni Unite e fondate su un coordinamento con la Lega Araba e l'Unione Africana' e, infine, 'incoraggiando ambedue le organizzazioni a orientare gli sforzi internazionali': Parlamento europeo, risoluzione del 10 marzo 2011 sul vicinato meridionale e, in particolare, la Libia, P7\_TA-PROV(2011)0095, par. 10.

<sup>194</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Conclusioni (Affari Esteri – prevenzione dei conflitti), 20 giugno 2011, par. 4 e 5, 11824/1/11 REV 1, disponibile all'indirizzo: [www.consilium.europa.eu/wedocs/NewsWord/IT/foraff/123633.doc](http://www.consilium.europa.eu/wedocs/NewsWord/IT/foraff/123633.doc) (ultimo accesso ottobre 2011).

È, dunque, evidente che non solo gli Stati europei sono, nell'ambito delle Nazioni Unite, tra i più convinti assertori dell'importanza della dottrina<sup>195</sup>, ma l'Unione Europea stessa dimostra un vivo interesse per la materia. Il riferimento alla responsabilità di proteggere sembra ormai un *leitmotiv* della trattazione di questioni rilevanti per la pace e la sicurezza internazionale. Tale attenzione è particolarmente significativa poiché l'Unione Europea è uno dei più importanti attori nelle dinamiche e politiche di sicurezza internazionale, oltre ad essere uno dei principali fornitori di assistenza umanitaria e, certamente, un interlocutore indispensabile per le Nazioni Unite. Il coinvolgimento dell'Unione Europea in materia di responsabilità di proteggere, dunque, può dare un immenso contributo alla messa in opera dei suoi principi e, soprattutto, alla definizione di un suo *status* giuridico inequivocabile<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> Si è già avuto modo di evidenziare la posizione espressa in materia di protezione dei civili di molti Stati europei e dell'Unione stessa. Particolarmente interessante è la posizione francese: si vedano i *Livres blancs* del 2008 '*Défense et sécurité nationale*' ([www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actuelles\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/index.html](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actuelles_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html), ultimo accesso ottobre 2011) e '*La France et l'Europe dans le monde*' ([www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000459/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000459/index.shtml), ultimo accesso ottobre 2011) e, per un commento sull'impegno della Francia alla Presidenza dell'Unione Europea a promuovere il dibattito in materia di responsabilità di proteggere, M. VINCENT e J. WOUTERS, *The Responsibility to Protect: where does the EU stand?*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Policy Brief No. 10 – novembre 2008, pp. 8 ss. disponibile all'indirizzo web: [http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/policy\\_briefs/pb10.pdf](http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/policy_briefs/pb10.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011). Importanti riferimenti alla responsabilità di proteggere sono reperibili in documenti strategici di altri Paesi. In particolare, nel documento relativo alla *National Security Strategy* del Regno Unito del 2008 (disponibile all'indirizzo [www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security\\_strategy.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security_strategy.aspx), ultimo accesso ottobre 2011), si precisa a p. 48: '*in some circumstances the international community has a responsibility to help countries protect their populations. In most cases, that involves support for the countries' own security forces and agencies; but in some cases, where a government is unwilling or unable to protect its citizens from genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity, or is perpetrating these acts itself, the international 'Responsibility to Protect' ultimately requires the international community to act*'. Inoltre, nel documento norvegese, *Norway's Humanitarian Policy – Report No. 40 (2008–2009)* (disponibile all'indirizzo: [www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2008-2009/report-no-40-2008-2009-to-the-storting.html?id=577646](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2008-2009/report-no-40-2008-2009-to-the-storting.html?id=577646), ultimo accesso ottobre 2011), si sottolinea, a p. 28: '*the agreement in principle on the «responsibility to protect» raises new challenges when the international community is faced with concrete situations in which the principle proves difficult to apply in practice. It is paramount that the agreement achieved in 2005 is consolidated and not undermined. International law must be developed in order to establish an obligation for UN Member States to follow up these intentions in practice*'. Per ulteriori riferimenti, si rimanda al sito dell'International Coalition on the Responsibility to Protect, [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org).

<sup>196</sup> '*The European relationship to R2P as a political norm debated within the*

5. *La responsabilità di proteggere come norma in formazione: l'opinione necessitatis di una comunità internazionale responsabile*

L'originalità della responsabilità di proteggere e, soprattutto, la sua qualificazione dal punto di vista normativo sono tra le questioni più dibattute in materia<sup>197</sup>.

Alcune posizioni hanno riconosciuto ed evidenziato i profili innovativi della responsabilità di proteggere sottolineando, per esempio, che essa riconcilia i bisogni e i diritti dell'individuo con i doveri della comunità internazionale e le prerogative dello Stato sovrano<sup>198</sup>,

*United Nations system is mutually beneficial. On one hand, it reflects Europe's extensive normative contributions and creates space for European experience to continue to influence the developing concept. Conversely, it allows R2P, as refined at the international level, to influence further development of European institutions', A. BARTOLI, The role of European arrangements in strengthening the Responsibility to Protect, in AA.VV., The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect, cit., p. 30.*

<sup>197</sup> Tra gli altri, si vedano, E. MASSINGHAM, *op. cit.*, pp. 803-831; C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 191-213, che insiste sui molteplici profili ambigui della dottrina e ritiene che essa, 'although it was first presented as a larger construction, is essentially focused on the question of humanitarian intervention', *ibidem*, p. 209; B. DELCOURT, *La Responsabilité de Protéger et l'interdiction du recours à la force: entre normativité et opportunité*, in Société Française pour le Droit International, *op. cit.*, pp. 305-312, per la quale 'du point de vue du régime juridique relatif à l'usage de la force dans les relations internationales, la responsabilité de protéger n'est pas une nouvelle norme juridique car elle n'implique aucune modification substantielle du droit existant en matière', *ibidem*, p. 305; M. PAYANDEH, *With great power comes great responsibility? The concept of the Responsibility to Protect within the process of international lawmaking*, in *YaleJIL*, 2010, pp. 469-516, per cui 'although the concept of the responsibility to protect is not an emerging legal norm, the rising recognition and acceptance of the concept may have an influence on already existing, more concrete legal norms. (...) It is then not the concept of the responsibility to protect as such that will become a norm of international law, but rather a concrete norm of international law that will change in light of the responsibility to protect', *ibidem*, p. 491 e, ancora, 'from a legal perspective, the normative content of the responsibility is, therefore, evolutionary rather than revolutionary. The responsibility to protect is construed primarily as a non-legal concept. It is an attempt to establish a more concrete set of criteria and procedures to determine when the responsibility of the international community to intervene is triggered. Responsibility in this sense cannot be equated with a legal obligation or duty, but has to be understood as a political or moral responsibility. This assessment is not meant to diminish the significance of the concept. Political and moral implications may have a much greater impact on the conduct of international actors than legal norms. The responsibility to protect may encourage governments to act in the face of blatant violations of human rights', *ibidem*, p. 515; S. ZIFCAK, *op. cit.*, p. 524.

Per ulteriori riferimenti bibliografici, R. HAMILTON, *The Responsibility to Protect: from document to doctrine – but what of implementation?*, in *HarvHRJ*, 2006, pp. 291 ss.

<sup>198</sup> Per C. BADESCU la responsabilità di proteggere 'encompasses deference to both

chiarisce che la *'human security'* è un aspetto importante della sicurezza internazionale e stabilisce l'idea che non solo gli Stati, ma anche la comunità internazionale debba rispondere delle proprie mancanze<sup>199</sup>.

Tuttavia, molti sono stati gli Autori che, sin dalle prime formulazioni della teoria, hanno espresso forte scetticismo rispetto alla 'novità' dei principi formulati. Alcune voci sembrano per esempio ravvisare in essa solo una nuova 'veste' attraverso cui riproporre i principi della guerra giusta<sup>200</sup> o confermare lo *status quo*, riconoscendo nel Consiglio di sicurezza l'organo competente ad autorizzare un intervento armato per ragioni umanitarie, senza fornire alternative praticabili nel caso della sua inazione<sup>201</sup>. Un Autore ha sottolineato come la responsabilità di proteggere potrebbe acquisire una certa rilevanza solo se la si riconoscesse quale 'orientamento politico-diplomatico destinato ad affermarsi *all'interno* del sistema delle Nazioni Unite e idoneo a produrre ivi vari effetti normativi anche importanti di carat-

*sovereignty and human rights'*: ID., *The Responsibility to Protect: embracing sovereignty and human rights*, in N. SHAWKI e M. COX, *Negotiating sovereignty and human rights: actors and issues in contemporary human rights politics*, Ashgate, Farnham 2009, p. 98.

<sup>199</sup> W.R. PACE e N. DELLER, *Preventing future genocides: an international Responsibility to Protect*, in WO, 2005, p. 17. Il rapporto dell'ICISS è stato considerato il più completo tentativo di sistemazione della materia: D.M. MALONE, *Recent books on International Law*, in *AJIL*, 2003, p. 1001 e J. TANGUY, *Redefining sovereignty and intervention*, in *E&IA*, 2003, p. 142. In dottrina vi è, poi, chi ha celebrato la responsabilità di proteggere quale *'assertive manifestation of a post-Westphalian thinking and of political liberalism and human solidarity'* (E. NEWMAN, *Humanitarian intervention, legality and legitimacy*, in *IJHR*, 2002, p. 105) e chi ritiene che il suo valore risieda nel contribuire a spostare la percezione dello Stato *'from being an absolutely sovereign entity to being an important instrument for the realization of international values – human rights and democracy being with them'* (A. ROBERTS, *Intervention: one step forward in the search of the impossible*, in *IJHR*, 2003, pp. 152-153). Pur non essendo riuscita a superare del tutto le obiezioni giuridiche all'intervento umanitario, la Commissione avrebbe effettivamente dato conto del cambiamento di valori e della prassi della comunità internazionale e fornirebbe strumenti per affrontare le obiezioni etiche all'intervento per fini umanitari (J.M. WELSH, *From right to responsibility: humanitarian intervention and international society*, in *GG*, 2002, p. 511).

<sup>200</sup> S.N. MACFARLANE, C.J. THIELKING e T.G. WEISS, *The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?*, in *TWQ*, 2004, p. 980. V.S. MANI ritiene che la responsabilità di proteggere in realtà rappresenti *'a typical intellectual thesis produced in the din of and through the looking glass of the so-called just war traditions'* e che sia finalizzata a regolarizzare l'unilateralismo attraverso una (talvolta millantata) copertura 'umanitaria', *op. cit.*, pp. 297 ss.

<sup>201</sup> J.I. LEVITT, *The Responsibility to Protect: a beaver without a dam?*, in *MichJIL*, 2003, p. 170.

tere modificativo e/o integrativo del sistema medesimo<sup>202</sup>. Essa non potrebbe infatti essere intesa come norma di diritto internazionale consuetudinario in vigore, nè come norma in divenire, ma sarebbe da ricondursi 'ad un orientamento normativo in grado di tradursi (...) in una serie di norme, già esistenti o in via di formazione, appartenenti alla categoria [degli obblighi *erga omnes*]'<sup>203</sup>.

Un'altra voce dottrinale ha evidenziato come la dottrina sia '*over-optimistic and over-pessimistic at the same time*', presentando alcuni profili che sono troppo prematuri per potersi considerare già in fase di cristallizzazione (una 'responsabilità collettiva di reazione' rispetto a gravi abusi dei diritti umani) e altri che, invece, sono ben stabiliti da tempo (la qualificazione della sovranità in termini di responsabilità; l'idea di intervento come *continuum* di azione e l'individuazione di criteri di legittimità dell'intervento armato)<sup>204</sup>. Per quanto concerne in particolare la 'responsabilità collettiva di reazione', essa richiamerebbe l'obbligo – gravante sugli Stati ai sensi dell'articolo 41.1 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale per atti illeciti – di cooperare per porre fine, con mezzi leciti, a gravi violazioni di norme di *jus cogens*. Anzi, facendo un generico riferimento a crimini contro l'umanità e crimini di guerra, la 'responsabilità collettiva di reazione' si estenderebbe a fattispecie individuali non necessariamente considerate come violazioni gravi di norme imperative di diritto internazionale. Poiché, dunque, l'obbligo di cui dall'articolo 41.1 del Progetto non rappresenta un principio pacifico di diritto consuetudinario<sup>205</sup>, *a fortiori* neanche la responsabilità collettiva di reagire potrebbe considerarsi prevista da una norma vigente di diritto internazionale<sup>206</sup>.

<sup>202</sup> P. PICONE, *Recensione a C. Verlage, Responsibility to Protect*, in *RDI*, 2010, p. 295 (enfasi in originale).

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 293; in altre parole, la responsabilità di proteggere rappresenterebbe 'una sorta di «vino vecchio in botti nuove» che tende a colmare il vuoto (con riguardo agli interventi umanitari) lasciato dalla «scomparsa» degli obblighi *erga omnes*, ma non ha ancora trovato una chiara qualificazione normativa nell'ordinamento internazionale'. *Id.*, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in *DUDI*, 2011, p. 221.

<sup>204</sup> C. STAHN, *op. cit.*, p. 110-115.

<sup>205</sup> '*It may be open to question whether general international law at present prescribes a positive duty of cooperation, and paragraph 1 in that respect may reflect the progressive development of international law*', Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries* 2001, contenuti nel *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (A/56/10)*, Articolo 41, p. 287, par. 3.

<sup>206</sup> C. STAHN, *op. cit.*, p. 116.

Altre voci particolarmente autorevoli hanno sottolineato che la responsabilità di proteggere avrebbe il solo merito di riunire in una costruzione unitaria diversi principi giuridici affermatasi in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo e ormai indiscussi<sup>207</sup>. In particolare, la dottrina in esame non offrirebbe altro che una solenne conferma di quei principi di diritto umanitario i quali – previsti dall'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dall'art. 89 del I Protocollo del 1977 – sono stati precisati dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo sulle 'conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati'. In tale parere la Corte ha specificato che l'impegno assunto dagli Stati parti 'di rispettare e far rispettare' le Convenzioni di Ginevra comporta obblighi tanto 'negativi' (non riconoscere la situazione illecita generata dalla violazione del diritto umanitario, né fornire assistenza al mantenimento della stessa), quanto 'positivi', prescrivendo agli Stati parti di cooperare per far cessare la violazione<sup>208</sup>. Secondo questi Autori esisterebbe già nel diritto umanitario un obbligo 'collettivo' gravante sull'intera comunità internazionale di garantire il rispetto delle norme a tutela dell'individuo<sup>209</sup>.

È possibile, tuttavia, ravvisare importanti differenze tra la responsabilità di proteggere e il dovere di 'rispettare e far rispettare' le Convenzioni di Ginevra: la prima, infatti, non è limitata alle violazioni del diritto umanitario, né presuppone l'esistenza di un conflitto armato<sup>210</sup>, essa, dunque, ha una portata ben più ampia del secondo. Inoltre, la responsabilità di proteggere prevede tra le forme della rea-

<sup>207</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES e L. CONDORELLI, *De la 'Responsabilité de Protéger', ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *RGDIP*, 2006, p. 13.

<sup>208</sup> 'Given the character and the importance of the rights and obligations involved, the Court is of the view that all States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem. They are also under an obligation not to render aid or assistance in maintaining the situation created by such construction. It is also for all States, while respecting the United Nations Charter and international law, to see to it that any impediment, resulting from the construction of the wall, to the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination is brought to an end. In addition, all the States parties to the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 are under an obligation, while respecting the United Nations Charter and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention', Corte internazionale di giustizia, parere consultivo 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, p. 200, par. 159.

<sup>209</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES e L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 16.

<sup>210</sup> Il profilo è in realtà evidenziato dagli stessi Autori, *ibidem*.

zione alle violazioni dei diritti fondamentali anche l'intervento armato (sebbene, naturalmente, in talune ipotesi ben circostanziate), mentre tale modalità operativa non sembra potersi desumere dall'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra. Esiste infine – secondo la costruzione dottrinale della responsabilità di proteggere, che trova importanti conferme nella prassi – un certo spazio per l'intervento anticipato di un'organizzazione regionale con successiva autorizzazione del Consiglio di sicurezza, mentre l'art. 89 del I Protocollo fa chiaramente riferimento alle sole Nazioni Unite.

Nonostante i dubbi di importante dottrina, riteniamo che la responsabilità di proteggere – anche alla luce del crescente interesse manifestato da molti Stati ed istanze internazionali – debba essere considerata un principio innovativo, che può essere descritto come norma in corso di formazione.

Per chiarire la nostra posizione sul punto è, innanzitutto, necessario sottolineare che cosa debba intendersi per 'norma in formazione'. È evidente che non può trattarsi di una disposizione formulata in trattati internazionali né di un comportamento uniforme, ripetuto nel tempo e accompagnato dal convincimento della sua obbligatorietà: se così fosse si tratterebbe pacificamente, infatti, di una norma di diritto internazionale di origine pattizia o consuetudinaria. Occorre, invece, immaginare che una norma in formazione sia ad uno stadio prematuro, nel quale essa non ha ancora contorni definiti e può parzialmente confondersi con elementi già conosciuti. In questo senso, rinvenire tracce dei contenuti della costruzione dottrinale in esame in principi di diritto internazionale già in vigore (e chiariti o ribaditi recentemente) non osterebbe al riconoscimento della natura di norma in divenire della responsabilità di proteggere: ciò contribuirebbe, piuttosto, ad individuare la diffusione di un 'sentire' comune, destinato – prima o poi – ad ottenere un'autonomia normativa. I sintomi della formazione di una norma, dunque, non solo non sono sempre univoci, ma soprattutto devono essere in parte ravvisati su un piano tradizionalmente difficile da approfondire. È, infatti, in particolare, 'il sentire' dei soggetti della comunità internazionale a dover essere investigato.

Ravvisando nelle percezioni dei soggetti della comunità degli Stati una predisposizione per il riconoscimento della responsabilità di proteggere (o di taluni suoi profili), si può, dunque, argomentare che essa sia espressione di un'evoluzione corrente delle relazioni internazionali, suscettibile di trovare formulazione in una norma di diritto internazionale in un momento successivo.

In tale prospettiva – e in termini più strettamente giuridici – ci pare che il crescente riconoscimento dell'importanza della responsa-

bilità di proteggere nella gestione delle nuove sfide alla sicurezza internazionale, nonché l'impegno espresso dalle organizzazioni internazionali e da taluni Stati a metter in atto i suoi principi, suggeriscano l'emergere dell'*opinio necessitatis* di un ruolo centrale della comunità internazionale nella risposta ai gravi abusi dei diritti fondamentali dell'individuo.

L'*opinio necessitatis* è, a ben vedere, alla base di ogni norma di diritto internazionale. Com'è stato ben evidenziato in dottrina, essa differisce dall'*opinio juris*: mentre quest'ultima rappresenta *'the belief in the legally permissible or obligatory nature of [a] conduct'*, l'*opinio necessitatis* è, piuttosto, la convinzione della sua necessità<sup>211</sup>. Se per certi versi essa deve considerarsi avere un minore valore (esprimendo l'aspirazione all'adozione di un comportamento e non la convinzione della sua doverosità giuridicamente imposta), in ogni caso l'*opinio necessitatis* ben può giocare un ruolo determinante *'in the law-creating process'*<sup>212</sup>, inducendo gli Stati a concludere trattati o ad adattare il proprio comportamento in ossequio ad un determinato principio. E ciò senza peraltro considerare il rilievo che, almeno in talune materie, un imperativo morale può rivestire nella formazione di una norma di diritto consuetudinario. È stato in proposito efficacemente argomentato: *'within the framework of international humanitarian law, an imperative of moral behaviour and the dangers attendant upon its abuse may be such as to make the observance of a particular rule of war absolutely necessary even prior to recurrent State practice having been established. (...) In that context it might be reasonably accepted that the principle that States have an individual and collective responsibility to protect their peoples from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing is a 'law of humanity' of a similar kind and standing'*<sup>213</sup>.

<sup>211</sup> M.H. MENDELSON, *The formation of customary international law*, in *RCADI*, 1998, vol. 272, p. 269. Sull'elemento soggettivo della consuetudine, vedi anche A. PIETROBON, *Dalla comity all'opinio iuris: note sull'elemento psicologico nella formazione della consuetudine*, in AA.Vv., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 355-374; T.O. ELIAS, *The nature of the subjective element in customary International Law*, in *ICLQ*, 1995, pp. 501-520; I.M. LOBO DE SOUZA, *The role of State consent in the customary process*, *ivi*, pp. 521-539 (per una riflessione, però, sul ruolo del consenso dello Stato nella formazione della consuetudine); P. HAGGENMACHER, *La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour internationale*, in *RGDIP*, 1986, pp. 5 ss.

<sup>212</sup> M.H. MENDELSON, *op. cit.*, p. 271.

<sup>213</sup> S. ZIFCAK, *op. cit.*, p. 522. L'Autore, tuttavia, ritiene che ciò non possa indurre a concludere che ogni elemento della dottrina abbia una simile forza: *'the prin-*

La decisione della Corte internazionale di giustizia nel caso Bosnia Erzegovina contro Serbia, in materia di ‘applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio’<sup>214</sup>, offre un ulteriore indicatore della diffusione dell’*opinio necessitatis* di una comunità internazionale più attiva nella risposta alle massicce violazioni dei diritti umani.

In tale decisione la Corte ha offerto un’interpretazione innovativa della Convenzione del 1948, riconoscendo la Serbia responsabile per la violazione degli obblighi di prevenzione e repressione del genocidio<sup>215</sup>, pur avendo escluso che il massacro di Srebrenica fosse ad essa imputabile sulla base della condotta dei suoi organi<sup>216</sup> o in virtù dell’attività di direzione o controllo delle autorità di Belgrado sui cittadini bosniaci di etnia serba<sup>217</sup>. Invece di applicare *sic et simpliciter* i principi della responsabilità degli Stati, la Corte, infatti, ha interpre-

*... ciple is capable of achievement by very diverse means of which the key components comprising the responsibility to protect are but one’.*

Per una riflessione sullo sviluppo delle norme come processo politico E. LUCK, *Building a norm: the Responsibility to Protect experience*, in R.I. ROTBERG (Ed.), *Mass atrocity crimes: preventing future outrages*, Brookings Institution Press e World Peace Foundation, Washington DC 2010, pp. 108-127.

<sup>214</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007, *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio*, (Bosnia Erzegovina c. Serbia). Per un commento più esteso sia concesso rimandare a L. POLI, *R2P as an emerging rule of International Law and the opinio necessitatis of an accountable international community*, in *CI*, 2010, pp. 593-599.

<sup>215</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., par. 425-450.

Si deve sottolineare che, a differenza delle conclusioni della Corte in materia di prevenzione, il riconoscimento della violazione del dovere di punire il genocidio (par. 439-450) può considerarsi il frutto di un’interpretazione letterale della Convenzione del 1948. Il combinato disposto degli articoli I e VI della Convenzione determina, infatti, in capo agli Stati parti il dovere di punire il genocidio sottoponendo a giudizio gli accusati presso i tribunali competenti dello Stato nel cui territorio l’atto sia stato commesso o cooperando con i tribunali penali internazionali eventualmente istituiti e la cui giurisdizione sia stata accettata dalle Parti contraenti. La Corte, in particolare, ha insistito sul dovere di cooperare con i Tribunali penali internazionali gravante su tutti gli Stati parti in virtù dell’articolo VI della Convenzione. Questo obbligo di cooperazione, comporterebbe che gli Stati siano tenuti ad arrestare gli imputati di genocidio presenti sul loro territorio – anche nel caso in cui il crimine sia stato commesso altrove – perché possano essere sottoposti a giudizio ad opera delle istituzioni internazionali. Verificando la mancata cooperazione della Serbia con il Tribunale dell’Aja, la Corte ha riconosciuto non solo la violazione della Convenzione del 1948, ma anche degli accordi di Dayton del 1995 e della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>216</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., par. 385-395.

<sup>217</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., par. 396-412. La Corte ha anche escluso che la Serbia potesse considerarsi complice in genocidio ai sensi dell’art. III(e) della Convenzione del 1948; *ibidem*, par. 418-424.

tato la Convenzione nel senso di imporre su ogni Stato parte il dovere di prevenire atti di genocidio anche qualora siano commessi sotto la giurisdizione di un altro Stato, per mano di soggetti che non siano suoi organi e che non agiscano sotto la sua direzione o controllo effettivo. Gli obblighi stabiliti dall'art. I e III della Convenzione, secondo la Corte si estenderebbero, per ciascuno Stato parte, *'wherever it may be acting or may be able to act in ways appropriate to meeting the obligations in question'*<sup>218</sup>.

Tale interpretazione ha una portata rivoluzionaria: nessuna disposizione della Convenzione, infatti, riconosce l'obbligo per gli Stati di intervenire (individualmente o collettivamente) per prevenire o reprimere un crimine di genocidio che si verifichi in un altro Stato territoriale<sup>219</sup>: è evidente che gli Stati parti intendevano, piuttosto, impegnarsi ad impedire che atti di genocidio venissero commessi nell'ambito della propria giurisdizione o, quanto meno, ad opera di propri organi o di individui sotto la propria direzione o controllo effettivo<sup>220</sup>.

È così accaduto che uno strumento in vigore da tempo sia stato interpretato secondo una 'sensibilità' nuova: il risultato di questa operazione è stata l'identificazione di un ruolo inedito per la comunità internazionale (o meglio di alcuni suoi componenti), nella risposta a gravi violazioni dei diritti umani; tale ruolo è descritto in termini di

<sup>218</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., p. 68, par. 183.

<sup>219</sup> W. SCHABAS sottolinea che la questione è stata considerata indirettamente nell'elaborazione della previsione dell'articolo VIII, che dispone la possibilità (e non l'obbligo) per gli Stati di segnalare una determinata situazione agli organi delle Nazioni Unite perché questi possano agire ai sensi della Carta di San Francisco. ID., *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, p. 491. Per la raccolta completa dei lavori preparatori della Convenzione del 1948, H. ABTAHI e P. WEBB, *The Genocide Convention. The travaux préparatoires Vol. I-II*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008.

<sup>220</sup> La portata innovativa delle conclusioni a cui è pervenuta la Corte sono state evidenziate anche da due membri del collegio giudicante. Il giudice Skotnikov ha sottolineato che le conclusioni della Corte non forniscono un'interpretazione corretta della Convenzione del 1948 alla luce dei principi sull'interpretazione dei trattati previsti dagli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna del 1969, ma possono essere al più considerati un appello a tutti gli Stati perché si adoperino a prevenire il genocidio (L. Skotnikov, *Declaration* – Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., p. 10). Anche per il giudice Tomka è da escludersi che la Convenzione sul genocidio (in particolare l'art. I) possa interpretarsi nel senso di imporre ad uno Stato di agire oltre i confini della sua giurisdizione. Sarebbe rilevante a tal proposito che l'art. VIII non disponga neppure in capo agli organi delle Nazioni Unite un obbligo di agire: *a fortiori*, dunque, dovrebbe escludersi un simile dovere in capo agli Stati (P. Tomka, *Separate Opinion* – Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., p. 29, par. 66 e 67).

vero e proprio obbligo giuridico, la cui violazione da parte del destinatario ne fa sorgere la responsabilità internazionale.

La decisione citata, per la verità, non risolve alcuni importanti dubbi sul contenuto dell'attività di prevenzione del genocidio: su che cosa, cioè, sia concretamente richiesto agli Stati e, in particolare, a quali limiti il loro intervento debba essere sottoposto. Inoltre, la Corte ha suggerito solo incidentalmente come identificare il soggetto che debba considerarsi responsabile di prevenire il genocidio commesso da altri su territorio altrui, limitandosi a chiarire che a dover agire è lo Stato che si trova nella concreta posizione di influenzare una situazione a rischio<sup>221</sup>.

In fondo, però, queste lacune si inseriscono perfettamente nel contesto della trasformazione della responsabilità di proteggere in una regola di diritto internazionale. Tale processo è solo ad uno stadio iniziale e il contenuto della norma è ancora in via di definizione, soprattutto per quanto concerne la possibilità di un intervento militare operato in via anticipata da organizzazioni regionali.

Esiste, tuttavia, ed è il punto di partenza di questa indagine, una crescente consapevolezza della necessità (*l'opinio necessitatis* di cui si diceva) di un coinvolgimento più incisivo della comunità internazionale, nella gestione di quelle crisi in cui gli Stati manchino al proprio dovere di tutelare i diritti fondamentali dell'individuo. Non si può escludere che essa possa un giorno trovare una formulazione certa e definitiva in una norma di diritto internazionale generale; per il momento, però, essa rappresenta un significativo contesto ideologico (un insieme, cioè, di principi che orientano l'atteggiamento di alcuni soggetti internazionali) in materia di mantenimento di pace e sicurezza internazionale<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> *Various parameters operate when assessing whether a State has duly discharged the obligation concerned. The first, which varies greatly from one State to another, is clearly the capacity to influence effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide. This capacity itself depends, among other things, on the geographical distance of the State concerned from the scene of the events, and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events. The State's capacity to influence must also be assessed by legal criteria, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law; seen thus, a State's capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide'*, Corte internazionale di giustizia, sentenza 26 febbraio 2007 cit., p. 154, par. 430. Per un approfondimento vedi L. ARBOUR, *The Responsibility to Protect as a duty of care in International Law and practice*, in *RIS*, 2009, pp. 445-458.

<sup>222</sup> In questa stessa direzione ci pare si ponga chi ritiene che il riferimento alla responsabilità di proteggere compiuto dal Consiglio di sicurezza nelle risoluzioni re-

## 6. La questione irrisolta: l'uso della forza per ragioni umanitarie

La responsabilità di proteggere, elaborata con il fine di rilanciare il dibattito sulla legittimità dell'intervento umanitario, è stata oggetto di una considerevole rielaborazione, soprattutto in seno alle Nazioni Unite. Tale revisione ha condotto ad un suo graduale allontanamento dalla questione dell'uso della forza per ragioni umanitarie. Ciononostante, la questione è ben lungi dall'essere risolta, come dimostra in particolare l'atteggiamento intraprendente di talune organizzazioni regionali, di cui si darà conto. D'altro canto, poi, non è certamente un caso che proprio l'ipotesi più discussa di intervento umanitario abbia visto protagonista un'organizzazione regionale (la NATO, Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico o Alleanza atlantica<sup>223</sup>) intervenuta in una crisi interna, senza il consenso del Consiglio di sicurezza.

Conviene, pertanto, procedere a questo punto all'analisi dell'evoluzione che ha interessato in particolar modo la prassi di talune organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, alla luce della responsabilità di proteggere. Essa, in quanto norma in via di formazione, ovvero espressione di una nuova sensibilità della comunità internazionale, costituisce, infatti, il contesto ideologico in cui valutare le alternative praticabili in

lative alla crisi in Darfur inauguri la strada per la possibile cristallizzazione del principio in una norma di diritto internazionale: M.W. MATTHEWS, *Tracking the emergence of a new international norm: the Responsibility to Protect and the crisis in Darfur*, in *BostonCI&CLR*, 2008, pp. 137-152. In particolare, secondo l'Autore: '(...) Security Council resolutions show that the U.N. is implementing R2P to a certain extent. By calling for an international military force to end the violence in Darfur in resolutions that explicitly invoke R2P, the Security Council is adding further credence to the principle's legal weight. If a trend develops, (...) then a new rule of «binding» international law to this effect may eventually come to fruition.' *Ibidem*, p. 152. L'adozione delle risoluzioni 1970 e 1973 del 2011 relative alla crisi in Libia rappresentano, poi, un'ulteriore conferma di questo processo: d'altro canto, è stato autorevolmente sottolineato in dottrina, se 'il Consiglio di sicurezza continuasse a richiamarsi a questo principio e su questa base decidesse di adottare azioni sulla base del Capitolo VII della Carta ONU, il principio potrebbe col tempo divenire una vera e propria norma di diritto internazionale', F. POCAR, *op. cit.*, p. 55.

Infine, anche chi suggerisce che la responsabilità di proteggere non rappresenti altro che uno strumento per migliorare l'attuazione di disposizioni normative già esistenti a tutela della popolazione civile da gravi crimini internazionali, non esclude che essa possa con il tempo assumere la forma di una norma di diritto generale: E. STRAUSS, *op. cit.*, p. 323.

<sup>223</sup> Sulla possibilità di qualificare un patto di difesa quale la NATO come organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, si dirà nel prossimo capitolo, par. 5.2.

caso di fallimento del Consiglio di sicurezza, con particolare riferimento al ruolo delle organizzazioni regionali.

In questa prospettiva sarà possibile distinguere lo sviluppo di competenze specifiche in materia di risposta alle crisi interne, registrato in seno a talune organizzazioni regionali, a partire dal discusso intervento NATO in Kosovo. Se quest'ultimo, infatti, ha rappresentato un momento di brusca 'rottura' con i meccanismi stabiliti dalla Carta, la prassi delle organizzazioni africane indica un processo di graduale metamorfosi del sistema di sicurezza collettiva e, in particolare, una maggiore apertura al coinvolgimento di istituzioni regionali per la gestione delle crisi interne agli Stati, proprio ispirata alla responsabilità di proteggere.



## CAPITOLO II

### *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale secondo la disciplina del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Universalismo *versus* regionalismo e strumenti di sicurezza collettiva precedenti alla Carta delle Nazioni Unite. – 2.1. Primi strumenti di sicurezza collettiva regionali e la solidarietà contro l'aggressione esterna: il sistema interamericano. – 2.2. Il Patto della Società delle Nazioni. – 3. La Carta delle Nazioni Unite: una soluzione di compromesso tra universalismo e regionalismo. – 4. Il Capitolo VIII e le altre norme della Carta di San Francisco in materia di organizzazioni regionali e mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. – 5. Questioni definitorie. – 5.1. I criteri per verificare la dimensione 'regionale' dell'organizzazione. – 5.2. La distinzione tra 'accordi' ed 'organizzazioni' regionali. – 5.3. Il requisito della congruità dell'azione regionale per la soluzione di controversie a carattere locale. – 5.4. L'esistenza di procedure per la soluzione pacifica delle controversie. – 5.5. La necessaria conformità degli accordi ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite. – 6. La risoluzione pacifica delle controversie e la precedenza accordata alle organizzazioni regionali. – 7. Le azioni coercitive e la disciplina dell'art. 53. – 7.1. Definizione di azione coercitiva: le misure non implicanti l'uso della forza e le missioni di *peacekeeping*. – 7.2. 'Utilizzo' delle organizzazioni regionali da parte del Consiglio di sicurezza. – 7.3. L'autorizzazione: i modi e i tempi. – 7.3.1. L'autorizzazione implicita. – 7.3.2. L'autorizzazione *ex post facto*. – 8. L'obbligo d'informare il Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 54: significato e conseguenze della sua violazione. – 9. Osservazioni.

#### 1. *Introduzione*

La disciplina contenuta nel Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite è stata predisposta con l'intenzione di trovare una formula istituzionale che promuovesse l'identificazione di un compito specifico per le organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ben delimitando, d'altra parte, le loro competenze con particolare riferimento all'uso della forza<sup>1</sup>. Le norme di cui agli articoli 52, 53 e 54 codificano, dunque,

<sup>1</sup> T. FELICIO, *The United Nations and regional organizations: the need for clarification and cooperation*, in *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, 2009, n. 3, p. 14.

La bibliografia in materia di organizzazioni regionali e mantenimento della pace

una soluzione di compromesso, che realizza l'equilibrio tra lo sviluppo della dimensione locale-regionale dei meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie e la salvaguardia della dimensione universale nella gestione del ricorso alle armi.

Tale soluzione, tuttavia, ha dovuto con il tempo confrontarsi con nuove dinamiche politiche. In particolare, nonostante si sia presto

e della sicurezza internazionale è copiosa. Oltre ai testi a cui si fa riferimento puntuale, si ricorda: A. VON FREYTAGH-LORINGHOVEN, *Les ententes régionales*, in *RCADI*, 1936, vol. 56, pp. 585-677; R. MONACO, *Regionalismo internazionale e Nazioni Unite*, in *CI*, 1947, pp. 344-352; P. VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, Paris 1948; G. BEBR, *Regional organizations: a United Nations Problem*, in *AJIL*, 1955, pp. 166-184; R. MONACO, *La fase attuale del regionalismo internazionale*, in *CI*, 1957, pp. 191-209; J.W. HALDERMAN, *Regional enforcement measures and the United Nations*, in *GLJ*, 1963-1964, pp. 89-118; A. EIDE, *Peacekeeping and enforcement by regional organizations*, in *JPR*, 1966, pp. 125-145; L.B. MILLER, *Regional Organization and the Regulation of Internal Conflict*, in *WP*, 1967, pp. 582-600; R.A. AKINDELE, *From the Covenant to the Charter. Constitutional relations between universal and regional organizations in the promotion of peace and security*, in *IsrLR*, 1973, pp. 91-122; B. ANDEMICAEL (Ed.), *Regionalism and the United Nations*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1979; J. WOLF, *Regional Arrangements and the UN Charter*, in *EPIL*, 6, 1983, pp. 289-295; B. RIVLIN, *Regional Arrangements and the UN System for collective security and conflict resolution: a new road ahead*, in *IR*, 1992, pp. 95-110; C.J. BORGES, *The theory and practice of regional organization intervention in civil wars*, in *NYUJILP*, 1994, pp. 797-835; M. BARNETT, *Partners in peace? The UN, regional organizations and peacekeeping*, in *RIS*, 1995, pp. 411-433; U. BEYERLIN, *Regional Arrangements*, in R. WOLFRUM (Ed.) *United Nations: law, policies and practice*, Martinus Nijhoff, Dordrech 1995, pp. 1040-1051; G. GAJA, *Sul ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema attuale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *Panorami*, 1995, pp. 1-6; M. ALAGAPPA, *Regional Institution, the UN and international security: a framework for analysis*, in *TWQ*, 1997, pp. 421-441; A. GIOIA, *The UN and regional organizations in the maintenance of peace and security*, in M. BOTHE, N. RONZITT, A. ROSAS (Eds.), *The OSCE and maintenance of peace and security. Conflicts prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, Kluwer Law, The Hague 1997, pp. 191-236; C. GRAY, *Regional arrangements and the United Nations collective security system*, in H. FOX (Ed.), *The changing constitution of the United Nations*, British Institute of International and Comparative Law, London 1997, pp. 91-117; J. CARDONA LLORENS, *La coopération entre les Nations Unies et les accords et organisme régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales*, in AA.Vv., *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber: paix, développement, démocratie*, Bruylant, Bruxelles 1998, pp. 251-289; M. SPINEDI, *Usò della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Quaderni Forum - n. 3 Guerra e pace in Kosovo. Questioni etiche, politiche e giuridiche*, 1998, p. 23-31; C. DOMINICÉ, *Co-ordination between universal and regional organizations*, in N.M. BLOKKER e H.G. SCHERMERS (Eds.), *Proliferation of international organizations. Legal Issues*, Brill, The Hague 2001, pp. 65-84; F. LATTANZI e M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004.

manifestata in seno alle Nazioni Unite l'intenzione di coordinare le attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con le organizzazioni regionali e di instaurare un dialogo multilaterale con esse, al fine di definire modalità e meccanismi per una collaborazione sistematica ai sensi del Capitolo VIII<sup>2</sup>, ciò non ha impe-

<sup>2</sup> Tra i rapporti del Segretario generale più significativi in materia si segnalano: l'«*Agenda for peace*» (UN doc. A/47/277 – S/24111), adottata da Boutros-Ghali il 17 giugno 1992, in cui si evidenziava il ruolo che le organizzazioni regionali avrebbero potuto rivestire in diversi ambiti del mantenimento della pace (*preventive diplomacy, early warning systems, peacekeeping and post-conflict peace-building*); il successivo «*Supplement*» del 3 gennaio 1995 (UN doc. A/50/60 – S/1995/1), nel quale si consideravano le diverse forme di cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali (*consultation, diplomatic support, operational support, co-deployment and joint operations*); il rapporto «*The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*» del 13 aprile 1998 (UN doc. A/52/871 – S/1998/318), in cui si sottolineava la necessità di sostenere le iniziative regionali e sub-regionali per il mantenimento della pace; il rapporto «*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*» (UN doc. A/59/2005) del 21 marzo 2005, nel quale il Segretario generale, riconoscendo la complementarità di Nazioni Unite e organizzazioni regionali in materia di pace e sicurezza internazionale, manifestava l'intenzione di rafforzare la cooperazione tra l'ONU e le singole realtà regionali attraverso la conclusione di «*memoranda of understanding*» per lo scambio di informazioni, risorse e capacità (par. 213, p. 52); il rapporto «*A regional-global security partnership: challenges and opportunities*» del 28 luglio 2006 (UN doc. A/61/204 – S/2006/590), che ben ripercorre le fasi più importanti dello sviluppo della *partnership* tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali dal 1994 al 2006, menzionando tra l'altro gli *high-level meetings* tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e i *thematic meetings* del Consiglio di sicurezza; il rapporto «*on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*» del 7 aprile 2008 (UN doc. S/2008/186); il rapporto dell'8 agosto 2008 (UN doc. A/63/228 – S/2008/531) e quello del 20 settembre 2010 (UN doc. A/65/382 – S/2010/490), entrambi sul tema «*Cooperation between the United Nations and regional and other organizations*», recanti gli aggiornamenti sullo sviluppo della cooperazione con alcune organizzazioni regionali.

Tra le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che segnalano l'opportunità di rafforzare la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali, si rammentano: la n. 1197 del 18 settembre 1998 (UN doc. S/RES/1197); la n. 1625 del 14 settembre 2005 (UN doc. S/RES/1625); nonché la n. 1631 del 17 ottobre 2005 (UN doc. S/RES/1631), che rappresenta la prima risoluzione adottata specificatamente sul tema della cooperazione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Con la Dichiarazione «*on the enhancement of cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies*» del 9 dicembre 1994 (UN doc. A/RES/49/57) l'Assemblea incoraggiava le organizzazioni regionali a perfezionare la cooperazione e il coordinamento con le Nazioni Unite.

Infine, come si è già anticipato, il rapporto dell'High-level Panel on threats, challenges and change, «*A more secure world: our shared responsibility*», United Nations Department of Public Information, 2004, UN doc. A/59/565) – tra le altre racco-

dito ad alcune organizzazioni regionali di intraprendere attività (anche implicanti l'uso della forza) a prescindere dal dettato della Carta.

Questi episodi hanno rilanciato il dibattito relativo alle funzioni delle organizzazioni regionali nel sistema delle Nazioni Unite e, in particolare, alla distribuzione di autorità e competenze tra Consiglio di sicurezza e singole realtà organizzative, rivelando, tra l'altro, una tendenza ad una più libera interpretazione delle previsioni della Carta.

Prima di analizzare tali profili evolutivi (anche, e soprattutto, alla luce della responsabilità di proteggere), conviene, però, soffermarsi sull'origine della disciplina del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite ed analizzarne nel dettaglio i contenuti, al fine di identificarne i profili più critici.

## 2. *Universalismo versus regionalismo e strumenti di sicurezza collettiva precedenti alla Carta delle Nazioni Unite*

Sebbene solo con la Carta delle Nazioni Unite siano stati definiti i rapporti tra un'organizzazione a respiro universale e organizzazioni a portata locale e regionale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il problema della compatibilità tra simili realtà istituzionali era già emerso in precedenza.

Com'è stato sottolineato in dottrina, la dimensione 'regionale' di alcune istanze già esistenti ha acquisito un significato particolare nel momento in cui si è cominciata ad avvertire l'opportunità di realizzare un sistema più ampio di cooperazione tra Stati in materia di pace e sicurezza internazionale. È in sostanza con la creazione di organizzazioni universali che il 'regionalismo' è diventato un concetto a sé. In seguito, percepita la contrapposizione tra istanze regionali e realtà organizzative a respiro universale, è emersa la necessità di verificare la compatibilità tra i due fenomeni e l'opportunità di collocare i 'sotto-sistemi' a base regionale in una struttura di più ampia portata<sup>3</sup>.

mandazioni in materia di cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali – evidenziava l'opportunità di consentire un'autorizzazione all'uso della forza successiva all'inizio dell'operazione, p. 71, par. 272 lettera (a).

Per un'analisi più approfondita dei documenti citati si rinvia al prossimo capitolo, par. 6 e 7.

<sup>3</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *Article 52*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 812-813.

Sull'emersione dell'universalismo come risposta ad un ridimensionamento della sovranità statale, R. YAKEMTCHOUK, *L'ONU. La sécurité régionale et le problème du*

Il confronto tra universalismo e regionalismo era destinato a generare un fervido dibattito.

Da una parte, infatti, alcuni temevano che la diffusione di sistemi di sicurezza collettiva che mantenessero una dimensione locale o regionale avrebbe finito per creare una moltiplicazione di istanze, impedendo la definizione di quell'equilibrio che solo un'organizzazione universale, dotata di ampi poteri, avrebbe potuto garantire<sup>4</sup>. I sostenitori dell'universalismo erano convinti che quanto più comprensiva fosse un'organizzazione, tanto più le sue decisioni sarebbero state rispettate e che, al contrario, il carattere limitato delle organizzazioni regionali avrebbe potuto indurre le stesse all'isolazionismo, con effetti deleteri per la sicurezza internazionale, come la formazione di blocchi potenzialmente in competizione<sup>5</sup>. Alla base di tale posizione risiedeva la ferma convinzione che, in materia di pace e sicurezza, tutte le azioni dei singoli Stati o delle regioni avessero delle ripercussioni sulla scena internazionale: *'la paix est indivisible'*<sup>6</sup>.

Da una diversa prospettiva, la consapevolezza dell'eterogeneità dei sistemi culturali e politici dei vari Paesi induceva altri a ritenere che le organizzazioni regionali rappresentassero, in realtà, strutture di cooperazione intermedie strettamente indispensabili al buon funzionamento dell'organizzazione universale<sup>7</sup>. Le istituzioni, in seno alle quali i vari membri fossero legati da una *'solidarité particulière'*, erano, dunque, percepite dai sostenitori del regionalismo come elementi imprescindibili per la stabilità internazionale: essi ritenevano che le organizzazioni universali (in ragione della labilità dei legami politici fondati su interessi mutevoli) rischiassero al contrario di essere inefficaci e di rendere inattuabile qualunque meccanismo coercitivo<sup>8</sup>. Il fenomeno dell'organizzazione internazionale regionale è stato addirittura descritto come conseguenza dell'esistenza di un *'droit international particulier'* tipico di ciascuna regione mondiale: il diritto internazio-

*régionalisme*, Pedone, Paris 1955, pp. 11 ss. Sulla contrapposizione tra universalismo e regionalismo vedi anche P.B. POTTER, *Universalism versus regionalism in international organization*, in *APSR*, 1943, pp. 850-862; C. SCHREUER, *Regionalism v. universalism*, in *EJIL*, 1995, pp. 477-499; J.N. MOORE, *The role of regional arrangements in the maintenance of world order*, in C.E. BLACK e R.A. FALK, *The future of the international legal order, Volume III – Conflict management*, Princeton University Press, Princeton 1971, pp. 136-140.

<sup>4</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 813.

<sup>5</sup> Così, d'altronde, sembravano confermare le dinamiche che avevano condotto al primo conflitto mondiale: R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 14.

<sup>6</sup> F.J. KREZDORN, *Les Nations Unies et les accords régionaux*, Jaegersche Buchdruckerei, Speyer am Rhein 1954, p. 15.

<sup>7</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 813.

<sup>8</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, p. 16.

nale cioè, sebbene *'universel par son essence'*, finirebbe per assumere forme diverse *'en harmonie avec les conditions spéciales, géographiques, politiques, sociologiques, historiques ou économiques du milieu dans lequel ses principes doivent être appliqués'*<sup>9</sup>.

Il confronto ideologico tra i sostenitori dell'universalismo e i fautori del regionalismo ha trovato infine composizione nella soluzione di compromesso adottata a San Francisco e codificata nella Carta delle Nazioni Unite.

Sistemi di sicurezza collettiva a base regionale esistevano, però, già in epoca antecedente (in particolare sul continente americano) e i rapporti tra simili istanze e la Società delle Nazioni erano considerati nel Patto del 1919.

### 2.1. *Primi strumenti di sicurezza collettiva regionali e la solidarietà contro l'aggressione esterna: il sistema interamericano*

Il sistema interamericano rappresenta senza dubbio un buon esempio del precoce sviluppo di regole e meccanismi in materia di sicurezza collettiva su base regionale.

In effetti, nelle due Americhe sono andati consolidandosi, sin dalla fine del XIX secolo, principi quali l'obbligo di ricercare una soluzione pacifica delle controversie, l'esigenza di tutelare la sicurezza collettiva e promuovere la cooperazione regionale, nonché un forte vincolo di solidarietà tra Paesi limitrofi nei confronti delle minacce esterne alla pace dell'intera regione<sup>10</sup>.

D'altro canto, la cosiddetta 'dottrina Monroe', formulata dal Presidente degli Stati Uniti nel 1823, può considerarsi rappresentare l'esordio programmatico di una politica di sicurezza collettiva a base regionale. Sebbene destinata ad essere percepita successivamente dagli Stati dell'America Latina come uno strumento di controllo della super-potenza statunitense<sup>11</sup>, all'epoca della sua prima formulazione, la dottrina intendeva proteggere dall'eventuale rinnovarsi di mire espan-

<sup>9</sup> J.M. YEPES, *Les accords régionaux et le droit international*, in *RCADI*, 1947 – II, vol. 71, p. 244.

<sup>10</sup> J.M. ARRIGHI, *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance of Rio de Janeiro*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 1. Sulla nascita e sviluppo dell'Unione Panamericana, vedi J.M. YEPES, *op. cit.*, pp. 290-302.

<sup>11</sup> La delegazione messicana, per esempio, sollevò un'importante obiezione rispetto alla formulazione dell'art. 21 del Patto della Società delle Nazioni che faceva salva la dottrina Monroe. Per un commento sulla posizione del Messico, vedi H. SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, in *RCADI*, 1952 – I, vol. 80, pp. 651-652.

sionistiche dei Paesi Europei proprio quegli Stati del Sudamerica che avevano appena conquistato l'indipendenza da Spagna e Portogallo. Così, nella dichiarazione al Congresso del 2 dicembre 1823, Monroe affermò che ogni tentativo di interferenza da parte delle potenze europee, ai danni degli Stati divenuti indipendenti, dovesse essere considerato alla stregua di una dimostrazione di *'unfriendly disposition toward the United States'*<sup>12</sup>. Veniva così autorevolmente proclamata quella solidarietà tra i Paesi del continente nei confronti delle minacce esterne che rendeva la sicurezza di un solo Stato interesse dell'intera regione.

Tra i documenti più significativi che segnano le tappe principali della successiva evoluzione del sistema interamericano di sicurezza collettiva, si ricordano: la *Convention for the Maintenance, Preservation and Reestablishment of Peace* del 1936, che stabiliva un meccanismo di consultazione e di cooperazione in caso di conflitto tra Stati americani o di un conflitto esterno che, comunque, minacciasse la pace della regione; la Dichiarazione di Lima del 1938 e la Risoluzione de L'Avana del 1940, con cui si ribadivano in buona sostanza i principi della dottrina Monroe<sup>13</sup>; nonché l'Atto di Chapultepec – adottato all'unanimità nel corso della *Interamerican Conference on Problems of War and Peace* nel 1945 – attraverso il quale trovavano nuova formulazione i principi di solidarietà americana<sup>14</sup> e, in particolare, si formalizzava l'impegno a concludere un trattato multilate-

<sup>12</sup> T.D. GRANT, *Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson)*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 3. Sulla dottrina Monroe e i suoi sviluppi, E. ROOT, *The real Monroe doctrine*, in *AJIL*, 1914, pp. 427-42; A.B. HART, *Pacific and asiatic doctrines akin to the Monroe doctrine*, in *AJIL*, 1915, pp. 802-17; C.E. HUGHES, *Observations on the Monroe doctrine*, in *AJIL* 1923, pp. 611-28; D. PERKINS, *A history of the Monroe doctrine*, Longmans, London 1960; G. SMITH, *The last years of the Monroe doctrine, 1945-1993*, Hill and Wang, New York 1994.

<sup>13</sup> A. ABASS, *Regional organisations and the development of collective security – Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, p. 118; C.G. FENWICK, *Inter-american regional system: fifty years of progress*, in *AJIL*, 1956, pp. 21-22.

<sup>14</sup> I governi che avevano preso parte alla Conferenza avevano, infatti, dichiarato: *'(...) every attack of a State against the integrity or the inviolability of the territory, or against the sovereignty or political independence of an American State, shall, (...) be considered as an act of aggression against the other States which sign this Act. (...)'* (punto terzo) e *'(...) in case acts of aggression occur or there may be reasons to believe that an aggression is being prepared by any other State against the integrity and inviolability of the territory, or against the sovereignty or political independence of an American State, the States signatory to this Act will consult amongst themselves in order to agree upon the measures it may be advisable to take'* (punto quarto).

rale per definire le misure relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, anche attraverso l'istituzione di un'organizzazione regionale<sup>15</sup>.

L'Atto di Chapultepec, inoltre, regolava il ricorso all'uso della forza non solo in risposta ad un'aggressione in corso, ma addirittura in via preventiva, pertanto, ben più estensivamente di quanto non avrebbe, poi, previsto l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>16</sup>.

La cooperazione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sul continente americano è proseguita anche in epoca successiva all'adozione della Carta delle Nazioni Unite ed è culminata con la conclusione del Trattato di Rio de Janeiro nel 1947 (*Interamerican Treaty of Reciprocal Assistance*)<sup>17</sup> che completava il percorso auspicato con l'Atto di Chapultepec, l'istituzione dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) nel 1948 e l'adozione del Patto di Bogotà dello stesso anno (*American Treaty on Pacific Settlement*)<sup>18</sup>.

## 2.2. Il Patto della Società delle Nazioni

L'opportunità di formulare una soluzione condivisa che risolvesse la contrapposizione tra universalismo e regionalismo in materia di sicurezza internazionale venne affrontata, per la prima volta, dai redattori del Patto della Società delle Nazioni.

Nonostante l'impostazione ideologica allora predominante concepisse l'istituzione di un'organizzazione universale quale migliore opzione per garantire la pace internazionale e guardasse con sospetto la moltiplicazioni di altre forme di alleanza, non fu possibile rinunciare del tutto alla considerazione di talune istanze regionali.

In particolare, come rivela chiaramente la lettera dell'art. 21 del Patto, l'interesse statunitense per la salvaguardia della dottrina Monroe era troppo forte perché ad essa non venisse accordato un riconoscimento specifico<sup>19</sup>. La disposizione citata stabiliva, infatti, che dovessero considerarsi compatibili con le altre disposizioni del Patto gli *'international engagements, such as treaties of arbitration or regional*

<sup>15</sup> J.M. YEPES, *op. cit.*, pp. 303-312; W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 814-815.

<sup>16</sup> U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *RCADI*, 2001, vol. 290, p. 248.

<sup>17</sup> J.L. KUNZ, *The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*, in *AJIL*, 1948, pp. 111-120; J.M. ARRIGHI, *op. cit.*

<sup>18</sup> E. TURLINGTON, *The Pact of Bogota*, in *AJIL*, 1948, pp. 608-611.

<sup>19</sup> R.J. YALEM, *Regionalism and world order*, in *IA*, 1962, p. 461.

*understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace*<sup>20</sup>.

La norma era collocata subito dopo l'art. 20<sup>21</sup> (nel quale si stabiliva il primato degli obblighi assunti attraverso il Patto rispetto a quelli determinati da altri accordi) e intendeva chiaramente fare salve *a priori*<sup>22</sup> alcune realtà, senza, tuttavia, identificarne i requisiti essenziali. La disposizione si riferiva, infatti, molto genericamente ad *'international engagement'* per il mantenimento della pace, includendo a titolo esemplificativo gli accordi di arbitrato e le intese regionali e, soprattutto, indicando come modello di tali istituzioni, non una vera e propria organizzazione, ma, piuttosto, una dottrina politica<sup>23</sup>.

Determinata insomma dall'interesse di garantire la partecipazione degli Stati Uniti alla Società delle Nazioni, l'eccezione all'impostazione prevalentemente del Patto non trovava ulteriori precisazioni nel testo che, in particolare, non regolava in alcun modo il rapporto tra Società delle Nazioni e organizzazioni regionali.

Negli anni successivi all'entrata in vigore del Patto si registrò una certa tendenza al 'regionalismo', concretizzatosi nella diffusa istituzione di intese ed alleanze con un respiro geograficamente limitato<sup>24</sup>. Probabilmente, com'è stato sottolineato in dottrina, gli Stati non erano ancora del tutto pronti ad accettare la competenza di un organo col-

<sup>20</sup> E.N. VAN KLEFFENS, *Regionalism and political pacts*, in *AJIL*, 1949, pp. 673-674. Sul rapporto tra le organizzazioni regionali e la Società delle Nazioni, si veda anche B. BOUTROS-GHALI, *Contribution a l'étude des ententes régionales*, Pedone, Paris 1949, pp. 109-121. Sulle differenze tra il testo inglese e quello francese, vedi J.M. YEPES, *op. cit.*, p. 259.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 20 del Patto della Società delle Nazioni: *'the Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings inter se which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof. In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations'*.

<sup>22</sup> Rappresentando, dunque, un'interpretazione autentica della disposizione precedente, U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 241.

<sup>23</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>24</sup> In Europa, la *'Petite Entente'* univa, nel 1920-21, Cecoslovacchia, Jugoslavia e Romania; al Patto di Locarno del 1925 (che significativamente prevedeva un meccanismo di raccordo con gli organi della Società delle Nazioni) aderivano Germania, Belgio, Francia, Regno Unito e Italia; l'Intesa Balcanica del 1934 univa Grecia, Romania, Turchia e Jugoslavia e, nello stesso anno, veniva istituita l'Intesa Baltica che coinvolgeva Estonia, Lettonia e Lituania. In medio oriente, Afganistan, Iraq, Iran e Turchia avevano concluso nel 1937 il Patto Orientale. Per un commento su queste organizzazioni, J.M. YEPES, *op. cit.*, pp. 261-268 e H. SABA, *op. cit.*, pp. 657-659.

lettivo in materia di pace<sup>25</sup>. Di fatto, alcune di queste alleanze fecero effettivamente ricorso ai meccanismi previsti dal Patto del 1919, mentre altre, tra cui il sistema interamericano, manifestarono una certa reticenza<sup>26</sup>. Sul continente americano, infatti, l'aspirazione ad una più stretta cooperazione e solidarietà internazionale aveva gradualmente trovato espressione nell'idea di 'panamericanismo', che avrebbe gettato le basi per la collaborazione in materia di mantenimento della pace di cui si è detto<sup>27</sup>. La Società delle Nazioni ebbe, dunque, occasione di occuparsi di conflitti tra paesi latinoamericani, senza, però, mai vantare una competenza esclusiva<sup>28</sup>.

I redattori del Patto della Società delle Nazioni, nel fondare un'istituzione di respiro universale con competenze in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, avevano, dunque, riconosciuto la legittimità delle realtà regionali essenzialmente per convenienza politica, senza, tuttavia, circoscriverne il ruolo o ipotizzare una forma di coordinamento con esse. D'altro canto, l'opportunità di coordinare gli sforzi in materia non era percepita con urgenza, dal momento che i meccanismi istituiti dal Patto si fondavano soprattutto sull'impegno degli Stati a tentare la risoluzione pacifica delle controversie prima di ricorrere alle armi e non su un più articolato sistema di sicurezza collettiva, come quello successivamente istituito dalla Carta di San Francisco.

### 3. *La Carta delle Nazioni Unite: una soluzione di compromesso tra universalismo e regionalismo*

La necessità di operare una scelta tra universalismo e regionalismo si ripropose con maggiore intensità dopo la conclusione della seconda

<sup>25</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 22-27.

<sup>26</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 813. È stato sottolineato che gli obblighi assunti in sede regionale *'favorisa un nouveau neutralisme trahissant la solidarité au niveau générale du Pacte, quand la crise, ou la menace d'agression, concernait des situations étrangères à la dimension régionale de l'accord'*, U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 243.

<sup>27</sup> Non bisogna peraltro dimenticare che i rapporti tra la Società delle Nazioni e il sistema interamericano erano delicati per l'ambigua posizione degli Stati Uniti che partecipavano all'Unione Panamericana, ma non avevano mai aderito alla Società delle Nazioni, nonostante il Presidente Wilson avesse dato un contributo fondamentale alla sua istituzione e sebbene il Patto del 1919 facesse salvo un principio cardine della politica estera statunitense.

<sup>28</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 28-29; W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 814.

guerra mondiale, quando gli Alleati cominciarono ad elaborare una soluzione istituzionale volta alla gestione della sicurezza collettiva<sup>29</sup>.

Nel corso della conferenza di Dumbarton Oaks (21 settembre – 7 ottobre 1944) – in occasione della quale i rappresentanti di Unione Sovietica, Regno Unito, Stati Uniti e Cina elaborarono il primo progetto di un'organizzazione mondiale definendone scopi, struttura e funzionamento – il favore per l'universalismo era stato pressoché unanime e aveva condotto a concepire la creazione di un'organizzazione sotto l'egemonia dei membri permanenti di un Consiglio di sicurezza<sup>30</sup>. Ciononostante, il progetto adottato a Dumbarton Oaks dedicava un'intera sezione al ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (sezione C del Capitolo VIII), dichiarando lecita l'esistenza di tali organizzazioni, purché esse rispettassero i principi della Carta, e subordinando il loro operato all'autorità del Consiglio di sicurezza, anche per quanto riguarda la risoluzione pacifica delle controversie<sup>31</sup>. La forte contrapposizione tra Cina e Stati Uniti in merito all'opportunità di richiedere una preventiva approvazione delle agenzie regionali, al fine di garantire la loro conformità ai principi fondamentali delle Nazioni Unite, non aveva consentito una più dettagliata analisi del possibile contributo delle organizzazioni stesse<sup>32</sup>.

Successivamente, però, durante la Conferenza di San Francisco (25 aprile-25 giugno 1945), circa una trentina di Stati fra i cinquanta partecipanti<sup>33</sup> espressero fortemente il proprio favore per un'apertura alle istanze regionaliste, tanto che la questione divenne uno dei nodi centrali della discussione<sup>34</sup>.

Un contributo determinante per la realizzazione di una soluzione di compromesso provenne dai paesi latinoamericani, che, come si è visto, coltivavano da tempo aspirazioni di una più stretta collaborazione nel continente e che, con l'Atto di Chapultepec, avevano espresso

<sup>29</sup> Per un commento sulle diverse posizioni espresse, vedi B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 122-125.

<sup>30</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, p. 36.

<sup>31</sup> Per la verità la previsione non era così chiara, limitandosi a statuire: *'the Security Council should encourage settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies, either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council'*. Per un commento vedi anche R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 60 ss.

<sup>32</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 816.

<sup>33</sup> Si trattava di una ventina di paesi latinoamericani, sei Stati arabi e quattro europei (Francia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi), oltre ad Australia e Nuova Zelanda. Cfr. W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 814 e U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 246-252.

<sup>34</sup> J.M. YEPES, *op. cit.*, p. 274.

l'intenzione di concludere accordi su base regionale per istituzionalizzare l'obbligo delle parti di consultarsi in caso di aggressione o minaccia di aggressione. Le delegazioni latinoamericane – temendo che l'uso del veto avrebbe permesso a qualunque membro permanente di congelare i tentativi regionali di soluzione pacifica delle controversie – giunsero persino a richiedere che il sistema interamericano fosse esonerato dalla subordinazione alle Nazioni Unite<sup>35</sup>. Anche i Paesi arabi erano portatori di istanze regionaliste, volte a preservare gli obiettivi della neonata Lega Araba<sup>36</sup>.

L'adozione della Carta delle Nazioni Unite era destinata a rappresentare un *'turning point'* per la disciplina delle organizzazioni regionali nel diritto internazionale: per la prima volta veniva ad esse riconosciuto un ruolo ben definito nell'ordine che andava allora formandosi<sup>37</sup>.

Il risultato della Conferenza di San Francisco è, ad ogni modo, una soluzione compromesso; infatti, la Carta – com'è stato efficacemente sottolineato in dottrina – riconcilia tre idee differenti: l'universalismo, il regionalismo e l'individualismo. La Carta è, infatti, 'universale' nel consacrare l'idea di una sicurezza 'oggettiva', che ben è espressa nell'inclusione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nei fini dell'Organizzazione e nell'individuazione di un organo, il Consiglio di sicurezza, detentore della responsabilità principale in materia. Contemporaneamente, però, la Carta apre anche al riconoscimento di una dimensione 'soggettiva' della sicurezza propria degli Stati individualmente considerati (salvaguardando il diritto naturale alla legittima difesa) e dei gruppi di Stati (individuando l'ipotesi di legittima difesa collettiva e regolando il ruolo in materia delle organizzazioni regionali)<sup>38</sup>. Per quanto specificatamente concerne il regionalismo, l'apertura ad un (parziale) decentramento in materia di sicurezza collettiva trova espresso riconoscimento nell'*incipit* della prima disposizione del Capitolo VIII. L'art. 52, infatti, esordisce chiarendo che nessuna disposizione della Carta 'preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza inter-

<sup>35</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 816.

<sup>36</sup> La Lega Araba, nata nel marzo del 1945, intendeva *'réaliser dans l'unité l'indépendance des Etats arabes, d'une part, et defender de façon unie les intérêts des Arabes de la Palestine, d'autre part'*, M. KAMPTO, *Le rôle des 'accords et organisme régionaux' en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale*, in RGDIP, 2007, p. 776. Sul punto vedi anche H. SABA, *op. cit.*, pp. 667-670.

<sup>37</sup> A. ABASS, *op. cit.*, p. 3.

<sup>38</sup> R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 107-110.

nazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite'.

La Carta garantisce così un certo campo d'azione alle organizzazioni regionali, riconoscendo il diritto alla legittima difesa collettiva (art. 51), stabilendo la precedenza delle organizzazioni regionali in materia di risoluzione pacifica delle controversie (art. 52.2)<sup>39</sup> e, in materia di azioni coercitive, contemplando un'importante eccezione alla centralità del Consiglio di sicurezza con riferimento alle misure contro Stati nemici. L'art. 53, infatti, dispone che siano escluse dalla necessaria autorizzazione da parte del Consiglio 'le misure contro uno Stato nemico (...) quali sono previste dall'articolo 107 o da accordi regionali diretti contro un rinnovarsi della politica aggressiva da parte di un tale Stato, fino al momento in cui l'organizzazione potrà, su richiesta del Governo interessato, essere investita del compito di prevenire ulteriori aggressioni da parte del detto Stato'. Sebbene si tratti di una norma caduta rapidamente in desuetudine, essa era particolarmente significativa poiché consentiva un'eccezione di ampia portata al potere di controllo del Consiglio: riferendosi genericamente ad una 'ripresa della politica di aggressione' da parte degli Stati nemici, essa lasciava un ampio margine di discrezionalità alle organizzazioni regionali nel valutare l'eventuale rinnovarsi della pericolosità di alcuni soggetti di diritto internazionale<sup>40</sup>.

D'altro canto, naturalmente, la Carta assicura in ogni caso il controllo generale delle questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale all'organizzazione universale, per mezzo di uno dei suoi organi principali, il Consiglio di sicurezza. La centralità del Consiglio di sicurezza non è solo stabilita nell'art. 53 con riferimento alle azioni coercitive, ma è implicita in altre previsioni: come, per esempio, nell'obbligo di informazione di cui all'art. 54 – che si estende anche alle attività di risoluzione pacifica delle controversie – o, ancora, nella disposizione dell'art. 48.2, la quale, statuendo che le decisioni del Consiglio di sicurezza sono eseguite 'dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri', sem-

<sup>39</sup> Il progetto approvato a Dumbarton Oaks prevedeva solo che il Consiglio di sicurezza incoraggiasse il ricorso alle organizzazioni regionali per il regolamento pacifico delle controversie, mentre la precedenza accordata agli accordi regionali in materia è certamente una concessione ai sostenitori del regionalismo, U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 253.

<sup>40</sup> Sul punto vedi U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 253 e 259-264 e H. SABA, *op. cit.*, pp. 671-673.

bra suggerire che le organizzazioni regionali possano essere uno strumento per la realizzazione delle scelte del Consiglio di sicurezza.

Il risultato di questa operazione di bilanciamento di istanze contrapposte – non più, come nel caso del Patto della Società delle Nazioni, ispirata da mere ragioni politiche, bensì (più saggiamente) finalizzata a trarre beneficio dalla cooperazione locale per consolidare il sistema di sicurezza collettivo – non è priva di profili di ambiguità. Questo ha indotto la dottrina a confrontarsi, per esempio, su quale sia il ruolo del Consiglio di sicurezza nel caso in cui un'organizzazione regionale sia già impegnata nel promuovere la soluzione pacifica di una controversia, o su come, in materia di uso della forza, debbano coordinarsi la regolamentazione della legittima difesa collettiva (ex art. 51) e le norme previste dal Capitolo VIII<sup>41</sup>. Si è anche discusso su che cosa debba intendersi per misura coercitiva (se in particolare, anche le sanzioni non implicanti l'uso della forza siano sottratte alla gestione autonoma delle organizzazioni regionali) e su quali siano i tempi e le forme attraverso cui l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza debba intervenire ai sensi dell'art. 53.

#### 4. *Il Capitolo VIII e le altre norme della Carta di San Francisco in materia di organizzazioni regionali e mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*

La configurazione del Capitolo VIII rispecchia la struttura generale della Carta in materia di risoluzione pacifica delle controversie tra Stati e di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, distinguendo chiaramente le misure prive di natura sanzionatoria da quelle coercitive<sup>42</sup>.

Così, l'art. 52, dopo aver sancito – al paragrafo 1 – il favore per la combinazione dei contributi regionali e universali in materia, regola nel dettaglio, al pari del Capitolo VI della Carta, la risoluzione pacifica delle controversie, riconoscendo una precedenza alle organizzazioni regionali.

<sup>41</sup> C. WALTER, *Regional arrangements and the United Nations Charter*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 2.

<sup>42</sup> In dottrina è stato correttamente osservato che il Capitolo VIII non aggiunge molto, in termini normativi, a quando stabilito in materia di risoluzione pacifica delle controversie e all'esercizio di poteri coercitivi rispettivamente dalle norme di cui ai Capitoli VI e VII della Carta. Le disposizioni di cui agli artt. 52, 53 e 54, pertanto, sono 'a bassissimo tasso normativo' allo stesso tempo 'permissive, programmatiche e di coordinamento, ma ben poco prescrittive': A. TANZI, *Il ruolo delle organizza-*

L'art. 53 – come il Capitolo VII della Carta – disciplina, poi, il ricorso a misure coercitive.

Il Capitolo VIII è infine chiuso dalla disposizione di cui all'art. 54 che impone alle organizzazioni regionali l'obbligo di tenere informato il Consiglio di sicurezza di ogni 'azione intrapresa o progettata' in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Altre norme, poi, sebbene siano collocate al di fuori del Capitolo VIII, si riferiscono al coinvolgimento delle organizzazioni regionali nella gestione della sicurezza internazionale.

Innanzitutto, l'art. 51, nel contemplare la possibilità che l'autotutela – diritto 'naturale' di ogni Stato – venga esercitata collettivamente, consente in sostanza il diretto coinvolgimento delle organizzazioni regionali a difesa di uno Stato membro che sia vittima di un attacco armato. Si è trattato, a ben vedere, della più importante concessione fatta ai sostenitori del regionalismo a fronte di un sistema che, sebbene con alcuni temperamenti, insisteva sulla centralità del ruolo dell'organizzazione universale. L'art. 51, per la verità, non si riferisce esplicitamente alle organizzazioni regionali, ma l'analisi della nascita e dello sviluppo della norma dimostrano come questo fosse l'intendimento originario<sup>43</sup>.

Il Patto della Società delle Nazioni non dedicava alcuna specifica previsione in materia di legittima difesa, sebbene non escludesse la possibilità che gli Stati esercitassero il diritto '*to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice*'<sup>44</sup>, nel caso in cui il Consiglio non fosse in grado di adottare unanimemente una relazione in merito ad una controversia sottoposta alla sua attenzione<sup>45</sup>. Neppure il progetto redatto nel corso della Conferenza di Dumbarton Oaks conteneva un riferimento esplicito alla legittima difesa, fortemente ispirato com'era dall'intenzione di evidenziare la centralità e il ruolo primario del Consiglio di sicurezza. L'opportunità di formulare una disposizione specifica in materia di diritto all'autodifesa venne prospettata, dunque, per la prima volta a San Francisco dal governo turco e subito risultò strettamente legata al ruolo

*zioni regionali nel dibattito delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI e M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 3-4.

<sup>43</sup> Vedi, tra gli altri, U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 254 ss.

<sup>44</sup> Patto della Società delle Nazioni, art. 15.

<sup>45</sup> Diversamente, il Patto di Locarno disponeva all'art. 4.3 il primo meccanismo di legittima difesa collettiva ad opera di un'organizzazione regionale. Cfr. F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 114-116.

delle organizzazioni regionali. In particolare, la Turchia sostenne che, nei casi d'urgenza, i meccanismi attivabili dalle organizzazioni regionali non dovessero attendere una decisione del Consiglio di sicurezza, poiché tale passaggio avrebbe potuto causare ritardi dannosi<sup>46</sup>. La necessità di riconoscere la legittimità della difesa collettiva venne, poi, fortemente ribadita, nel corso della Conferenza, dagli Stati del sud America, i quali interpretavano tale diritto strettamente in funzione del sistema interamericano, cioè a garanzia di quelle responsabilità che quest'ultimo aveva di fatto acquisito in materia di mantenimento della pace<sup>47</sup>. Pertanto, formulata sostanzialmente per salvaguardare le competenze di una realtà esistente, ovvero quella interamericana<sup>48</sup>, la disposizione di cui all'art. 51 finì ovviamente per garantire a tutti gli accordi regionali la possibilità di rispondere in via immediata all'attacco armato.

Naturalmente il diritto di legittima difesa collettiva ha ormai assunto una dimensione indipendente dall'originario riferimento alle organizzazioni regionali. La dottrina peraltro non è unanime nel riconoscere che l'azione regionale intrapresa ai sensi dell'art. 51 debba essere esperita nel rispetto delle disposizioni di cui al Capitolo VIII, ivi compreso l'obbligo di informare il Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 54, non solo delle misure intraprese, ma anche di quelle soltanto progettate<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> *Le Gouvernement turc estime que dans les cas d'urgence, l'action immédiate que le jeu des arrangements régionaux est en mesure se déclencher automatiquement, ne devrait pas être ajournée jusqu'à la décision du Conseil de Sécurité, car toute lenteur de procédure serait, dans ces cas, néfaste au pays attaqué. En conséquence, la Délégation turque souhaite chaleureusement l'admission des arrangements régionaux à l'action automatique, comme élément constitutif de la sécurité collective, à condition qu'ils soient prévus dans le but exclusif de défense et que les Etats signataires qui seraient amenés à en user soient tenus de rendre compte au Conseil, dans le plus bref délai, des mesures d'urgence qu'ils auraient été contraints de prendre en exécution se ces arrangements, ainsi que de justifier ces mesures. Le Project ne contient aucune disposition au sujet de la légitime défense. Bien que ce droit ait un caractère évident, il serait utile d'insérer dans la Charte une disposition justifiant la légitime défense pour répondre à une attaque per surprise par un autre Etat*, dichiarazione riportata da R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 112-113.

<sup>47</sup> Sulla legittima difesa collettiva, vedi: W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 816-817; R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 111-120 (che ben ripercorre la discussione relativa all'art. 51 evidenziando la posizione espressa dai Paesi latinoamericani); J.M. YEPES, *op. cit.*, pp. 282-289; B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 188-207; F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 111-146.

<sup>48</sup> Sull'iniziativa statunitense e il ruolo del senatore Vandenberg, vedi F.J. KREZDORN, *op. cit.*, p. 118.

<sup>49</sup> In questi termini, per esempio, F.J. KREZDORN, *op. cit.*, p. 121 e C. SCHREUER, *op. cit.*, p. 490. Ritiene invece che, nel caso di risposta collettiva ad un attacco ar-

È, infine, da sottolineare come la collocazione dell'articolo 51 al di fuori del Capitolo VIII – oggetto di intense discussioni<sup>50</sup> – sebbene sembri collegare più strettamente la legittima difesa alle competenze del Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII<sup>51</sup>, non riduce certamente il rilievo che tale previsione ha per il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace internazionale. Attraverso la nozione di legittima difesa collettiva, i redattori della Carta hanno infatti codificato un'ipotesi di azione collettiva autonoma delle organizzazioni regionali<sup>52</sup>.

Altre disposizioni, sebbene siano rimaste lettera morta, contribuiscono a chiarire quale fosse l'intenzione originaria dei redattori della Carta, nel disegnare uno spazio ben identificato per le intese e gli accordi regionali nel contesto del sistema di sicurezza collettiva.

L'art. 43 paragrafo 3 dispone che gli accordi attraverso cui i membri delle Nazioni Unite avrebbero dovuto mettere a disposizione del Consiglio 'le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni (...) necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale' possano essere conclusi 'tra il Consiglio di sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di sicurezza e i gruppi di Membri dell'Organizzazione', dunque, anche con organizzazioni regionali, che abbiano competenza in materia militare<sup>53</sup>. L'art. 47, inoltre – relativo all'istituzione di un Comitato di Stato Maggiore da affiancare al Consiglio di sicurezza, per la gestione delle questioni riguardanti le esigenze militari – precisa al paragrafo 4 che, 'con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza e dopo consultazioni con le organizzazioni regionali competenti, il Comitato di Stato Maggiore può costituire dei sottocomitati regionali'. Entrambe le disposizioni intendevano evidentemente realizzare, anche dal punto di vista strettamente militare, la cooperazione tra organizzazioni regionali e ONU, formalizzando così sul piano operativo 'l'idea di decentramento insita nel regionalismo'<sup>54</sup>.

In conclusione, la soluzione di compromesso realizzata con la Carta di San Francisco intendeva certamente soddisfare le aspirazioni di quegli Stati che, godendo dei benefici di un sistema regionale, non intendevano rinunciare del tutto ad una dimensione più ristretta della

mato, l'organizzazione regionale debba intendersi libera da tale onere, C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 31.

<sup>50</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>51</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 256.

<sup>52</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, p. 121.

<sup>53</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 268-269.

<sup>54</sup> U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *CI*, 1998, p. 430.

gestione della sicurezza collettiva. Cionondimeno, essa auspicava, altresì, di trarre vantaggio dalla combinazione dei contributi regionali e universali nel mantenimento della pace dell'intera comunità internazionale. La stessa norma di cui all'art. 48.2, pur essendo volta – come si è anticipato – a garantire il ruolo primario del Consiglio di sicurezza, vietando agli Stati di usare la propria appartenenza ad organizzazioni regionali quale impedimento all'esecuzione delle decisioni dell'organo delle Nazioni Unite, sembra rivelare anche l'intento di 'amplificare' l'efficacia delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza, sfruttando il maggiore effetto che l'azione coordinata di un'organizzazione può avere, rispetto all'attività individuale del singolo Stato<sup>55</sup>.

### 5. Questioni definitorie

È necessario a questo punto considerare, seppur brevemente, alcune questioni definitorie che hanno generato un ampio dibattito tra gli studiosi. Sebbene esse siano ormai, per la maggior parte, risolte pacificamente, la loro analisi consente di inquadrare meglio le ambiguità del dettato delle norme previste nel Capitolo VIII.

Nel corso della Conferenza di San Francisco si considerò l'opportunità di inserire una definizione di '*regional arrangements and agencies*'<sup>56</sup> e, addirittura, di fare menzione esplicita di alcune organizzazioni<sup>57</sup>. Tuttavia, il timore che una definizione precisa avrebbe potuto ostacolare lo sviluppo futuro di realtà organizzative indusse i redattori a formulare l'art. 52 in termini molto ampi<sup>58</sup>. La norma si

<sup>55</sup> In questi termini, U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 270.

<sup>56</sup> L'emendamento proposto dalla delegazione egiziana (in cui gli accordi regionali venivano descritti come '*organizations of permanent nature grouping in a given geographical area several countries which, by reason of their proximity, community of interests or cultural, linguistic, historical or spiritual affinities, make themselves jointly responsible for the peaceful settlement of any disputes which may arise*'), chiaramente ispirata alla neonata Lega Araba, venne respinta perché considerata non necessaria. Cfr. W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 817; R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 92-94 e 140-159; H. SABA, *op. cit.*, pp. 675-677. Sulla proposta francese relativa all'esenzione dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza per quelle organizzazioni regionali che adottassero misure d'urgenza contro gli 'Stati nemici', vedi F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>57</sup> I paesi latinoamericani avevano fortemente espresso il desiderio di includere una menzione espressa al sistema interamericano, W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 817.

<sup>58</sup> In termini altrettanto ampi è formulata la descrizione proposta dal Segretario generale Boutros-Ghali nell'*Agenda for peace cit.*, al par. 61: '*such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the*

riferisce, dunque, semplicemente agli 'accordi ed organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite'. Questa 'non-definizione' contiene in realtà alcune indicazioni, utili all'identificazione delle organizzazioni a cui applicare le disposizioni del Capitolo VIII.

I profili meritevoli di attenzione sono: l'identificazione dei criteri per verificare la dimensione 'regionale' dell'organizzazione; la definizione di 'accordi' ed 'organizzazioni' e gli elementi di distinzione tra le due categorie; il requisito della congruità dell'azione regionale per la soluzione di controversie a carattere locale; l'esistenza di procedure per la soluzione pacifica delle controversie come requisito necessario dell'organizzazione e la conformità degli accordi ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite<sup>59</sup>.

### 5.1. I criteri per verificare la dimensione 'regionale' dell'organizzazione

Oggetto di particolare attenzione è stata la definizione del concetto di 'regione'<sup>60</sup>.

Si è discusso, in particolare, se esso abbia una valenza strettamente geografica, implicando, dunque, la prossimità fisica degli Stati membri dell'organizzazione regionale, o se, piuttosto, non debba essere inteso come riferimento ad una comunanza di elementi culturali, lin-

*founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defence, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with specific political, economic or social issue of current concern*.

Per alcune riflessioni sulla definizione di accordo regionale, vedi anche A. TANZI, *op. cit.*, pp. 9-15.

<sup>59</sup> Sul requisito di una *membership* numericamente ristretta, vedi U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 278-280.

<sup>60</sup> Per comprendere la definizione di 'regione' non ci si può limitare al senso comune dell'espressione o alla sua origine etimologica, né tantomeno alle ragioni che hanno indotto al suo primo inserimento nel Patto della Società delle Nazioni. Si è trattato, infatti, di una scelta volta a non circoscrivere l'applicazione dell'art. 21 alla sola dottrina Monroe. L'espressione 'accordo regionale' '*a pour origine un hasard, un accident*' (B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 9) e, sebbene abbia una natura più storico-politica che giuridica, è alle costruzioni giuridiche che a tale formulazione sono conseguite che occorre fare riferimento (U. VILLANI, *Il ruolo cit.*, p. 431). Sulla definizione di 'regione', vedi anche A. ABASS, *op. cit.*, pp. 9-20.

guistici e storici<sup>61</sup>. Per altri versi, potrebbe forse intendersi ‘regionale’ qualunque organizzazione che non abbia carattere universale.

In realtà, ognuna di queste possibili interpretazioni è – di per sé – insoddisfacente: l’individuazione di un’organizzazione regionale semplicemente *a contrario*, nelle realtà che non abbiano aspirazioni universali, non riesce a spiegare i legami, le connessioni che inducono gli Stati ad unirsi in realtà istituzionali a portata più ristretta<sup>62</sup>. D’altro canto, il requisito della prossimità geografica non consentirebbe di configurare in termini esatti il contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che può essere conferito da realtà che collegano Stati anche molto lontani tra loro, come il *Commonwealth* britannico, o l’*Organisation internationale de la Francophonie*<sup>63</sup>. Infine, sebbene la condivisione di elementi culturali, linguistici e storici non può che contribuire ad una maggiore coesione all’interno dell’organizzazione, il significato di tali affinità non deve essere inteso come un requisito giuridico, ma deve, piuttosto, valutarsi dal punto di vista politico. Limitare la qualifica di organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII a quelle istituzioni che vantano simili caratteristiche sarebbe perciò del tutto arbitrario<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Per qualche riferimento bibliografico, vedi A. DEL VECCHIO, *Consiglio di sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *CI*, 1995, pp. 232-233. Per S. MARCHISIO (*L’ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 284), l’accezione di regione si riferirebbe nel diritto internazionale ad una ‘comunità parziale d’interessi nell’ambito della Comunità internazionale universale’.

<sup>62</sup> Così C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 6. H. SABA insiste sui legami di ‘*solidarités sociologiques réelles*’, *op. cit.*, pp. 641 ss. Sul punto vedi anche U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 272 ss. Sottolinea, invece, l’indispensabilità della prossimità geografica, sebbene senza escludere il ruolo di altri fattori, J.M. YEPES, *op. cit.*, p. 246 ss. In particolare, l’Autore sottolinea: ‘*non que le facteur géographique seul suffise à justifier un accord régional (...) ma le seul fait d’être situées dans une même région du monde crée nécessairement une certaine solidarité entre les nations*’, *ibidem*, p. 249.

<sup>63</sup> Sull’*Organisation internationale de la Francophonie* (OIF), vedi M. VELLANO, *La Francophonie et ses institutions selon le droit international*, in *La Revue Internationale des Mondes Francophones – Dossier: La langue française et la Francophonie face à la mondialisation*, 2011, pp. 117-137. L’Autore ricorda che nel 2006 si è tenuta una Conferenza ministeriale sotto l’egida dell’OIF sul tema della prevenzione dei conflitti, nel corso della quale si è evidenziata l’opportunità che l’Organizzazione contribuisca alle missioni delle Nazioni Unite con l’invio di personale proveniente dai propri Stati membri: è evidente, infatti, che ‘*la connaissance de la langue des populations locales et, plus généralement une syntonie culturelle de base, peuvent se relever une valeur ajoutée, sinon même un élément décisif pour la réussite de l’opération*’, M. VELLANO, *op. cit.*, p. 33.

<sup>64</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 277.

Quello che, invece, è irrinunciabile – com'è stato già da tempo evidenziato in dottrina – è una comunanza di interessi che giustifica un legame di particolare solidarietà. Un simile senso di vicinanza, che può essere determinato da fattori storici, etnografici, geografici o anche solo economici<sup>65</sup>, genera una cooperazione internazionale così forte da tradursi in una forma istituzionale. L'organizzazione regionale, dunque, è il frutto più significativo del legame di solidarietà che unisce i suoi membri e non rappresenta, invece, la sua origine<sup>66</sup>.

È poi proprio in ragione dei forti vincoli che esistono tra gli Stati membri di organizzazioni regionali che alle stesse è riconosciuto un compito specifico in materia di mantenimento della pace. Lo scopo delle previsioni del Capitolo VIII è, infatti, quello di garantire ad alcune realtà istituzionali la possibilità di contribuire alla risoluzione pacifica delle controversie, sfruttando una maggiore familiarità con specifiche questioni di sicurezza, nonché la forte legittimità di cui esse normalmente godono<sup>67</sup>. Non è un caso che uno dei primi espliciti riferimenti ad un'organizzazione regionale ai sensi dell'art. 52 – contenuto nella risoluzione n. 199 del 1964 del Consiglio di sicurezza, relativa alla situazione della Repubblica Democratica del Congo – sottolinei che l'Organizzazione dell'Unità Africana, *'should be able (...) to help find a peaceful solution to all the problems and disputes affecting peace and security in the continent of Africa'*<sup>68</sup>. Ciò che importa, in sostanza, è che il senso di condivisione che lega gli Stati membri di un'organizzazione regionale, comunque sia determinato, possa dare un contributo effettivo al mantenimento della pace.

<sup>65</sup> In dottrina è stato efficacemente sottolineato che il vincolo di particolare solidarietà può essere determinato da fattori quali: *'une série d'éléments premiers antérieurs à toute volonté humaine, la croyance en un lien de sang fictif, l'appartenance à un même complexe historique, l'existence d'une situation géographique donnée'*, tra cui, prima di tutto, le affinità etniche e razziali; *'une certaine conscience d'un sentiment de group que dominera surtout dans le moments de crises'*, come per esempio la reazione di un gruppo contro un nemico comune; *'une série de coopération possible qui s'offrent aux Etats membre d'une Entente régionale dans le domaine économique, sociaux et culturels'*, B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 32.

<sup>66</sup> Per B. BOUTROS-GHALI un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII sarebbe ravvisabile ogniqualvolta esista un trattato per il mantenimento della pace basato su una solidarietà sociologica particolare che leghi Stati geograficamente contigui o vicini e che determini la costituzione di istituzioni permanenti, *ibidem*, pp. 21-69.

<sup>67</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 822.

<sup>68</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 199 del 30 dicembre 1964 (UN doc. S/6129).

## 5.2. La distinzione tra 'accordi' ed 'organizzazioni' regionali

Per quanto concerne, invece, la definizione di accordi ed organizzazioni, appurato che la distinzione tra i due concetti risiede nel maggior grado di istituzionalizzazione delle seconde rispetto ai primi<sup>69</sup>, è ormai indiscusso che possano essere considerate 'organizzazioni regionali' anche quelle realtà che hanno una base puramente politica e non sono state fondate attraverso l'adozione di un trattato internazionale, come per esempio l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)<sup>70</sup>.

Non si può ritenere, però, che costituisca un 'accordo' un mero meccanismo di consultazione a carattere locale: perché le disposizioni del Capitolo VIII vengano in rilievo è necessario che vi sia almeno un elementare apparato organico permanente<sup>71</sup>.

Alla luce della prassi deve, poi, considerarsi superata qualunque classificazione delle organizzazioni sulla base del loro scopo principale. In effetti, l'interpretazione letterale delle previsioni della Carta, nonché, in un certo senso, l'analisi del percorso che ha condotto alla sua adozione sembrerebbero circoscrivere l'art. 52 alle organizzazioni regionali dotate di specifiche competenze in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. E ciò pur riconoscendo che le altre organizzazioni non sono ovviamente di per sé incompatibili con la Carta, anche perché la cooperazione tra gli Stati in materia economica e sociale è sollecitata dall'art. 55<sup>72</sup>. Ci sembra, tuttavia, più convincente l'opinione di chi ritiene che anche le organizza-

<sup>69</sup> Sulla distinzione vedi anche B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 125-130.

<sup>70</sup> Così C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 7. Sulla CSCE (Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa), successivamente OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), vedi M. KAMPTO, *op. cit.*, pp. 782-783.

<sup>71</sup> Cfr. S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 284. L'Autore cita in proposito la sentenza del 26 novembre 1984 della Corte internazionale di giustizia, sulla ricevibilità del ricorso nel caso *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*, nella quale l'organo ebbe a pronunciarsi sulla possibilità di qualificare il 'Contadora Process' - un meccanismo volto a promuovere la soluzione diplomatica delle controversie in Sudamerica - quale 'regional arrangement', ai sensi dell'art. 52. Gli Stati Uniti, infatti, avevano sostenuto che il meccanismo dovesse essere inteso in questi termini (par. 89) e che, inoltre, l'esaurimento di tale procedimento fosse una vera e propria preconditione per portare una disputa all'attenzione del Consiglio di sicurezza e, dunque, *a fortiori*, della Corte internazionale di giustizia (par. 102). La Corte negò, però, che il *Contadora process* rappresentasse un accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII (par. 107) ed escluse anche la necessità del previo esaurimento dei meccanismi regionali per poter accedere alla competenza del Consiglio di sicurezza o della Corte internazionale di giustizia (par. 108).

<sup>72</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 281.

zioni che perseguono, come fine principale, la promozione dell'integrazione economica tra i propri membri possano considerarsi destinatarie delle disposizioni di cui al Capitolo VIII<sup>73</sup>. È, in particolare, la prassi successiva alla fine della guerra fredda che dimostra, da una parte, come il Consiglio di sicurezza abbia di fatto ritenuto opportuno sollecitare l'attività di tali realtà istituzionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, dall'altra, come diverse organizzazioni regionali e sub-regionali, pur istituite con finalità diverse, abbiano con il tempo sviluppato competenze specifiche in materia.

Sono, infine, facilmente ravvisabili alcuni elementi di distinzione tra gli accordi regionali fondati sull'art. 52 e le intese finalizzate alla legittima difesa collettiva ai sensi dell'art. 51, come l'Alleanza atlantica (dall'inglese, NATO). Innanzitutto, i primi sembrano essere votati soprattutto alla gestione di questioni interne alla propria *membership*, mentre i secondi nascono con il fine di contrastare un'eventuale aggressione esterna<sup>74</sup>: le organizzazioni ex art. 52 sono, dunque, chiamate a contribuire all'interesse universale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, mentre le intese ex art. 51 tutelano l'interesse specifico dei propri membri<sup>75</sup>. La Carta, poi, regola distintamente il requisito dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza che è necessario ai sensi dell'art. 53 per le azioni coercitive, ma non in caso di risposta ad un'aggressione armata contro un membro dell'organizzazione. Infine, l'art. 54 dispone che le organizzazioni regionali informino il Consiglio di sicurezza delle azioni intraprese e di quelle anche solo progettate, mentre, nel caso di applicazione dell'art. 51, le organizzazioni sono tenute solo ad informare il Consiglio delle azioni già poste in essere.

Nonostante queste differenze, com'è stato autorevolmente illustrato in dottrina, non sussiste in realtà una distinzione sostanziale, 'di natura soggettiva', tra organizzazioni regionali e organizzazioni di difesa: esiste, piuttosto, una regolazione differente rispetto alla risposta ad un attacco armato e all'adozione di misure coercitive da parte del Consiglio di sicurezza, che costituiscono due diverse 'fattispecie oggettive'<sup>76</sup>. Ne consegue che un'organizzazione fondata sull'art. 51 ben possa essere utilizzata dal Consiglio di sicurezza per operazioni ex art.

<sup>73</sup> C. WALTER, *Regional arrangements*, cit., par. 8.

<sup>74</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 823.

<sup>75</sup> M. IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *CI*, 1998, p. 51.

<sup>76</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 289.

53 – se è in grado di fornire il proprio contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi diversi dall' autodifesa collettiva<sup>77</sup> – e che, viceversa, un'organizzazione regionale possa essere chiamata a rispondere ad un attacco armato sferrato contro uno dei suoi membri. Deve, pertanto, considerarsi superato ogni dubbio in merito alla possibile qualificazione della NATO come organizzazione regionale ai sensi della Capitolo VIII.

### 5.3. *Il requisito della congruità dell'azione regionale per la soluzione di controversie a carattere locale*

Il requisito della congruità dell'azione regionale per la soluzione di talune controversie risulta dalla lettura congiunta dei paragrafi 1, 2 e 3 dell'art. 52.

Le 'questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale' sembrano essere principalmente le controversie di carattere locale, rispetto alle quali l'art. 52, al paragrafo 2, impone agli Stati membri di ricorrere a meccanismi regionali prima di deferirle al Consiglio di sicurezza e, al paragrafo 3, invita quest'ultimo ad incoraggiarne la soluzione pacifica attraverso tali organizzazioni.

Sebbene l'art. 52 non menzioni, oltre alle controversie locali, altre 'situazion[i] che possa[no] portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia' (le quali sono, invece, esplicitamente considerate dagli articoli 34, 35 e 36), la dottrina ritiene pacifico che anche queste ipotesi legittimino l'azione regionale volta al ristabilimento della pace e dell'ordine. Di conseguenza, anche i conflitti meramente interni possono comportare un coinvolgimento dell'organizzazione regionale, se essi sono tali da rappresentare una minaccia alla pace internazionale<sup>78</sup>.

### 5.4. *L'esistenza di procedure per la soluzione pacifica delle controversie*

La presenza di una procedura per la soluzione pacifica delle con-

<sup>77</sup> C. WALTER, *Security Council control over regional action*, in *MPYUNL*, 1997, vol. 1, p. 132. Questa conclusione ci sembra debba essere accolta, nonostante le riserve sollevate da una parte della dottrina, secondo cui l'applicazione dell'articolo 53 della Carta ai 'patti di difesa' può risultare complicata, poiché essi sono costituiti per fini di legittima difesa collettiva e potrebbero, pertanto, non essere adatti ad azioni sotto l'autorità e il comando del Consiglio di sicurezza: P. GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *CI*, 2007, p. 646.

<sup>78</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 824-825.

troversie secondo alcune voci è un requisito essenziale per la qualificazione di una realtà organizzativa come accordo od organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta; non sarebbe, invece, altrettanto necessario che l'organizzazione sia in grado di disporre meccanismi di tipo coercitivo<sup>79</sup>.

Per altri, invece, il Capitolo VIII della Carta, disponendo l'utilizzo di un'organizzazione regionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, esigerebbe l'esistenza di un sistema di soluzione pacifica delle controversie o, in alternativa, di meccanismi di natura coercitiva<sup>80</sup>.

### 5.5. *La necessaria conformità degli accordi ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite*

Il paragrafo 1 dell'art. 52 precisa, in chiusura, il requisito essenziale della conformità delle organizzazioni regionali ai fini e ai principi delle Nazioni Unite<sup>81</sup>. In dottrina è stato precisato che non deve trattarsi di una perfetta identità – ben potendo, peraltro, le organizzazioni regionali perseguire scopi diversi ed ulteriori rispetto a quelli delle Nazioni Unite – ma, piuttosto, di una piena compatibilità<sup>82</sup>.

Nel corso della conferenza di Dumbarton Oaks, alcune delegazioni avevano prospettato varie soluzioni relative all'accertamento della compatibilità delle singole organizzazioni con la Carta delle Nazioni Unite, attribuendo questa funzione al Consiglio di sicurezza o all'Assemblea generale<sup>83</sup>. Tuttavia, nessuna procedura di verifica è stata, poi, inserita nel testo adottato a San Francisco.

La disposizione di cui si dice è completata dalla norma dell'art. 103, ai sensi della quale, in caso di contrasto tra obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite attraverso la Carta e obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, i primi deb-

<sup>79</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 827.

<sup>80</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 280-284; R. KOLB, *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET e M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, p. 1406.

<sup>81</sup> In dottrina è stato correttamente evidenziato che il rispetto dei principi e dei fini delle Nazioni Unite è in realtà richiesto agli Stati e non – in linea diretta – alle organizzazioni, le quali non possono essere membri dell'ONU. Ciononostante, *'the rights and obligations created by Chapter VIII indirectly apply to the regional agency itself, by way of its own member States'*, W. HUMMER, M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 826. Sulle diverse modalità di accertamento della conformità, vedi B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 133-141.

<sup>82</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 292.

<sup>83</sup> F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 56-57 e R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, pp. 94-97.

bono considerarsi prevalere sui secondi<sup>84</sup>. L'art. 52 ha, per certi versi, una portata più limitata rispetto all'art. 103, esigendo esclusivamente il rispetto dei fini delle Nazioni Unite, vale a dire di quegli scopi comuni che determinano l'adesione degli Stati alla Carta, e dei principi, ovvero di quelle norme che regolano l'attività dell'Organizzazione. L'art. 103, invece, si riferisce più genericamente a tutti gli obblighi assunti attraverso la Carta che prevalgono su quelli (contrari) che derivino dall'appartenenza ad un'organizzazione regionale. Infine, l'art. 103 si applica solo in caso di conflitto effettivo, mentre l'art. 52 dispone la compatibilità prima che un simile conflitto emerga<sup>85</sup>.

Deve ritenersi, pertanto, che l'atto costitutivo di un'organizzazione che rispetti i fini e i principi della Carta ma contenga una disposizione contraria ad un obbligo previsto nella stessa, pur non invalidando l'istituzione dell'organizzazione regionale di per sé, imponga agli Stati di dare priorità all'esecuzione degli obblighi previsti a San Francisco. In termini strettamente formali, questo indurrebbe a ritenere, per esempio, contrario alla Carta delle Nazioni Unite il diritto d'intervento nei conflitti interni che l'Atto Costitutivo dell'Unione Africana riconosce in capo all'organizzazione e che, almeno letteralmente, sembrerebbe prescindere dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Si valuterà più avanti la possibilità di riconoscere la conformità al diritto internazionale di tale previsione, anche e soprattutto alla luce della responsabilità di proteggere<sup>86</sup>.

#### 6. *La risoluzione pacifica delle controversie e la precedenza accordata alle organizzazioni regionali*

Dopo aver codificato, nel primo paragrafo, il favore per il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>87</sup>, l'art. 52 statuisce che i membri delle Na-

<sup>84</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 825. Sulla disposizione di cui all'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite: R. BERNHARDT, *Article 103*, in B. SIMMA (Ed.), *op. cit.*, pp. 1292-1302.

<sup>85</sup> B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 131-132.

<sup>86</sup> Si rimanda al capitolo V per alcune riflessioni sulla possibilità di individuare l'emergere di un diritto all'intervento umanitario in capo alle organizzazioni regionali o, alternativamente, sull'eventualità di riconoscere che le previsioni di cui all'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana e all'art. 4(j) del Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza codifichino un consenso preventivo da parte degli Stati membri all'intervento dell'organizzazione, che farebbe, dunque, venir meno la necessità di autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

<sup>87</sup> (...) *Ce paragraphe consacre d'une manière expresse (...) l'utilité du principe*

zioni Unite che partecipino ad esse debbano compiere ogni sforzo possibile per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale, mediante tali istituzioni, prima di deferirle al Consiglio di sicurezza. Sebbene, per alcuni, l'espressione 'controversie di carattere locale' includa anche le dispute sorte tra uno Stato membro di una determinata organizzazione ed uno Stato terzo appartenente alla stessa regione<sup>88</sup>, sembra preferibile l'interpretazione che circoscrive l'obbligo di tentare la conciliazione in sede regionale per le sole controversie sorte tra Stati membri<sup>89</sup>.

L'articolo 52 precisa ulteriormente l'importanza del coinvolgimento di tali realtà istituzionali al paragrafo 3, disponendo che il Consiglio di sicurezza incoraggi il ricorso alle stesse per la soluzione pacifica delle controversie di carattere locale<sup>90</sup>. L'organo delle Nazioni Unite, dunque, potrà sollecitare le parti di una controversia a ricorrere ai meccanismi di composizione pacifica delle organizzazioni regionali attraverso una raccomandazione, non detenendo, in materia di risoluzione pacifica, di un potere di decisione vincolante. Tale invito può essere formulato anche allorché si verifichi una minaccia alla pace, una violazione della pace o, persino, un atto di aggressione: anche in tali ipotesi, infatti, il Consiglio detiene, ai sensi dell'art. 39, il potere di raccomandare metodi o termini per il regolamento pacifico delle controversie, compreso il ricorso ad organizzazioni regionali<sup>91</sup>.

Il compromesso tra le istanze universaliste e quelle regionaliste ha lasciato, poi, una traccia evidente nella disposizione di cui al paragrafo 4, in cui si chiarisce che l'articolo 52 'non pregiudica in alcun modo l'applicazione degli articoli 34 e 35'. È, dunque, esplicitamente fatto salvo il potere d'indagine del Consiglio di sicurezza 'su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale' (art. 34). Allo stesso modo, nulla pre-

*régional, reconnaissance que les autres dispositions du Chapitre VIII viennent encore confirmer. Il traduit le désir des rédacteurs de la Charte, de conserver aux groupements formés en vertu de ce principe une pièce importante dans le système de sécurité mondiale*, F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>88</sup> Così R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 164.

<sup>89</sup> S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 288; U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 298-300.

<sup>90</sup> Cfr. B. BOUTROS-GHALI, pp. 160-162, sugli emendamenti proposti nel corso della Conferenza di San Francisco in materia di distribuzione delle competenze tra organizzazioni regionali e Consiglio di sicurezza.

<sup>91</sup> B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova 2010, pp. 225-226.

giudica la facoltà di ogni Stato membro delle Nazioni Unite 'di sottoporre qualsiasi controversia o situazione della natura indicata nell'articolo 34 all'attenzione del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale' (art. 35.1).

Sebbene dalla lettera dell'art. 52 emerga chiaramente la preferenza accordata per l'intervento delle organizzazioni regionali nella soluzione pacifica delle controversie, la disposizione del paragrafo 4 – chiaramente volta a salvaguardare la competenza dell'ONU in materia – ha dato adito ad un intenso dibattito<sup>92</sup>. Non è, infatti, del tutto chiaro se – e fino a che punto – l'intervento dell'Organizzazione universale debba intendersi come strettamente sussidiario rispetto a quello delle realtà regionali (e se, dunque, sia necessario che l'intervento di queste sia stato inutilmente esperito perché il Consiglio possa occuparsi della questione)<sup>93</sup>, o se, piuttosto, il contributo delle Nazioni Unite e quello delle organizzazioni regionali, in materia di risoluzione pacifica, debbano considerarsi del tutto complementari<sup>94</sup>.

Il confronto sul punto – emerso subito dopo l'adozione della Carta delle Nazioni Unite con riferimento al rapporto tra ONU e sistema interamericano<sup>95</sup> – ha animato anche la dottrina più recente<sup>96</sup>. Si discute, in particolare, sulla possibilità di includere implicitamente il riferimento alle competenze di cui agli artt. 36 e 37 nel paragrafo 4 dell'art. 52<sup>97</sup>. Si tratta, cioè, di comprendere se la disposizione che sancisce la priorità dell'intervento regionale faccia salvo, oltre al potere d'inchiesta del Consiglio di sicurezza e alla facoltà dei membri

<sup>92</sup> Vedi J.N. MOORE, *op. cit.*, pp. 126-127 e 143-150.

<sup>93</sup> Sul punto vedi anche E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *RCADI*, 1964 – I, vol. 111, pp. 432 ss.

<sup>94</sup> In questi termini, per esempio, M. KAMPTO, *op. cit.*, pp. 793 ss.

<sup>95</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 838.

<sup>96</sup> La facoltà in capo a ciascuno Stato di decidere a quale istituzione rivolgersi è talvolta desunta dalla lettura congiunta degli artt. 24, 52 e 103 della Carta: per una critica, vedi C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 11 e W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 838-839.

Voci dottrinali più risalenti hanno anche insistito sulla distinzione tra 'controversie' e 'situazioni suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale' (vedi B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 166-170 e R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 163), sottolineando che la 'situazione' rappresenterebbe uno stato di tensione meno grave della 'controversia', un '*conflit en puissance*', piuttosto che un '*conflit en acte*' e non sarebbe sottoposta alla disciplina di cui all'art. 52. La dottrina contemporanea ha, però, chiarito che questa distinzione, almeno nel contesto dell'art. VIII, è pressoché irrilevante, vedi C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 12.

<sup>97</sup> Sul punto vedi anche F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 93-96 e B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 170-176.

di portare all'attenzione del Consiglio o dell'Assemblea una controversia, anche il potere del Consiglio di raccomandare 'procedimenti o metodi di sistemazione adeguati' (art. 36) e la soluzione che esso ritenga opportuna per una determinata vicenda (art. 37).

In effetti potrebbe concludersi in questo senso, considerando che le facoltà riconosciute in capo al Consiglio e agli Stati membri, ai sensi delle norme di cui agli artt. 34 e 35, costituiscono solo la fase iniziale di una procedura volta a consentire all'organo delle Nazioni Unite di pronunciarsi su una questione, suggerendo metodi e/o termini di risoluzione della stessa<sup>98</sup>. In tale operazione, il Consiglio terrà conto dei meccanismi esperiti in sede regionale, al fine di determinare se questi siano adeguati ai sensi dell'art. 36.1 e valuterà se la continuazione della controversia possa essere di fatto 'suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale', ai sensi dell'art. 37.2<sup>99</sup>. Peraltro, in questa prospettiva, si sottolinea anche che l'obbligo di trovare una soluzione pacifica delle controversie – che, come chiarito dalla Corte internazionale di giustizia nel caso Nicaragua c. Stati Uniti, rappresenta una norma di diritto consuetudinario<sup>100</sup> – si accompagna al principio, più volte affermato dagli organi delle Nazioni Unite, della libertà nella scelta dei metodi<sup>101</sup>. Gli Stati, dunque, sarebbero liberi di scegliere quale percorso seguire: avvalersi dei meccanismi messi a disposizione dalle organizzazioni regionali di cui siano membri, oppure sollecitare il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 303.

<sup>99</sup> C. WALTER, *Regional arrangements*, cit., par. 15.

<sup>100</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*, (Nicaragua c. Stati Uniti), par. 290.

<sup>101</sup> Tale principio è ribadito in diversi strumenti adottati dall'Assemblea generale. In particolare, nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati (risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, UN doc. A/RES/2625(XXV)), l'Assemblea sottolinea che, nel perseguire la risoluzione pacifica delle controversie gli Stati, '*shall agree upon such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and nature of the dispute*'; nella Dichiarazione sulla soluzione pacifica delle controversie (cosiddetta Dichiarazione di Manila, risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982, UN doc. A/37/590), invece, il diritto alla libera scelta dei mezzi è menzionato in termini espliciti ('*international disputes shall be settled (...) in accordance with the principle of free choice of means*', Parte I, par. 3); tale principio è poi ribadito nel preambolo della Dichiarazione sulla prevenzione e l'eliminazione delle controversie e delle situazioni che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionale e sul ruolo dell'Organizzazione in questo campo ('*bearing in mind the right of all States to resort to peaceful means of their own choice for the prevention and removal of disputes or situations*', risoluzione n. 43/51 del 5 dicembre 1988, UN doc. A/RES/43/51).

<sup>102</sup> U. VILLANI, *Les rapports* cit., pp. 304-306. Il par. 6 della Parte I della Di-

D'altra parte, però, chi esclude che il paragrafo 4 faccia salve anche le previsioni di cui agli artt. 36 e 37, ritiene che l'art. 52 sancisca un principio di sussidiarietà 'rinforzata' del ruolo del Consiglio di sicurezza rispetto alle organizzazioni regionali, ben più forte cioè di quello desumibile dalle previsioni del Capitolo VI. Dunque, il Consiglio (che manterrebbe il proprio potere d'indagine esclusivamente per accertare che la continuazione della controversia non metta in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) non potrebbe occuparsi del merito della questione, prima che il contributo dell'organizzazione regionale si sia rivelato inutile. Anzi, l'art. 52.3, secondo tale ricostruzione, imporrebbe al Consiglio di sicurezza di rinviare la questione all'organizzazione regionale, nel caso in cui la controversia gli fosse stata deferita omettendo di accordare precedenza ai meccanismi regionali<sup>103</sup>. In sostanza, per quelle questioni che, ai sensi dell'art. 52, 'si prestino ad un'azione regionale', esclusa l'applicabilità degli artt. 36 e 37, la disposizione dell'articolo 52 sarebbe da considerarsi *lex specialis* rispetto alle norme degli artt. 33 e vigerebbe, dunque, l'*exclusive primary competence for the settlement of the merits*<sup>104</sup> delle organizzazioni regionali. Per tutte le altre situazioni (incluse quelle in cui Stati non membri delle organizzazioni regionali invitassero le stesse ad occuparsi di una determinata questione) si applicherebbero, invece, le disposizioni del Capitolo VI.

A noi pare, tuttavia, che sia opportuno interpretare senza rigidità la priorità riconosciuta alle organizzazioni regionali in materia di risoluzione pacifica delle controversie.

L'art. 52, in sostanza, codificando una precedenza di ordine temporale, esprime il favore per le soluzioni guidate da istituzioni locali, le quali, almeno in linea teorica, dovrebbero poter trarre vantaggio dalla prossimità culturale che le caratterizza e da una più forte legittimità, per gestire tempestivamente e con efficacia una situazione di crisi. Non esiste, dunque, tra organizzazioni regionali e Nazioni Unite, in materia di composizione delle controversie, un rapporto gerarchico, che peraltro non è contemplato neppure dall'art. 33, con riferimento ai diversi mezzi di soluzione pacifica<sup>105</sup>.

Questa prospettiva ci sembra confermata dalla distinzione, sugge-

chiarazione di Manila confermerebbe questa lettura: nel riconoscere la priorità delle organizzazioni regionali rispetto all'ONU in materia di risoluzione pacifica delle controversie, la disposizione fa salva, infatti, la facoltà degli Stati di portare una controversia all'attenzione del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale.

<sup>103</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 840.

<sup>104</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 841.

<sup>105</sup> S. MARCHISIO, *op. cit.*, pp. 287-288. Vedi anche C. SCHREUER, *op. cit.*, p. 491.

rita in dottrina, tra iniziativa nella procedura di risoluzione pacifica delle controversie e gestione successiva delle controversie stesse: mentre la prima spetta alle organizzazioni regionali, il Consiglio ben può intervenire in un secondo momento, allorquando l'organizzazione lo richiama, o si sia rivelata incapace di adottare misure adeguate o, ancora, se la controversia sia tale da mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale<sup>106</sup>. A prescindere dalle specificità dei casi in cui il Consiglio potrebbe o dovrebbe intervenire, ci sembra che l'accento posto sulla distinzione tra iniziativa nella predisposizione di meccanismi di soluzione pacifica, da una parte, e misure necessarie ad affrontare l'evoluzione della disputa, dall'altra, confermi che la priorità delle organizzazioni regionali non deve essere rigidamente intesa.

In conclusione, dunque, in materia di risoluzione pacifica delle controversie, sussiste una competenza concorrente del Consiglio di sicurezza e delle organizzazioni regionali e prevale, infatti, nei rapporti tra tali istituzioni una logica di cooperazione e complementarità<sup>107</sup>.

Così, il Consiglio di sicurezza – nei casi in cui si è occupato di controversie rientranti nella competenza di un'organizzazione regionale – non si è mai rifiutato di considerare la questione, non intendendo abdicare del tutto al proprio ruolo di 'conciliatore'<sup>108</sup>, ma si è, piuttosto, limitato ad incoraggiare il ricorso ai meccanismi regionali o ha dichiarato di voler attendere i risultati di questi ultimi prima di prendere una posizione. In molti casi, poi, il Consiglio di sicurezza e gli organi delle organizzazioni regionali si sono trovati ad operare contemporaneamente<sup>109</sup>.

Per quanto concerne le realtà regionali, poi, la precedenza dei sistemi locali sembra aver avuto storicamente un'applicazione più costante con riferimento a quelle realtà istituzionali caratterizzate da maggiori equilibri di potere, come l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) e la Lega Araba<sup>110</sup>. Nell'ambito del sistema interamericano, invece, il principio 'try OAS first', fortemente sostenuto sin dal 1945 dai paesi latinoamericani, è andato affievolendosi in corrispondenza della crescita di potere degli Stati Uniti, che ha finito per im-

<sup>106</sup> R. YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 168.

<sup>107</sup> M. KAMPTO, *op. cit.*, pp. 793-799.

<sup>108</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, p. 307.

<sup>109</sup> Il Consiglio ha, dunque, rinviato all'Organizzazione degli Stati Americani alcuni casi inizialmente portati alla sua attenzione (Cuba 1960 e 1962; Haiti 1963; e Panama 1964), mentre, con riferimento ad altre vicende, ha esercitato i propri poteri prima (Isole Falklands/Malvinas 1982 e Nicaragua 1983) o dopo (Repubblica Dominicana 1965, Haiti 1991) l'intervento dell'OSA. Per un esame dettagliato della prassi, vedi W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 843-848.

<sup>110</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 850-853.

pedire il corretto ed equilibrato funzionamento dei meccanismi regionali<sup>111</sup>. A partire degli anni '70, dunque, anche dal punto di vista strettamente normativo, si è registrata una significativa inversione di tendenza con le modifiche apportate dai Protocolli di San Josè (1975) e di Cartagena de Indias (1985) rispettivamente al Trattato di Rio de Janeiro e alla Carta dell'OSA<sup>112</sup>.

In generale, la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali in materia di risoluzione pacifica delle controversie è andata con il tempo intensificandosi, soprattutto a partire dalla fine della guerra fredda. Innanzitutto, è venuta meno la reciproca diffidenza tra est ed ovest, che alimentava il disaccordo tra organizzazioni regionali e ONU. In secondo luogo, le organizzazioni regionali e sub-regionali hanno sviluppato sempre di più sistemi e meccanismi istituzionali per la gestione delle controversie. Infine, la ridotta capacità di risorse delle Nazioni Unite e la crescita esponenziale dei conflitti rendono ogni intervento regionale più che gradito all'ONU<sup>113</sup>.

### 7. Le azioni coercitive e la disciplina dell'art. 53

A differenza dell'art. 52 che, come si è visto, accorda una sorta di precedenza alle organizzazioni regionali in materia di risoluzione pacifica delle controversie, l'art. 53 sancisce il ruolo primario del Consiglio di sicurezza per quanto concerne le azioni coercitive. Secondo l'opinione prevalente a San Francisco, infatti, qualunque decentramento avrebbe minato il monopolio dell'uso della forza conferito al Consiglio di sicurezza. Non stupisce, dunque, che il testo della disposizione non abbia subito alcuna modifica rispetto al progetto di Dumbarton Oaks e che, in particolare, siano state rifiutate tutte le proposte volte a mitigare la centralità del Consiglio<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> Sui limiti del funzionamento di un sistema regionale nei casi in cui esso sia dominato da una super-potenza, W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 843-844.

<sup>112</sup> Il Protocollo di San Josè (non ancora in vigore) aggiunge una clausola espressa di salvaguardia degli artt. 34 e 35 della Carta delle Nazioni Unite alla previsione dell'art. 2 del Trattato di Rio de Janeiro, ai sensi del quale gli Stati si impegnano a ricercare la soluzione pacifica delle controversie e a ricorrere ai mezzi ed alle procedure previste in seno al sistema interamericano, prima di rivolgersi agli organi delle Nazioni Unite. Il Protocollo di Cartagena, che è in vigore dal 1988, ha modificato, invece, l'art. 24 (già art. 23) della Carta di Bogotà, introducendo una clausola simile a quella citata ed eliminando anche l'esplicita precedenza accordata al sistema interamericano rispetto al ricorso agli organi dell'ONU.

<sup>113</sup> A. ABASS, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>114</sup> L'Australia aveva proposto di preservare un margine di azione autonoma per

L'articolo contiene tre disposizioni. Innanzitutto, il Consiglio di sicurezza può 'utilizzare' le organizzazioni regionali per le azioni coercitive, in sostanza delegando a queste il potere d'azione; in secondo luogo, il Consiglio può 'autorizzare' le organizzazioni regionali a mettere in atto un'azione coercitiva<sup>115</sup>; infine, un'eccezione significativa è prevista per le misure coercitive dirette ad impedire il rinnovarsi della politica aggressiva di uno 'Stato nemico', le quali possono essere intraprese anche senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, se fondate sull'art. 107 o previste da patti regionali istituiti a tal fine.

Quest'ultima previsione, a cui si è già accennato, è stata inserita nella Carta a garanzia dei trattati bilaterali conclusi nel secondo dopoguerra, ed è ormai da considerarsi desueta, quanto meno a partire dall'adesione alle Nazioni Unite degli Stati 'ex-nemici'. La clausola, peraltro, non è mai stata applicata, sebbene la sua messa in atto sia stata talvolta minacciata<sup>116</sup>; essa è nondimeno interessante perché consente di comprendere quanto l'Organizzazione delle Nazioni Unite fosse, almeno ai suoi esordi, 'une alliance des vainqueurs de la guerre, se souciant de problèmes particuliers à leur sécurité'<sup>117</sup>.

Per quanto concerne, invece, il potere del Consiglio di sicurezza di 'utilizzare' le organizzazioni regionali per la messa in atto di azioni coercitive e quello di 'autorizzare' le stesse ad operare, converrà anticipare sin da ora che la distinzione tra le due ipotesi sembra riguardare solo il soggetto che prende l'iniziativa. Nel primo caso, infatti, è il Consiglio di sicurezza che, dopo aver stabilito la necessità di adottare una misura coercitiva, decide di delegarne l'esecuzione ad una specifica organizzazione. Nel secondo, invece, è l'organizzazione regionale stessa che, con l'avvallo del Consiglio di sicurezza, dà l'im-

le organizzazioni regionali in caso di inattività del Consiglio di sicurezza, mentre il Belgio aveva prospettato la possibilità di modificare le regole di votazione all'interno del Consiglio, ipotizzando che, per autorizzare l'azione di un'organizzazione regionale, fosse necessario il voto favorevole solo di quel membro permanente che fosse anche parte dell'organizzazione regionale interessata, vedi R. KOLB, *op. cit.*, p. 1404. D'altra parte, la Cecoslovacchia, la Turchia e la Francia avevano prospettato la possibilità per le organizzazioni regionali di agire in caso d'urgenza senza attendere l'approvazione del Consiglio di sicurezza, cfr. B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 208 e F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 103-105.

<sup>115</sup> U. VILLANI, *The Security Council's authorization of enforcement action by regional organizations*, in *MPYUNL*, 2002, pp. 535-557.

<sup>116</sup> Per qualche riferimento alla prassi, vedi R. KOLB, *op. cit.*, p. 1414. Per un ampio commento in merito alla clausola citata, G. RESS e J. BRÖHMER, *Article 53*, in B. SIMMA, *The Charter*, cit., pp. 870-890.

<sup>117</sup> R. KOLB, *op. cit.*, p. 1413.

pulso all'azione<sup>118</sup>. In entrambi i casi, tuttavia, la Carta senza dubbio stabilisce la priorità del Consiglio di sicurezza e, dunque, il favore per un controllo centralizzato (a livello universale) delle azione coercitive: *'la centralisation est (...) le code génétique quintessentiel de l'article 53'*<sup>119</sup>. Non è raro poi che, nella prassi, il Consiglio confonda anche terminologicamente le due possibilità, autorizzando il ricorso a misure coercitive e, contemporaneamente, esigendo che le stesse siano eseguite *'under its authority'*<sup>120</sup>.

### 7.1. Definizione di azione coercitiva: le misure non implicanti l'uso della forza e le missioni di peacekeeping

Prima di procedere all'analisi delle due ipotesi evidenziate, occorre chiarire che cosa si debba intendere per 'azione coercitiva' (*enforcement action*), ai sensi dell'art. 53. Non si tratta a ben vedere di una mera velleità definitoria, ma, piuttosto, di un passaggio essenziale per la definizione dei limiti entro i quali l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza è necessaria per legittimare un'azione regionale. Ciò rileva soprattutto per le sanzioni economiche e diplomatiche, da una parte, e per le operazioni di *peacekeeping*, dall'altra.

Alcune voci in dottrina avevano sostenuto, in tempi non recenti, che dovessero considerarsi azioni coercitive quelle fondate su decisioni vincolanti e che, dunque, fossero da escludere dal novero delle azioni coperte dalla previsione dell'art. 53 le azioni meramente raccomandate<sup>121</sup>. Tale orientamento è ormai superato ed è ora pacifico che il termine 'azione coercitiva' si riferisca all'impatto della misura sul suo destinatario, anziché alla sua efficacia vincolante per gli Stati che la applichino<sup>122</sup>.

La dottrina, piuttosto, si divide attualmente tra chi ritiene che l'art. 53 si riferisca indiscriminatamente a tutte le misure che il Consiglio di sicurezza può adottare ai sensi del Capitolo VII (e che, dunque,

<sup>118</sup> C. WALTER sottolinea che il controllo del Consiglio di sicurezza è garantito in entrambe le ipotesi: esso è implicito nel caso in cui l'operazione sia intrapresa sotto l'autorità del Consiglio ed è, comunque, esercitato attraverso l'autorizzazione nelle ipotesi in cui essa venga pronunciata a favore di un'organizzazione regionale. *Id.*, *Security Council*, cit., p. 177.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 355-356.

<sup>121</sup> COSÌ, L.C. MEEKER, *Defensive quarantine and the law*, in *AJIL*, 1963, p. 520-522 e L. HENKIN, *International Law and the behaviour of Nations*, in *RCADI*, 1965 - I, vol. 114, pp. 259-260. Vedi, anche per una critica alla posizione citata, C. WALTER, *Security Council*, cit., p. 135.

<sup>122</sup> C. WALTER, *Regional arrangements*, cit., par. 17.

sia le misure implicanti l'uso della forza sia quelle di natura diversa debbano essere autorizzate)<sup>123</sup>, e chi, invece, sostiene che la norma debba leggersi in relazione al monopolio del Consiglio di sicurezza in materia di uso della forza armata. In questo senso, in particolare, la Carta non stabilirebbe nessuna competenza esclusiva del Consiglio in materia di sanzioni non militari, che rimarrebbero lecite anche quando intraprese autonomamente dagli Stati *uti singuli e, a fortiori*, dalle organizzazioni regionali<sup>124</sup>.

Ci sembra più convincente questa seconda posizione.

Certamente, infatti, il Consiglio di sicurezza può utilizzare le organizzazioni regionali per realizzare tutte le azioni previste dagli artt. 41 e 42 che ritenga opportune al fine di ristabilire o mantenere la pace<sup>125</sup>: l'art. 53 nulla aggiunge né sottrae ai poteri già conferiti dalla Carta al Consiglio di sicurezza<sup>126</sup>. Questo, però, non comporta necessariamente che tutte le misure previste dal Capitolo VII necessitino di autorizzazione, allorché siano intraprese su iniziativa delle organizzazioni regionali. L'autorizzazione serve a rendere lecite le misure che altrimenti sarebbero contrarie al diritto internazionale e, pertanto, si riferisce soltanto alle azioni che implicano la minaccia o l'uso della forza<sup>127</sup>. Misure che siano comunque conformi al diritto internazionale generale o pattizio possono essere adottate autonomamente dalle organizzazioni regionali, anche senza specifica autorizzazione: in questo caso esse troveranno semplicemente il proprio fondamento giuridico al di fuori della Carta<sup>128</sup>.

Sono lecite, pertanto, anche in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, le sanzioni economiche e diplomatiche adottate autonomamente dalle organizzazioni regionali.

La prassi, sin dai tempi più risalenti, sembra confermare questa conclusione, a cui per esempio è pervenuta anche la maggioranza dei membri del Consiglio di sicurezza, in occasione della discussione sulla

<sup>123</sup> Si veda la dottrina citata da M. AKEHURST, *Enforcement action by regional agencies with special reference to the Organization of American States*, in *BYIL*, 1967, pp. 186-187 e da C. WALTER, *Security Council*, cit., p. 137. Di tale avviso anche A. ABASS, *op. cit.*, pp. 46-52.

<sup>124</sup> C. WALTER, *Regional arrangements cit.*, par. 18 e 19.

<sup>125</sup> Per un commento sulla distinzione (in realtà irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 53) tra misure preventive – volte a rispondere ad una minaccia della pace – e misure coercitive – da applicare in caso di violazione della pace o atto di aggressione, vedi U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 329-331.

<sup>126</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 325; R. KOLB, *op. cit.*, p. 1413.

<sup>127</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 357 e 360.

<sup>128</sup> R. KOLB, *op. cit.*, pp. 1413 e 1415.

liceità delle misure adottate dall'OSA nei confronti della Repubblica Dominicana e di Cuba all'inizio degli anni '60<sup>129</sup>.

A tal proposito, è opportuno sottolineare che in dottrina è stata oggetto di specifico interesse la richiesta – formulata da un'organizzazione regionale, la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (dall'inglese, ECOWAS) – di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza all'imposizione di sanzioni economiche<sup>130</sup>. In occasione della riunione del Consiglio di sicurezza dell'8 ottobre 1997, infatti, la Nigeria aveva sottolineato che l'ECOWAS si era trovata costretta ad adottare una serie di misure di natura economica in Sierra Leone e manifestava la propria soddisfazione per l'inclusione in un paragrafo della risoluzione n. 1132 del 1997 *'of an enabling authorization of the Council to ECOMOG to carry out its tasks as mandated by the ECOWAS summit'*<sup>131</sup>. Pare a chi scrive, però, che la posizione espressa dalla Nigeria si giustifichi alla luce del timore (manifestato anche dal rappresentante del Governo sierraleonese<sup>132</sup>) che i ribelli sottovalutassero l'autorità dell'ECOWAS. Più che una vera richiesta di autorizzazione, intesa come necessaria a conferire legittimità alle sanzioni, ciò che emerge dal dibattito è la diffusa percezione dell'opportunità di confermare l'autorevolezza dell'ECOWAS e del suo ruolo<sup>133</sup>.

La questione è più complicata per quanto riguarda le missioni di *peacekeeping* delle organizzazioni regionali.

Com'è noto, esiste una varietà di vedute in dottrina rispetto alla definizione del fondamento giuridico di tali operazioni, la cui prassi è, peraltro, in continuo divenire. Esse sono talvolta ricondotte al Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, talaltra collocate a metà

<sup>129</sup> Sulle misure adottate dall'OSA nelle occasioni citate, vedi G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 860; S. MARCHISIO, *op. cit.*, pp. 289-290.

<sup>130</sup> A. ABASS, *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>131</sup> Consiglio di sicurezza, 8 ottobre 1997, UN doc. S/PV.3822, p. 4.

<sup>132</sup> *'The military junta has shown a high degree of recklessness in dealing with the international community. This may be due, perhaps, to the fact that since the coup d'état they have come under the spell of discredited politicians and so-called elder statesmen who have consistently misled them. For example, they have been told that the Security Council will reject the sanctions of the Economic Community of West African States (ECOWAS). They have been told that the Security Council will not call for the restoration of the legitimate Government of Sierra Leone. I hope when they read the draft resolution which the Council is about to adopt, perhaps they will see the reality'*, *ibidem*, p. 3.

<sup>133</sup> Tra gli Stati partecipanti al *meeting*, peraltro, solo la Federazione russa aveva rammentato, a titolo di premessa, che nessuna azione coercitiva può essere intrapresa da un'organizzazione regionale in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, *ibidem*, p. 9.

strada tra le funzioni conciliative di tale Capitolo e quelle del Capitolo VII, in una sorta di limbo, il cosiddetto Capitolo VI e 1/2. Anche chi ritiene, infine, che le operazioni di *peacekeeping* trovino la propria base giuridica nel Capitolo VII, esclude che esse siano basate sull'art. 42 (poiché 'pur trattandosi di operazioni tutt'altro che pacifiche, esse richiedono il consenso del sovrano o di qualche autorità territoriale') e individua, piuttosto, il loro fondamento normativo 'in una norma consuetudinaria particolare nell'ambito del Capitolo VII (...) formatasi ad integrazione della Carta'<sup>134</sup>.

Per chiarire se l'autorizzazione del Consiglio sia o meno necessaria per operazioni di mantenimento della pace di organizzazioni regionali occorrerà, dunque, considerare le caratteristiche peculiari delle singole missioni. Potrà, poi, facilmente concludersi che tale autorizzazione non è necessaria fintantoché l'operazione rimanga un'azione militare priva di poteri coercitivi<sup>135</sup>.

È utile, in questa prospettiva, riferirsi alla tradizionale distinzione tra operazioni di prima, seconda e terza generazione<sup>136</sup>, che riflette tra l'altro l'evoluzione nel tempo dello strumento del *peacekeeping*. Sebbene si tratti di una classificazione valida solo in via approssimativa, essa consente di individuare alcuni elementi chiave per definire il margine di autonomia delle organizzazioni regionali.

<sup>134</sup> B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 272.

<sup>135</sup> Per la verità, non manca in dottrina chi ritiene che l'attività autonoma delle organizzazioni regionali in materia di *peacekeeping* rappresenti, comunque, una deroga alla Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, all'art. 24, ai sensi del quale gli Stati membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: S. PALIWAL, *The primacy of regional organizations in international peacekeeping: the African example*, in *VaJIL*, 2010, p. 191. Altri Autori si sono spinti a sostenere che le operazioni intraprese da organizzazioni regionali ai sensi dei propri trattati istitutivi non siano da considerarsi 'enforcement action' ai sensi dell'art. 53 della Carta (S.D. MURPHY, *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*, University of Pennsylvania, Philadelphia 1996, pp. 342-343, citato da S. PALIWAL, *op. cit.*, p. 194) o, ancora, che le operazioni di *peacekeeping* intraprese sul territorio di uno Stato membro rientrerebbero *per se* nell'alveo delle attività ex art. 52 e, dunque, sarebbero esenti dal requisito dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza (J.D. GODWIN, *NATO's role in peace operations: reexamining the Treaty after Bosnia and Kosovo*, in *MillR*, 1999, pp. 32-37, 48; B. NOWROJEE, *Joining forces: United Nations and regional peacekeeping – Lessons from Liberia*, in *HarvHRJ*, 1995, pp. 129, 131-132; A. ORAKHELASHVILI, *The legal basis of the United Nations peace-keeping operations*, in *VaJIL*, 2003, p. 514; tutti citati da S. PALIWAL, *op. cit.*, p. 194).

<sup>136</sup> Per alcuni esempi di missioni rientranti in ciascuna categoria, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 266-267; P. PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *RDI*, 1996, pp. 8-9.

Le operazioni di *peacekeeping* per così dire ‘tradizionali’, anche dette di ‘prima generazione’, presentano certamente caratteri che inducono a ritenere del tutto superflua, almeno dal punto di vista del fondamento giuridico, l’autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che – al più – conferirebbe alla missione un valore aggiunto da un punto di vista politico<sup>137</sup>. In particolare, il consenso di tutte le parti in conflitto (requisito indispensabile per il dispiegamento di tali missioni), la funzione circoscritta delle stesse (per lo più chiamate a svolgere compiti di mera interposizione), il carattere neutrale rispetto alle parti coinvolte, nonché la facoltà di ricorrere alle armi solo per fini di difesa personale, consentono di escludere la natura coercitiva delle operazioni di *peacekeeping*<sup>138</sup>. Com’è stato correttamente sottolineato, tali missioni non sono, infatti, spiegate ‘contro’ una parte del conflitto, a sanzionare la sua responsabilità per qualche forma di attentato alla pace internazionale<sup>139</sup>.

Oltre alle funzioni di separazione, interposizione e osservazione del cessate il fuoco, le missioni *peacekeeping* sono spesso chiamate a svolgere compiti di assistenza umanitaria (distribuzione degli aiuti, protezione di zone di sicurezza o aree protette, etc.) o, ancora, di *post-conflict peace-building*, ovvero di rafforzamento della pace a termine di un conflitto<sup>140</sup>. Spesso si tratta di operazioni – cosiddette di ‘seconda generazione’<sup>141</sup> – in cui i compiti politico-sociali e l’incre-

<sup>137</sup> Per un’opinione difforme, sebbene un po’ risalente, E. KOURULA, *Peace-keeping and regional arrangements*, in A. CASSESE, *United Nations peacekeeping: legal essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 95-123.

<sup>138</sup> In questi termini si è espressa anche la Corte internazionale di giustizia, con riferimento alla missione UNEF I (*United Nations Emergency Force*), nel parere relativo al caso *Certe spese delle Nazioni Unite*, del 20 luglio del 1962, pp. 170-172.

<sup>139</sup> U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 393-395; R. KOLB (*op. cit.*, p. 1417) sottolinea, poi, come ciò che è consentito ad un Stato singolarmente (inviare una forza con il consenso dello Stato territoriale) sia – *a fortiori* – da considerarsi lecito per un’organizzazione regionale. P. GARGIULO evidenzia invece che, anche nel caso dell’istituzione di missioni di *peacekeeping*, sussiste, comunque, il dovere delle organizzazioni regionali di informare il Consiglio di sicurezza in merito alle attività intraprese, ID., *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000, p. 132.

<sup>140</sup> Rientrano nelle attività di *post-conflict peace-building* la concentrazione e la smobilitazione di combattenti, nonché la promozione del loro reinserimento nella società, la verifica dello stoccaggio e dello smaltimento delle armi, ma anche il controllo del rispetto dei diritti umani e della regolarità dei processi elettorali: vedi P. GARGIULO, *op. cit.*, pp. 7-11.

<sup>141</sup> Si parla a tal proposito di *peacekeeping* ‘multifunzionale’ o ‘multidimensionale’ (così B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 267). Su queste operazioni si veda G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionale*, Giappichelli,

mento del personale civile non modificano le caratteristiche principali delineate in precedenza: per esse, dunque, non vi è dubbio che l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza (nel caso in cui siano disposte da un'organizzazione regionale) non rappresenti un requisito di legittimità.

Al contrario, ogniqualvolta l'operazione di *peacekeeping* comporti un ricorso più consistente alla forza armata per scopi diversi dalla difesa personale (operazioni di terza generazione o *peace-enforcement*), l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza diventa necessaria in ragione della natura coercitiva della missione<sup>142</sup>.

Sebbene questi parametri siano, almeno in linea di principio, piuttosto elementari, dal punto di vista pratico essi non hanno un'applicazione sempre pacifica. Innanzitutto, deve ammettersi che la classificazione cui si è fatto riferimento presenta limiti significativi se confrontata con le condizioni reali in cui le missioni di *peacekeeping* si trovano ad operare. In particolare, essa non consente di comprendere che tali operazioni sono gestite 'al di là di qualsiasi riferimento ad un astratto parametro normativo (...), in funzione delle loro finalità specifiche, e delle modalità d'intervento, nella vita interna degli Stati, che si rivelino volta a volta a tal fine necessarie'<sup>143</sup>.

Un problema è rappresentato, per esempio, della frequente ambiguità del mandato delle operazioni che, ampliando la nozione di legittima difesa sino a ricomprendervi la risposta armata 'a qualunque tentativo di impedire con la forza l'espletamento delle funzioni della missione'<sup>144</sup>, rende assai più complessa la distinzione tra 'attività difensive in senso proprio e iniziative militari'<sup>145</sup>.

Per altri versi, è spesso la situazione concreta in cui la missione dell'organizzazione regionale si trova ad operare che, per evoluzioni repentine ed imprevedibili, impone il ricorso a misure coercitive ini-

Torino 1999. L'Autore, peraltro, critica fortemente la classificazione in missioni di prima, seconda e terza generazione e propone di inquadrare le operazioni multifunzionali nell'ambito della più generale questione del fondamento giuridico delle missioni di *peacekeeping*: *ibidem*, pp. 207 ss.

<sup>142</sup> Più difficile è, invece, considerare il consenso come elemento fondamentale per verificare la trasformazione di una missione di *peacekeeping* in un'azione coercitiva: U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 407-408. Sulla nascita e sviluppo dello strumento del *peacekeeping*, ampiamente, C. GRAY, *International Law and the use of force*, Oxford University Press, New York 2008, pp. 254-326.

<sup>143</sup> P. PICONE, *Il peace-keeping*, cit., p. 32.

<sup>144</sup> Si veda, per esempio, la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 501 del 25 febbraio 1982 (UN doc. S/RES/501), par. 3, che richiama il rapporto del Segretario generale del 19 marzo 1978 – UN doc. S/12611 – già confermato dalla risoluzione n. 426 (UN doc. S/RES/426) adottata nella stessa data.

<sup>145</sup> P. GARGIULO, *op. cit.*, p. 258.

zialmente non preventivate. È stato correttamente evidenziato che, soprattutto nel caso di conflitti interni, le operazioni di *peacekeeping* ‘*contiennent en germe toutes les potentialités pour se transformer en opérations coercitives*’<sup>146</sup>. In simili circostanze, dunque, la gravità della situazione non consente di richiedere ed ottenere preventivamente l’autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che, infatti, nella prassi è spesso intervenuta dopo l’inizio delle operazioni<sup>147</sup>.

Sebbene, poi, lo strumento previsto dall’art. 54 sia fondamentale per garantire al Consiglio di sicurezza di verificare l’opportunità di intervenire con un’autorizzazione<sup>148</sup> nel corso di un’operazione di *peacekeeping*, la libertà rispetto al contenuto delle informazioni da trasmettere all’organo delle Nazioni Unite, di cui si dirà tra breve, amplia ulteriormente il margine di autonomia delle organizzazioni regionali.

## 7.2. ‘Utilizzo’ delle organizzazioni regionali da parte del Consiglio di sicurezza

L’art. 53.1, prima frase, consente al Consiglio di sicurezza di servirsi delle organizzazioni regionali per mettere in atto azioni coercitive. La Carta ribadisce il potere discrezionale dell’organo in materia di mantenimento della pace, lasciando ampio spazio alla sua libera scelta di ricorrere o meno all’operato delle organizzazioni regionali (*‘where appropriate’*) e omettendo di definire con precisione le azioni da porre in essere (attraverso la generica espressione *‘shall utilize’*)<sup>149</sup>.

Come si è già sottolineato, la disposizione non accresce i poteri del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (che, dunque, rimangono quelli individuati negli artt. 41 e 42), né modifica le condizioni in cui le misure implicanti e non implicanti l’uso della forza possono essere disposte, ovvero al verificarsi di minacce alla pace, violazioni della pace o atti di aggressione. La norma, piuttosto, amplia le possibili modalità d’esecuzione delle sanzioni, consentendo al Consiglio – ogniqualvolta

<sup>146</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 401.

<sup>147</sup> Si tratta, senza dubbio, degli interventi dell’ECOWAS in Liberia (1990) ed in Sierra Leone (1997), ma anche di alcune missioni istituite dalla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) nelle ex repubbliche sovietiche a seguito della dissoluzione dell’URSS (Tagikistan 1993 e Georgia 1994). In precedenza svolsero attività di natura coercitiva l’*Inter-American Peace Force* costituita dall’OSA nel 1965 e chiamata a gestire la situazione in Repubblica Dominicana e la forza istituita dalla Lega Araba in Libia nel 1976. Per un commento, U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 410 ss.

<sup>148</sup> R. KOLB, *op. cit.*, p. 1417.

<sup>149</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 329.

individui la necessità di procedere ad un'azione coercitiva – di delegarne l'esecuzione alle organizzazioni regionali<sup>150</sup>. Queste ultime sono dunque considerate, ai sensi di tale previsione, quali *'instruments auxiliaire d'exécution'*<sup>151</sup>, rivestendo una posizione 'complementare e subordinata' rispetto al Consiglio di sicurezza – che è chiamato a mantenere la direzione ed il controllo dell'operazione – e potendo essere definite, in senso atecnico, quali 'organi' delle Nazioni Unite<sup>152</sup>.

Le misure che il Consiglio può attuare attraverso l'operato delle organizzazioni regionali sono le più diverse: non solo quelle che comportano l'uso della forza, ma anche tutte le sanzioni di natura economica o diplomatica. Esse possono essere disposte dal Consiglio anche nei confronti di uno Stato che non sia membro dell'organizzazione<sup>153</sup>, nonché con riferimento a controversie che non abbiano un carattere strettamente regionale.

Esiste, tuttavia, un limite concreto al potere del Consiglio di disporre azioni coercitive attraverso le organizzazioni regionali, rappresentato dalla competenza delle organizzazioni stesse. Il Consiglio, infatti, non può che disporre l'adozione di quelle misure che le organizzazioni regionali hanno la facoltà di mettere in atto<sup>154</sup>.

Inoltre, poiché il Consiglio di sicurezza non può imporre le proprie decisioni alle organizzazioni regionali (le quali – essendo estranee all'ONU – non sarebbero comunque tenute ad eseguirle<sup>155</sup>), l'organo delle Nazioni Unite potrà al più emanare raccomandazioni, esortando le organizzazioni regionali a tenere un determinato comportamento, o, piuttosto, indirizzare le proprie decisioni vincolanti agli Stati, affinché questi ne diano attuazione attraverso le organizzazioni di cui siano membri. Parte della dottrina ritiene, però, che questa seconda opzione sia legittima solo per l'applicazione di misure non im-

<sup>150</sup> G. RESS, J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 860.

<sup>151</sup> R. KOLB, *op. cit.*, p. 1411.

<sup>152</sup> Vedi U. VILLANI, *Les rapports*, cit., sulle modalità del controllo (pp. 337 e 349 ss.) e sulla definizione delle organizzazioni regionali quali 'organi' delle Nazioni Unite (p. 326).

<sup>153</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 328 e G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 863.

<sup>154</sup> Anche a prescindere dalla qualificazione di sanzioni nello statuto dell'organizzazione: sul punto vedi ampiamente U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 332-335.

<sup>155</sup> In dottrina, in realtà, è stato argomentato che un obbligo di porre in essere le misure coercitive disposte dal Consiglio sorgerebbe, in capo alle organizzazioni regionali, in virtù del requisito stabilito nell'art. 52 di agire compatibilmente ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, vedi E. KODJO, *Article 53*, in J.P. COR e A. PELLET (Eds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, p. 821. Per un commento, U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 345-347.

plicanti l'uso della forza. Sarebbe, invece, escluso che ciò possa avvenire per il ricorso alla forza armata, per il quale occorrerebbe in ogni caso il consenso delle organizzazioni regionali ad operare, ufficializzato, per esempio, attraverso la conclusione di accordi ai sensi dell'art. 43<sup>156</sup>.

Nella prassi, in realtà, ogniqualvolta il Consiglio di sicurezza ritenga necessario disporre una misura implicante l'uso della forza, richiede agli Stati di usare 'tutti i mezzi necessari'<sup>157</sup>, anche per mezzo delle organizzazioni regionali di cui essi facciano parte. Com'è stato brillantemente evidenziato in dottrina, il Consiglio realizza così una soluzione che, combinando le disposizioni del Capitolo VII e quelle del Capitolo VIII, consente di riferirsi ad un Capitolo 'VII e mezzo'<sup>158</sup>.

### 7.3. *L'autorizzazione: i modi e i tempi*

La seconda frase dell'art. 53.1 contempla l'ipotesi che l'iniziativa dell'azione coercitiva sia presa dall'organizzazione regionale e lascia trasparire chiaramente la scelta universalista che ha ispirato l'intera disposizione normativa<sup>159</sup>.

Nessuna azione coercitiva – che, come si è già chiarito, implichi l'uso della forza – può essere intrapresa in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Tale autorizzazione è, infatti, volta a rimuovere l'illiceità del comportamento autonomo dell'organizzazione, mentre è superflua per le misure che trovino altrimenti un fondamento giuridico nel diritto internazionale generale o pattizio<sup>160</sup>.

L'autorizzazione, inoltre, deve ritenersi necessaria sia quando le misure siano decise dall'organizzazione attraverso l'adozione di atti vincolanti, sia quando queste siano semplicemente oggetto di una raccomandazione. In quest'ultimo caso, infatti, in assenza di autorizzazione, l'atto dell'organizzazione regionale si configurerebbe come una minaccia della forza, contraria all'art. 2.4 al pari del ricorso effettivo alle armi e, pertanto, senza dubbio illegittima<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 863; U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 347-349.

<sup>157</sup> Sulla possibilità che tale formulazione richiami anche l'art. 48.2 e che, dunque, esista una differenza tra azione 'interna' (vale a dire contro uno Stato membro) fondata sull'art. 53 e azione 'esterna' (contro uno Stato terzo) basata sull'art. 48, vedi C. WALTER, *Regional Arrangements*, cit., par. 22.

<sup>158</sup> R. KOLB, *op. cit.*, pp. 1411-1412.

<sup>159</sup> Per un commento, seppur risalente, B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 215-221.

<sup>160</sup> Per un esame della prassi e un approfondimento sul ruolo del Consiglio per quanto concerne le misure non implicanti l'uso della forza intraprese autonomamente dalle organizzazioni regionali, vedi U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 360-364.

<sup>161</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 369-370; R. KOLB, *op. cit.*, pp. 1418-1419.

La questione dell'autorizzazione solleva alcuni profili di criticità rispetto alla forma che essa deve assumere e ai tempi della sua adozione<sup>162</sup>. Sebbene, infatti, lo spirito della Carta e la lettera dell'art. 53 inducano a ritenere che tale autorizzazione debba essere formulata in termini espliciti e debba precedere l'intervento dell'organizzazione regionale, parte della dottrina – anche alla luce della prassi – ritiene, invece, che il Consiglio possa dare il proprio consenso all'azione regionale anche in modo implicito e/o *ex post facto*<sup>163</sup>. I lavori preparatori, infine, dimostrano come la questione sia stata oggetto di un certo dibattito<sup>164</sup>.

Per il rilievo che una simile conclusione può avere per l'applicazione concreta della dottrina della responsabilità di proteggere, conviene a questo punto dedicarvi qualche riflessione.

### 7.3.1. L'autorizzazione implicita

A ben vedere, la disposizione dell'art. 53 non impone alcun tipo di requisito per quanto concerne la formulazione dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza. Questa può essere perciò dedotta da una qualunque manifestazione – purché inequivocabile – delle intenzioni del Consiglio.

In questo senso, è dunque chiaro che l'autorizzazione non può essere desunta dal silenzio e dall'inattività dell'organo delle Nazioni Unite, che ben potrebbero essere determinati dall'assenza di accordo tra i suoi membri permanenti<sup>165</sup>.

Allo stesso modo, non potrebbe interpretarsi come autorizzazione implicita la mera assenza di condanna da parte del Consiglio di si-

<sup>162</sup> Per alcune riflessioni sul punto e ulteriori riferimenti dottrinali, vedi Z. DEEN-RACSMÁNY, *A redistribution of authority between the UN and regional organizations in the field of the maintenance of peace and security?*, in *LJIL*, 2000, pp. 304-307. Inoltre, sull'inammissibilità di un'autorizzazione in termini generali all'esercizio da parte delle organizzazioni regionali delle funzioni coercitive, vedi U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 389-391; R. KOLB, *op. cit.*, p. 1431; G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 864.

<sup>163</sup> G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 866, ritengono che sia lecita un'autorizzazione implicita formulata *ex post facto*, sempre che sussistano particolari elementi di fatto quali, per esempio, la necessità di un'azione urgente, l'unanimità dei membri permanenti etc.

<sup>164</sup> Z. DEEN-RACSMÁNY ricorda le posizioni espresse dalla delegazione boliviana, che suggeriva di specificare il requisito di un'autorizzazione esplicita; da quella francese, che – come si è già evidenziato – considerava necessario che le organizzazioni regionali avessero la possibilità di intervenire nei casi d'urgenza anche senza autorizzazione; e, infine, da quella venezuelana, che suggeriva l'opportunità di una revisione da parte del Consiglio di sicurezza, piuttosto che di una vera e propria autorizzazione preventiva. *Id.*, *op. cit.*, p. 304.

<sup>165</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., pp. 377-379.

curezza rispetto all'azione autonoma di un'organizzazione regionale<sup>166</sup>. Sarebbe altrimenti capovolto completamente lo spirito della Carta, la quale non legittima il ricorso alle armi salvo espressa condanna, ma, piuttosto, impone il divieto di usare la forza ad eccezione di ipotesi derogatorie ben circoscritte<sup>167</sup>.

Deve parimenti escludersi che l'autorizzazione possa essere desunta, di per sé, dalla semplice identificazione di una situazione quale minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione: in caso contrario, infatti, si impedirebbe al Consiglio di esercitare la propria facoltà di decidere quale tipo di misura (implicante o non implicante l'uso della forza) mettere in atto<sup>168</sup>.

È invece possibile che l'autorizzazione prenda la forma di un'espressione di gratitudine o approvazione per un'azione regionale da parte del Consiglio di sicurezza. In particolare, se nessun membro permanente si oppone all'adozione di una risoluzione che manifesti una simile posizione, condivisa anche dalla maggioranza degli altri membri del Consiglio, può certamente ritenersi che sussista un'autorizzazione implicita<sup>169</sup>.

La prassi sembra confermare queste conclusioni. Per esempio, è stata considerata rappresentare un'autorizzazione implicita la risoluzione n. 866 del 22 settembre 1993, relativa all'intervento ECOWAS in Liberia, mentre è escluso che l'intervento NATO in Kosovo possa considerarsi essere stato implicitamente autorizzato dalle diverse risoluzioni adottate prima che avesse inizio la campagna aerea<sup>170</sup>. In tali risoluzioni, peraltro, il Consiglio di sicurezza aveva chiaramente mantenuto una posizione di equidistanza rispetto alle parti in conflitto,

<sup>166</sup> T. GAZZINI, *The changing rules in the use of force in International Law*, Manchester University Press, Manchester 2005, p. 93.

<sup>167</sup> R. KOLB, *op. cit.*, p. 1427.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 1428.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 1429, G. RESS, J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 866.

<sup>170</sup> Le risoluzioni in questione sono, in particolare, la n. 1160 del 31 marzo 1998 (UN doc. S/RES/1160), con cui il Consiglio di sicurezza condannava l'uso eccessivo della forza da parte della polizia serba e, contemporaneamente, gli atti di terrorismo dell'UÇK (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, ovvero Esercito di Liberazione del Kosovo); la n. 1199 del 23 settembre 1998 (UN doc. S/RES/1199), con cui si affermava che il degenerare della situazione nel Kosovo rappresentava una minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione e che, pertanto, il Consiglio di sicurezza si riservava di adottare misure per ristabilire la pace e la stabilità; la n. 1203 del 24 ottobre 1998 (UN doc. S/RES/1203), con cui il Consiglio sottolineava il proprio sostegno agli accordi conclusi pochi giorni prima tra l'OSCE e la Repubblica Federale di Jugoslavia e tra quest'ultima e la NATO. Della vicenda e, in particolare, del significato della risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999 (UN doc. S/RES/1244) si dirà più avanti, capitolo V, par. 2.1.1 e 2.1.2.

condannando sia l'uso eccessivo della forza, da parte delle autorità serbe, sia gli attacchi terroristici ad opera dell'UÇK.

Senza dubbio, la formulazione chiara di un'autorizzazione ad intraprendere azioni coercitive dovrebbe garantire un più completo controllo dell'azione regionale da parte del Consiglio e andrebbe a vantaggio della certezza del diritto. Tuttavia, la possibilità di approvare implicitamente l'operato delle organizzazioni regionali consente in molti casi di ovviare a quelle situazioni in cui – per ragioni politiche – i membri del Consiglio (in particolare quelli permanenti) non sono in grado di esprimere apertamente il proprio favore<sup>171</sup>.

### 7.3.2. L'autorizzazione *ex post facto*

La possibilità che il Consiglio di sicurezza pronunci un'autorizzazione *a posteriori* per un'operazione militare intrapresa autonomamente da un'organizzazione regionale è questione ancor più controversa della precedente.

In effetti, di per sé, il termine usato nella disposizione che si esamina ('*authorization*') sembrerebbe presupporre la necessità che la posizione del Consiglio di sicurezza sia formulata prima dell'inizio delle operazioni, e non, piuttosto, in un momento successivo, come fosse intesa a regolarizzare un'attività originariamente illecita<sup>172</sup>. La prassi, tuttavia, presenta alcuni casi in cui il Consiglio ha espresso il proprio favore (pronunciando peraltro un'autorizzazione implicita) in un momento successivo all'inizio delle operazioni intraprese da organizzazioni regionali: si tratta, in particolare, degli interventi dell'E-COWAS in Liberia nel 1990 e in Sierra Leone nel 1997<sup>173</sup>.

La dottrina si divide tra chi considera particolarmente rischiosa una simile opzione (ritenendo che questa attenti al monopolio del Consiglio di sicurezza in materia di uso della forza, aumenti il rischio di un decentramento del ricorso alle armi e finisca per incoraggiare la commissione di illeciti internazionali<sup>174</sup>) e chi, invece, ammette che – in ipotesi di eccezionale gravità – sia possibile e, anzi, doveroso intervenire senza dover attendere un'autorizzazione preventiva<sup>175</sup>. Peraltro, è stato sottolineato, dal momento che il Consiglio ha il potere di autorizzare le organizzazioni regionali ad usare la forza, nulla vieta che questa facoltà sia esercitata in un secondo momento: se insomma l'autorizzazione è volta a rimuovere un di-

<sup>171</sup> G. RESS, *op. cit.*, J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 866.

<sup>172</sup> U. VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 379.

<sup>173</sup> Per un'analisi più approfondita di tale prassi, si rimanda al capitolo IV, par. 3.

<sup>174</sup> M. AKEHURST, *op. cit.*, p. 214.

<sup>175</sup> G. RESS e J. BRÖHMER, *op. cit.*, p. 865.

viato giuridico, tale funzione ben può essere svolta anche da un intervento successivo del Consiglio<sup>176</sup>. L'operazione intrapresa autonomamente da un'organizzazione regionale – fintantoché il Consiglio non si sia espresso in senso favorevole – dovrà, però, ritenersi illecita<sup>177</sup>.

Vi è infine chi ritiene che, poiché in nessun modo potrebbe ammettersi una cessione da parte del Consiglio della propria responsabilità 'principale' in materia di mantenimento della pace a favore di un'organizzazione esterna alle Nazioni Unite, l'autorizzazione *ex post* sia valida solo nel caso in cui l'operazione sia ancora in corso e sempre che ciò consenta al Consiglio un effettivo controllo sull'operazione<sup>178</sup>.

È stato, poi, anche sottolineato che in nessun modo la competenza di identificare un'ipotesi di minaccia o violazione della pace, attribuita al Consiglio di sicurezza dall'art. 39, debba intendersi ostativa della possibilità di un'azione coercitiva precedente a tale determinazione. Il potere di intraprendere azioni coercitive, infatti, è da distinguersi dalla facoltà di riconoscere una situazione ex art. 39 e i limiti imposti dal Capitolo VIII alle organizzazioni regionali concernono il tipo di attività che tali istituzioni sono chiamate a svolgere e non le valutazioni che esse possano fare con riferimento a situazioni critiche per la pace e la sicurezza internazionale<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> C. WALTER, *Security Council*, cit., p. 179.

<sup>177</sup> R. KOLB, *op. cit.*, pp. 130-1431.

<sup>178</sup> U. VILLANI, *The Security*, cit., p. 552 e P. PICONE, *La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale*, in *RDI*, 2000, pp. 352 ss. In particolare, PICONE evidenzia che, diversamente, le autorizzazioni *ex post facto* produrrebbero l'effetto di rendere le operazioni militari funzionalmente attribuibili all'ONU: le Nazioni Unite sarebbero, dunque, assurdamente considerate responsabili di operazioni condotte senza il proprio controllo. Per un esame della prassi, U. VILLANI, *Les rapports cit.*, pp. 381-388. Sull'importanza del controllo svolto dal Consiglio di sicurezza sull'intera operazione militare: E. DE WET, *The relationship between the Security Council and regional organizations during enforcement action under Chapter VII of the United Nations Charter*, in *NordicJIL*, 2002, pp. 1-37. Per l'Autrice 'the centralization of control over military action embodies the centralization of the collective use of force, which forms the corner stone of the Charter. A complete delegation of command and control of a military operation to a regional (defence) Organization, (...) would undermine the unique decision-making process within an organ, which was the very reason why states conferred it the very power that organ would now seek to delegate. (...) Stated differently, the authorization of a regional (defence) organization to use force can reflect the collective will of the Security Council only if and to the extent that the Security Council as a collective entity retains overall control of the military operation', *ibidem*, p. 11. L'Autrice riconosce, infine, l'ammissibilità di autorizzazioni *ex post facto*, ma ritiene che queste debbano essere espresse in termini molto precisi: *ibidem*, pp. 16-17.

<sup>179</sup> A. ABASS, *op. cit.*, pp. 57-59.

In conclusione, anche per quanto riguarda i tempi dell'autorizzazione, sebbene la soluzione più conforme alla *ratio* della norma sia quella che circoscrive l'ammissibilità alle autorizzazioni precedenti l'intervento, considerazioni di ordine pratico consigliano di riconoscere la legittimità di autorizzazioni che intervengano in un momento successivo all'inizio delle operazioni. In particolare, l'esigenza di non procrastinare l'intervento in casi di estrema urgenza e, in ogni caso, di ovviare all'indecisione del Consiglio<sup>180</sup>, spesso dovuta alla posizione di uno solo dei suoi membri permanenti, inducono a concedere un margine di azione alle organizzazioni regionali<sup>181</sup>.

#### 8. *L'obbligo d'informare il Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 54: significato e conseguenze della sua violazione*

La disposizione di cui all'art. 54 impone alle organizzazioni regionali di tenere informato il Consiglio di sicurezza delle azioni intraprese o anche solo progettate in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Dopo aver riconosciuto alle organizzazioni regionali la priorità (quanto meno temporale) nell'attuazione di misure pacifiche, nonché un certo margine d'azione nell'applicazione di misure coercitive in senso stretto, il Capitolo VIII si chiude ribadendo – seppur implicitamente – la responsabilità principale del Consiglio in materia di mantenimento della pace. L'attività di *reporting* imposta alle organizzazioni regionali è, infatti, chiaramente volta a mettere il Consiglio di sicurezza nelle condizioni di esercitare al meglio le proprie funzioni.

La norma – già presente nel progetto di Dumbarton Oaks e adottata senza suscitare un dibattito significativo a San Francisco<sup>182</sup> – formalizza un meccanismo di cooperazione tra Consiglio di sicurezza e organizzazioni regionali<sup>183</sup> e si riferisce a qualunque attività queste ultime intraprendano in materia di mantenimento della pace. Esse, dunque, sono chiamate a trasmettere informazioni all'organo delle Nazioni Unite sia con riferimento alle misure pacifiche, sia per quanto

<sup>180</sup> Il Consiglio di sicurezza, peraltro, può paralizzarsi anche nel corso di operazioni in precedenza autorizzate e, dunque, non essere in grado di garantirne il controllo: C. WALTER, *Security Council*, cit., pp. 177 ss.

<sup>181</sup> Per l'analisi dei limiti entro cui l'autorizzazione *a posteriori* può considerarsi ammissibile, si rinvia al capitolo V, par. 2.1.3.

<sup>182</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 891.

<sup>183</sup> C. WALTER, *Regional Arrangements*, cit., par. 31.

concerne le azioni implicantì l'uso della forza che abbiano avviato o che intendano mettere in atto.

Rimangono escluse dall'obbligo di cui all'art. 54 solo le attività poste in essere in esercizio di legittima difesa. Sembrano confermare questa esclusione tanto la lettera della Carta – che, per la *self-defence*, non prescrive l'informazione relativa alle attività progettate, ma solo una comunicazione successiva alle azioni intraprese – quanto i lavori preparatori<sup>184</sup>. Deve concludersi, dunque, che le alleanze fondate sull'art. 51 non siano soggette all'obbligo di cui all'art. 54 (a meno che – come si è detto – non contribuiscano al mantenimento della pace e della sicurezza con mezzi diversi dalla legittima difesa), mentre le organizzazioni regionali previste dall'art. 52 sono tenute ad adempiere al dovere di informazione nel caso in cui esercitino le proprie competenze rispetto ad una situazione interna (vale a dire controversie tra Stati membri o situazioni critiche all'interno di uno Stato parte), mentre ne risultino esenti nel caso di risposta ad un'aggressione armata, proveniente dall'esterno e rivolta contro un Paese membro<sup>185</sup>.

Poiché, infine, non esiste alcun parametro per definire il contenuto dell'informazione che deve essere sottoposta al Consiglio – in particolare, non è chiaro se sia sufficiente tenerlo informato dei singoli atti adottati, o se, invece, occorra sottoporre alla sua attenzione ogni evoluzione della situazione di fatto – le organizzazioni regionali sembrano in sostanza libere di determinare quali dati siano da portare a conoscenza dell'organo delle Nazioni Unite. Il Consiglio, peraltro, non risulta aver mai contestato l'insufficienza o l'inadeguatezza delle informazioni prodotte. Pertanto, sebbene lo spirito della Carta indurrebbe a ritenere che l'informazione più completa e dettagliata sia quella che meglio consente al Consiglio di adempiere alla propria responsabilità ex art. 24, nella prassi le organizzazioni regionali tendono semplicemente a notificare all'organo delle Nazioni Unite solo le raccomandazioni o gli altri documenti adottati<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, p. 892, sottolineano che la previsione, già presente nel progetto di Dumbarton Oaks, non fu modificata a San Francisco, allorché venne formulata la disposizione di cui all'art. 51 (assente nel precedente *Proposal*), la quale recava l'esplicito riferimento alle sole misure già intraprese. Sul punto vedi anche F.J. KREZDORN, *op. cit.*, pp. 108-110.

<sup>185</sup> Fatto salvo, però, il dovere di comunicare le azioni intraprese ex art. 51. In questi termini anche W. HUMMER e M. SCHWEITZER, *op. cit.*, pp. 892-893.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 894.

## 9. Osservazioni

La nascita e la diffusione di sistemi di sicurezza collettiva a base regionale è stata spesso determinata dall'esigenza di istituzionalizzare la solidarietà tra Paesi limitrofi nei confronti di possibili aggressioni esterne. Questo è certamente vero per il sistema interamericano che, sin a partire dall'adozione della dottrina Monroe, ha mantenuto costante questo orientamento di fondo. Le organizzazioni regionali sono state in seguito considerate rappresentare la dimensione più opportuna per realizzare meccanismi di composizione delle controversie che permettessero di contenere, attraverso un intervento tempestivo ed efficace, ogni contrasto tra Stati appartenenti ad una stessa area geografica. Più di recente, come si avrà modo di approfondire nel prossimo capitolo, soprattutto con riferimento al caso dell'Unione Africana e dell'ECOWAS, alcune organizzazioni regionali hanno sviluppato competenze specifiche per la risposta alle minacce alla pace determinate da conflitti o situazioni meramente interne agli Stati membri.

D'altro canto, anche il coordinamento tra istanze regionali e universali ha subito un percorso evolutivo.

La prima soluzione, formalizzata nel Patto del 1919, è stata il frutto di una necessità politica ben definita (assecondare gli Stati Uniti perché divenissero membri della Società delle Nazioni) e, forse anche per questa ragione, non ha trovato una formulazione completa ed articolata paragonabile a quella consacrata nella Carta delle Nazioni Unite. L'assenza di una regolamentazione specifica, dunque, ha reso le intese regionali successivamente istituite e la Società delle Nazioni realtà semplicemente coesistenti, senza che l'opportunità di un coordinamento delle attività venisse percepita come urgente.

Il testo prodotto nel corso della Conferenza di San Francisco, invece, realizzava una soluzione di compromesso che, riconoscendo un certo margine di autonomia alle organizzazioni regionali, rispondeva alle esigenze degli Stati (soprattutto latino-americani ed arabi) che coltivavano ambizioni regionaliste, pur ribadendo la centralità indiscussa del Consiglio di sicurezza (e, dunque, dell'organizzazione universale), in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

L'intera struttura del Capitolo VIII dimostra che l'intenzione dei redattori della Carta era quella di trarre vantaggio dalla combinazione dei contributi regionali e universali per salvaguardare l'interesse alla pace e sicurezza dell'intera comunità internazionale. Tale *ratio* è ben percepibile nella precedenza accordata ai meccanismi regionali per la composizione pacifica delle controversie, ma anche nella possibilità per il Consiglio di ricorrere alle intese regionali per la messa in atto

di misure sanzionatorie e nella facoltà riconosciuta in capo alle organizzazioni stesse di utilizzare la forza armata per il mantenimento della pace (seppur subordinata all'autorizzazione del Consiglio).

Nella prassi, poi, le disposizioni del Capitolo VIII si sono rivelate sufficientemente elastiche da consentire un ampliamento dello spazio di manovra autonomo delle organizzazioni regionali, soprattutto per quanto concerne l'applicazione di misure coercitive.

È, in particolare, con riferimento alle operazioni di mantenimento della pace che il margine di libertà delle organizzazioni regionali si è andato amplificando. Ciò è accaduto sia perché un mandato ambiguo può offuscare i limiti tra *peacekeeping* e *peace-enforcement*, sia perché gli scenari stessi in cui le missioni intervengono sono suscettibili di radicali cambiamenti che determinano un tempestivo adeguamento delle funzioni della missione.

In generale, poi, ci sembra ormai pacifico che l'art. 53.1, seconda frase, possa essere interpretato nel senso di consentire forme implicite di autorizzazione e, soprattutto, l'approvazione successiva da parte del Consiglio delle attività poste in essere dalle organizzazioni regionali. I cambiamenti intervenuti sulla scena internazionale – in particolare, la diffusione e la gravità di alcune situazioni critiche – suggeriscono senz'altro l'opportunità di una simile interpretazione. È stato in proposito correttamente sottolineato che talvolta l'autorizzazione *ex post* contribuisce a mettere il Consiglio di sicurezza nelle condizioni di adempiere alle sue funzioni in materia di mantenimento della pace internazionale<sup>187</sup>.

Il dibattito relativo alla responsabilità di proteggere si inserisce sulla scia di questa nuova sensibilità e la rafforza, evidenziando l'urgenza di trovare meccanismi efficaci e rapidamente esperibili anche in situazioni di grandi difficoltà politiche<sup>188</sup>.

<sup>187</sup> C. WALTER, *Security Council*, cit., p. 182.

<sup>188</sup> C. WALTER, *Regional Arrangements*, cit., par. 26.

## CAPITOLO III

### *La fine della guerra fredda e il coinvolgimento delle organizzazioni regionali africane nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'evoluzione delle istituzioni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo sviluppo di meccanismi per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a base regionale in Africa: verso la definizione di un'«Architettura per la pace e la sicurezza». – 3. Le *Regional Economic Communities*. – 3.1. L'ECOWAS e il suo Meccanismo: dall'indifferenza verso i conflitti non internazionali alla codificazione dell'intervento umanitario. – 3.2. La SADC e l'istituzione dell'Organo sulla politica, difesa e sicurezza. – 3.3. L'IGAD, l'ECCAS e l'AMU. – 4. L'Organizzazione dell'Unità Africana e il Meccanismo per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti. – 5. L'Unione Africana: dal divieto di ingerenza al diritto di intervento. – 5.1. Il Consiglio per la pace e la sicurezza e l'*African Standby Force*: strumenti per l'attuazione di un nuovo ruolo. – 6. Le Nazioni Unite e la cooperazione con le organizzazioni internazionali regionali. – 7. Le Nazioni Unite e l'Unione Africana: verso la definizione di una *partnership*. – 8. Prime osservazioni sull'evoluzione istituzionale delle organizzazioni regionali africane.

#### 1. *Introduzione*

Il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali regionali e sub-regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ha conosciuto un'intensa fase di crescita ed ha acquisito una rilevanza particolarmente significativa nel corso degli ultimi decenni. Durante il periodo della guerra fredda, infatti, la creazione di organizzazioni regionali rispondeva per lo più all'intenzione di rafforzare l'integrazione economica tra Stati limitrofi, piuttosto che di sviluppare meccanismi comuni, utili al mantenimento della pace<sup>1</sup>. Peraltro, l'immobilità del Consiglio di sicurezza – causata dalle tensioni tra i due blocchi – non avrebbe mai consentito di realizzare quelle dina-

<sup>1</sup> Per alcune riflessioni sulle dinamiche di integrazione regionale, E. FREY-WOUTERS, *The prospects for regionalism in world affairs*, in C.E. BLACK e R.A. FALK (Eds.), *The future of the international legal order – Vol. I Trends and patterns*, Princeton University Press, Princeton 1969, pp. 463-555. Sullo sviluppo di una dimensione regionale della sicurezza, L.H. MILLER, *The prospects for order through regional security*, *ibidem*, pp. 556-594.

niche di cooperazione globale-regionale in materia di sicurezza internazionale, che i redattori della Carta avevano immaginato e codificato nel Capitolo VIII.

Gli anni '40 erano stati fecondi per lo sviluppo di realtà organizzative su base regionale in Sudamerica e tra i Paesi arabi, da dove, non a caso, pervenivano gli argomenti più forti tra quelli presentati, durante la Conferenza di San Francisco, a favore del riconoscimento della dimensione regionale della sicurezza. Gli anni successivi, invece, videro il progressivo sviluppo di istituzioni regionali prima in Europa (negli anni '50) e poi, in corrispondenza al processo di decolonizzazione, in Africa e Asia (negli anni '60), nei Caraibi e nel Pacifico (a partire dagli anni '70)<sup>2</sup>.

Fino alla fine degli anni '80, tuttavia, la maggior parte di queste organizzazioni non aveva approfondito i propri rapporti con le Nazioni Unite e, in particolare, aveva seguito un percorso evolutivo del tutto indipendente dalle previsioni del Capitolo VIII.

Sin dalla sua redazione e per tutta la durata della guerra fredda, il Capitolo VIII era rimasto, infatti, per così dire 'dormiente'<sup>3</sup>: le sue previsioni non avevano trovato attuazione e, anzi, nelle rare occasioni in cui le organizzazioni regionali avevano adottato proprie iniziative – come nel caso dell'intervento dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), nella guerra civile in Repubblica Dominicana, nella metà degli anni '60<sup>4</sup> – un intenso dibattito sulla legittimità di simili azioni si era prodotto in seno al Consiglio di sicurezza. Nella maggior parte dei casi, poi, le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali sembravano agire in conflittualità, anziché con uno spirito di collaborazione e l'intenzione di istituire forme stabili di coordinamento<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> K. GRAHAM e T. FELICIO, *Regional security and global governance: a study of interaction between regional agencies and the UN Security Council with a proposal for a regional-global security mechanism*, VUB University, Bruxelles 2006, pp. 62-64.

<sup>3</sup> T. FELICIO, *The United Nations and regional organizations: the need for clarification and cooperation*, in *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, 2009, n. 3, pp. 14-15.

<sup>4</sup> Lo spiegamento della *Inter-American Force* – creata dall'OSA senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza, ma con il consenso delle due fazioni coinvolte negli scontri – aveva sollevato forti critiche da parte dei membri del Consiglio. L'Unione Sovietica, Cuba e la Giordania, avevano fortemente condannato l'operazione che ritenevano rappresentare una misura coercitiva in violazione dell'art. 2.4 della Carta. Anche Francia e Uruguay avevano sottolineato che, in assenza di un governo legittimo, il consenso espresso dalle fazioni in conflitto non potesse essere sufficiente a determinare l'intervento dell'organizzazione. Sulla vicenda, vedi Z. DEEN-RACSMÁNY, *A redistribution of authority between the UN and regional organizations in the field of the maintenance of peace and security?*, in *LJIL*, 2000, pp. 310-312.

<sup>5</sup> A. DEL VECCHIO, *Consiglio di sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *CI*, 1995 p. 232. L'Autrice cita, con riferi-

D'altro canto, in quegli anni, l'operato delle organizzazioni regionali era strettamente connesso alle dinamiche della guerra fredda: *'the general issue of regional versus universal authority tends to be subordinated to more immediate cold-war interests'*<sup>6</sup>. Di fatto, la contrapposizione tra l'Occidente e il blocco comunista aveva prodotto alcune rilevanti conseguenze nello sviluppo delle organizzazioni regionali e nella percezione che gli Stati avevano del loro ruolo in materia di pace e di sicurezza internazionale. Innanzitutto, l'inattuabilità del Capitolo VII (dovuta alla mancata conclusione degli accordi di cui agli artt. 43 e seguenti e, in generale, ai gravi limiti di operatività di cui soffriva il Consiglio di sicurezza) aveva determinato un cambiamento nell'atteggiamento degli Stati Uniti: pur essendo di tradizione pro-universalista, il governo statunitense finì per mostrare una sempre maggiore apertura verso il regionalismo. Gli USA chiaramente consideravano la propria partecipazione nell'Organizzazione degli Stati Americani come uno strumento utilizzabile per aggirare il veto sovietico. In secondo luogo, l'aumento dell'influenza delle super-potenze in seno alle organizzazioni regionali, aveva finito per determinare una diminuzione di legittimità dell'azione regionale agli occhi degli Stati più piccoli, che iniziavano, sempre di più, ad auspicare un maggiore controllo da parte delle Nazioni Unite<sup>7</sup>.

A partire dagli anni '90, poi, le organizzazioni internazionali regionali e sub-regionali hanno cominciato a sviluppare strumenti e meccanismi volti alla prevenzione ed alla risoluzione dei conflitti e ciò anche quando il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale non rientrasse originariamente nel loro mandato. Tale evoluzione, naturalmente, è strettamente connessa alle urgenze emerse in quegli anni e gravanti sulla comunità internazionale, chiamata per esempio a dover gestire nuove forme di conflitti, non solo particolarmente complessi (anche per la partecipazione di attori non-statali e l'influenza esercitata dalle tensioni etniche sulle dinamiche degli

mento alla crisi in Repubblica Dominicana, A. LEVIN, *The Organization of American States and the United Nations. Relations in the peace and security field*, in B. ANDEMICAEL (Ed.), *Regionalism and the United Nations*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1979, pp. 158 ss. Con riferimento all'intervento dell'OSA nel corso della crisi dei missili a Cuba, vedi A. ABASS, *The Security Council and the challenges of collective security in the twenty-first century: what role for African regional organisations?*, in D. LEWIS (Ed.), *Global governance and the quest for justice. International organizations*, Hart Publishing, Oxford 2006, p. 92.

<sup>6</sup> J.N. MOORE, *The role of regional arrangements in the maintenance of world order*, in C.E. BLACK e R.A. FALK (Eds.), *The future of the international legal order - Vol. II Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton 1971, p. 131.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 127-130.

scontri), ma anche in preoccupante diffusione. Per quanto concerne il continente africano, alla necessità di rispondere a queste nuove sfide alla sicurezza internazionale, si accompagnava una sempre più chiara percezione dell'assenza di un impegno concreto del resto del mondo in Africa e, quindi, della necessità di dotare le istituzioni regionali di strumenti che ne consentissero un ruolo attivo in materia di mantenimento della pace.

Questa evoluzione non si è limitata a produrre l'inclusione di nuove finalità tra quelle originariamente previste nelle Carte istitutive delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane, ma si è manifestata nella definizione di strumenti e meccanismi operativi, talvolta molto ambiziosi ed articolati. Tali organizzazioni hanno così gradualmente ideato e istituito meccanismi di *early warning* e di prevenzione dei conflitti, ma anche strumenti volti a gestire la risposta armata agli stessi, sebbene solo alcune di esse abbiano, poi, provveduto a darne attuazione in casi concreti.

Di fronte allo sviluppo di nuove competenze in materia di pace e sicurezza internazionale da parte delle organizzazioni regionali, le Nazioni Unite hanno inteso dare avvio ad un processo di dialogo multilaterale con esse.

L'interesse dell'ONU per una più intesa collaborazione con le organizzazioni regionali è certamente dovuto ad una serie di fattori.

*In primis*, il crescente timore – percepito in seno alle Nazioni Unite – di un graduale ma significativo affievolimento della propria rilevanza nella gestione delle situazioni di crisi<sup>8</sup>, cui si è certamente aggiunta la consapevolezza delle difficoltà di una risposta centralizzata ai conflitti numericamente in crescita.

In secondo luogo, l'abbandono di un atteggiamento di 'reciproca diffidenza'<sup>9</sup>, che aveva per certi versi caratterizzato i primi rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, legato anche alla progressiva identificazione dei vantaggi del coinvolgimento delle realtà regionali nella gestione e nella risposta ai conflitti e alle crisi interne agli Stati e, soprattutto, dei benefici della cooperazione con tali istituzioni. Infatti, per quanto concerne la legittimazione ad agire, se l'ONU è in grado di fugare ogni dubbio in merito alla legalità dell'operato delle organizzazioni regionali e sub-regionali, l'eventuale sostegno da parte di queste ultime è in grado di arricchire notevolmente il fondamento politico delle operazioni delle Nazioni Unite. Dal punto di vista operativo, poi, le organizzazioni regionali, pur essendo spesso carenti in termini di risorse e competenze strategiche, sono per lo più

<sup>8</sup> T. FELICIO, *op. cit.*, p. 16.

<sup>9</sup> Usiamo l'espressione di A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 232.

nella posizione di poter comprendere meglio l'origine e le cause dei conflitti, così come le dinamiche delle tensioni e i sentimenti che animano le parti coinvolte.

Senza ombra di dubbio, dunque, a partire dalla fine della guerra fredda, Nazioni Unite e organizzazioni regionali hanno cominciato a percepirsi reciprocamente in modo diverso<sup>10</sup>.

2. *Lo sviluppo di meccanismi per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a base regionale in Africa: verso la definizione di un'Architettura per la pace e la sicurezza'*

Le ragioni che hanno determinato – a partire dagli anni '90 – lo sviluppo di meccanismi volti alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti, soprattutto da parte delle organizzazioni regionali e sub-regionali sul continente africano, sono certamente molteplici.

Semplificando, si può ritenere che tale evoluzione sia la risposta a nuove forme di conflittualità diffuse in Africa, determinate spesso dall'emergere di forti tensioni etniche o di fondamentalismi religiosi, oppure legate alla lotta per le riforme economiche e politiche, generata da rilevanti disparità nelle condizioni di vita tra le diverse componenti della popolazione e dall'assenza di istituzioni e cultura democratica<sup>11</sup>. Senza dubbio la comunità internazionale non era preparata alla gestione di queste forme di conflitti, che, pur consumandosi quasi esclusivamente all'interno degli Stati, non hanno solo un impatto devastante sulla popolazione civile degli stessi, ma producono anche conseguenze destabilizzanti per le aree limitrofe. Essi determinano per i Paesi confinanti, per esempio, la necessità di gestire consistenti flussi di rifugiati e di tenere a freno le milizie armate alla ricerca di un riparo al di fuori del proprio Stato<sup>12</sup>.

In molti casi, poi, le difficoltà di reazione da parte della comunità internazionale hanno in realtà malcelato una sostanziale assenza di interesse da parte delle super-potenze rispetto alla risoluzione delle sanguinose crisi in un continente, che, alla fine della guerra fredda, aveva

<sup>10</sup> A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 92.

<sup>11</sup> A. ALAO, *The role of African regional and sub-regional organisations in conflict prevention and resolution*, Working paper n. 13, UNHCR, p. 2, disponibile all'indirizzo: [http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:5535](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:5535) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>12</sup> F. VAN AS, *African peacekeeping: past practices, future prospects and its contribution to International Law*, in *MLLWR*, 2006, p. 331.

perso buona parte della sua importanza dal punto di vista geo-strategico<sup>13</sup>.

È stato efficacemente sottolineato che, sulla scena internazionale, con il modificarsi delle dinamiche e delle complessità della guerra, anche l'aspirazione alla pace è significativamente cresciuta e l'Africa ha rappresentato un ambiente fertile per entrambe le tendenze evolutive<sup>14</sup>. Infatti, sono in particolare alcune realtà organizzative africane ad aver ben presto definito il contesto politico e normativo entro il quale trovano formulazione principi volti a regolare le attività per il ristabilimento e il mantenimento della pace.

In molti casi esse hanno superato i confini delle competenze inizialmente definite negli strumenti che le avevano istituite: la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS, dall'inglese *Economic Community of West African States*), la Comunità di Sviluppo dell'Africa Australe (SADC, dall'inglese *Southern African Development Community*) e l'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (IGAD, dall'inglese *Inter-Governmental Authority on Development*) sono state, infatti, create, dalla metà degli anni '70, con finalità di natura strettamente economica e politica. Esse, insieme ad un certo numero di altre realtà organizzative<sup>15</sup>, sono ancora adesso identificate come *Regional Economic Communities* (RECs).

<sup>13</sup> Per alcuni rilievi sull'atteggiamento dell'Occidente rispetto alle condizioni dell'Africa, vedi A. GHEBREMESKEL, *The regional approach to conflict management revisited: the Somali experience*, in *OJPCR*, 2002, pp. 10-15.

<sup>14</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 2. Sul contributo dell'Africa all'evoluzione del diritto internazionale, J.I. LEVITT, *The evolving intervention regime in Africa: from basket case to market place?*, in *ASIL Proceedings*, 2002, pp. 136-137; Id. (Ed.), *Africa: mapping new boundaries in International Law*, Hart Publishers, Oxford 2008.

<sup>15</sup> Oltre a quelle citate più avanti nel testo (ECCAS e UMA), sono presenti sul continente organizzazioni di natura economica e unioni monetarie: in particolare, la COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*); l'EAC (*East African Community*); l'IOC (*Indian Ocean Commission*); la CAEMC (*Central African Economic and Monetary Community*); l'*Economic Community of the Great Lake Countries*; la WAEMU (*West African Economic and Monetary Union*); la WAMZ (*West African Monetary Zone*); la *Mano River Union*; la CEN-SAD (*Community of Sahel-Saharan States*). Vedi M. KILLANDER, *Regional Co-operation and Organization: African States*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)).

Per una riflessione sul fenomeno del regionalismo economico nei Paesi in via di sviluppo e, specificatamente, in Africa vedi P. PENNETTA, *La cooperazione in Africa australe nel quadro delle relazioni economiche internazionali*, in P. PENNETTA e A. DI STASI, *Le organizzazioni economiche regionali africane, Commenti Documenti Bibliografia - Volume 1 Le organizzazioni dell'Africa Australe (S.A.C.U. e S.A.D.C.)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1995 (in particolare alle pp. 17-50) e la dottrina ivi citata; P. PENNETTA, *Le organizzazioni economiche regionali africane*, in *RCGI*, 2006, p. 32 ss. e, più ampiamente, P. PENNETTA, *Le organizzazioni interna-*

Tuttavia, anche la stessa Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), che pure aveva una *membership* più allargata ed aspirazioni ben più ampie delle organizzazioni citate, sviluppò un sistema di prevenzione e gestione dei conflitti soltanto nei primi anni '90.

Sebbene le trasformazioni istituzionali siano avvenute in tutte le organizzazioni pressoché nello stesso periodo, nelle realtà sub-regionali esse hanno certamente avuto applicazioni più dirette. Anzi – è stato correttamente osservato – la caratteristica principale della gestione dei conflitti in Africa, nel periodo successivo alla fine della guerra fredda, è proprio il ruolo preponderante assunto dalle organizzazioni sub-regionali. La natura dei conflitti che iniziavano a diffondersi in quel periodo era tale da colpire direttamente le situazioni politiche e sociali dei membri delle RECs, minando spesso i rapporti interstatali e, soprattutto, alterando le condizioni che permettevano la cooperazione in campo economico<sup>16</sup>.

Il passaggio dall'OUA all'Unione Africana (UA)<sup>17</sup> ha, poi, rappresentato un salto qualitativo rispetto alle competenze in materia di pace e sicurezza dell'organizzazione. Con l'istituzione dell'Unione Africana si è completato, dunque, il percorso evolutivo che ha posto al centro delle priorità degli attori istituzionali del continente l'interesse per la gestione dei conflitti interni. La creazione dell'UA ha cristallizzato un più completo ed equilibrato apparato normativo in materia di pace e sicurezza internazionale, con l'intenzione di coordinare ed armonizzare le attività intraprese da tutte le realtà organizzative. Con l'adozione dell'Atto Costitutivo dell'UA si è verificata per certi versi una rivoluzione 'ideologica': pur non abbandonando il tradizionale favore per il principio della 'non-ingerenza' – che era alla base della creazione dell'OUA e rimane un elemento cardine dell'Atto Costitutivo dell'UA – l'Unione Africana sembra essersi mossa nella direzione della 'non-indifferenza' rispetto a crisi interne agli Stati membri che degenerino in gravi violazioni dei diritti dell'individuo<sup>18</sup>.

L'Architettura per la pace e la sicurezza', a cui fanno comunemente riferimento gli organi dell'Unione Africana, è un sistema piut-

*zionali nei Paesi in via di sviluppo. Volume I – Le Organizzazioni economiche regionali africane*, Cacucci Editore, Bari 1998.

<sup>16</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>17</sup> L'Unione Africana, creata attraverso l'Atto Costitutivo – adottato a Lomè l'11 luglio 2000 ed entrato in vigore il 26 maggio 2001 – è succeduta, secondo i tempi e le modalità indicate all'art. 33 del medesimo trattato, all'Organizzazione dell'Unità Africana, istituita ad Addis Abeba nel 1963.

<sup>18</sup> B. KIOKO, *The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: from non-interference to non-intervention*, in IRRC, 2003, p. 819.

tosto articolato di principi, norme ed istituzioni in materia di pace che comprende, oltre agli strumenti propri dell'UA, anche i contributi sub-regionali, articolandoli in una struttura unica.

### 3. *Le Regional Economic Communities*

Delle cinque realtà organizzative che rappresentano le diverse sub-regioni del continente, solo l'ECOWAS e la SADC – che raccolgono, rispettivamente, gli Stati dell'area occidentale e quelli dell'Africa australe – sono state coinvolte in attività di ristabilimento e mantenimento della pace. Le altre organizzazioni, ovvero l'IGAD, la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Centrale (ECCAS, dall'inglese *Economic Community of Central African States*) e l'Unione del Maghreb Arabo (UMA) – che rappresentano la zona orientale, la sub-regione centrale e l'area nord del continente – rivestono, comunque, un ruolo nell'ambito della struttura di sicurezza africana.

#### 3.1. *L'ECOWAS e il suo Meccanismo: dall'indifferenza verso i conflitti non internazionali alla codificazione dell'intervento umanitario*

L'ECOWAS veniva istituita nel 1975 per promuovere la cooperazione e l'integrazione economica e sociale tra i Paesi dell'Africa occidentale<sup>19</sup>, al fine di favorire lo sviluppo e la crescita della sub-regione<sup>20</sup>.

Sebbene il Trattato istitutivo – concluso a Lagos, in Nigeria – non contenesse originariamente una previsione in materia di pace e sicurezza, ben presto questa lacuna venne colmata da due strumenti volti, rispettivamente, a vietare l'uso della forza tra i membri dell'organizzazione (*Protocol on non-aggression*, 1978), e ad istituire un sistema di assistenza reciproca in materia di difesa (*Protocol relating to mu-*

<sup>19</sup> Sono membri dell'ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo. La Mauritania ha lasciato l'organizzazione nel 2000.

<sup>20</sup> L'art. 3 del Trattato istitutivo indica – al paragrafo 1 – i fini dell'organizzazione: *'to promote co-operation and integration, leading to the establishment of an economic union in West Africa in order to raise the living standards of its peoples, and to maintain and enhance economic stability, foster relations among Member States and contribute to the progress and development of the African Continent'*. Per un commento sullo sviluppo delle competenze in materia di pace e sicurezza, vedi F. VAN AS, *op. cit.*, pp. 336-341.

*tual assistance in defence*, 1981)<sup>21</sup>. Pochi anni prima, nel 1977 – anche a causa delle crescenti rivalità tra i due gruppi linguistici rappresentati nell'ECOWAS (Paesi di lingua francese e Paesi anglofoni) – i membri francofoni, con l'eccezione della Guinea, avevano concluso un ulteriore accordo in materia di difesa (*l'Accord de non agression et d'assistance en matière de défense*, ANAD), che stabiliva un'alleanza difensiva<sup>22</sup>. L'ANAD rappresenta l'unico strumento regionale interamente volto, sin dalla sua prima formulazione, alla gestione della pace e della sicurezza internazionale nella sub-regione occidentale dell'Africa.

Il Protocollo sulla non-aggressione del 1978 – ribadendo nel preambolo i principi di cui agli articoli 2.4 della Carta delle Nazioni Unite e 3.3 della Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana – vietava a ciascuno Stato di minacciare o usare la forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli altri membri (art. 1) e di commettere, incoraggiare o condonare atti sovversivi, di ostilità o di aggressione contro un'altra parte (art. 2), imponendo, pertanto, agli Stati dell'ECOWAS di ricorrere a mezzi di soluzione pacifica delle controversie (art. 5). Agli artt. 3 e 4, veniva, altresì, formulato l'obbligo, gravante sui membri dell'ECOWAS, di impedire che i *'resident and non-resident foreigners'* potessero far uso dei loro territori per commettere atti ostili contro altri membri dell'organizzazione.

Con il Protocollo del 1981, inoltre, le parti dichiaravano di considerare ogni atto di aggressione contro una di esse, alla stregua di un attacco contro l'intera Comunità (art. 2), stabilivano un principio di solidarietà, impegnandosi a fornire *'mutual aid and assistance for defence against any armed threat or aggression'* (art. 3) e ideavano una struttura volta al mantenimento della pace e della sicurezza, anche attraverso l'istituzione di una Forza, l'AAFC (*An Allied Force of the Community*)<sup>23</sup>, sotto il comando dell'Autorità, del Consiglio di difesa e della Commissione di difesa<sup>24</sup>.

Il Protocollo regolava, altresì, la risposta ai conflitti tra due o più Stati membri (art. 4(a)) e a quelli interni allo Stato, che fossero, però,

<sup>21</sup> Sul Trattato istitutivo dell'ECOWAS e i Protocolli citati nel testo, si veda G. PORRETTO, *Il raccordo fra Nazioni Unite e Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale*, in F. LATTANZI e M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 181-188.

<sup>22</sup> Per un commento sul funzionamento dell'ANAD, vedi A. ALAO, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>23</sup> ECOWAS, *Protocol relating to mutual assistance in defence*, 1981, artt. 13, 14, 15.

<sup>24</sup> *Ibidem*, artt. 5-11.

‘engineered or actively supported from outside’, nonché ‘likely to endanger the security and peace of the entire Community’ (art. 4(b)). Per i primi, il Protocollo imponeva il ricorso alla mediazione e, nel caso questa non avesse prodotto un risultato utile, l’interposizione dell’AAFC (art. 17); per i secondi, il documento prevedeva un intervento armato dell’AAFC, ma solo nel caso in cui essi fossero stati concretamente alimentati dall’esterno. Infatti, il Protocollo escludeva a chiare lettere che l’intervento della Forza potesse considerarsi legittimo nel caso di conflitto puramente interno (art. 18.2).

L’organizzazione si era, dunque, mossa, sin dalla fine degli anni ’70, nella direzione di identificare per sé un ruolo attivo in materia di pace e sicurezza nella regione. Tuttavia, com’è evidente, le minacce alla pace che si intendevano affrontare erano esclusivamente quelle di natura esterna. In nessun modo, insomma, veniva percepita l’opportunità di ideare meccanismi per la gestione di conflitti interni, né – tanto meno – di rafforzare la prevenzione degli stessi, attraverso la protezione dei diritti umani e l’attuazione di principi di *good governance* e di *rule of law*. Anzi, i conflitti che si consumassero all’interno dei confini degli Stati e non fossero alimentati da forze esterne, erano esplicitamente esclusi dal campo d’azione dell’organizzazione. Ciò certamente non sorprende se si considera che due terzi dei membri dell’ECOWAS erano in quegli anni sotto regimi autoritari, se non propriamente dittatoriali<sup>25</sup>: era, dunque, interesse condiviso dalla maggioranza dei rappresentanti degli Stati mantenere il più stretto rispetto del principio di non-ingerenza negli affari interni.

All’inizio degli anni ’90, il conflitto scoppiato in Liberia richiese, pertanto, all’ECOWAS una buona dose di improvvisazione. L’esperienza maturata sul campo, tuttavia, ispirò – almeno in parte – la revisione del Trattato di Lagos nel 1993.

In particolare, il Trattato venne modificato per includere alcune misure in materia di mantenimento della pace nella sub-regione occidentale, oltre che per accelerare l’integrazione economica e la cooperazione politica tra i membri dell’ECOWAS. Per quanto concerne il tema della sicurezza, ai sensi dell’art. 58, gli Stati membri si impegnavano a cooperare con la Comunità per stabilire e rafforzare i meccanismi appropriati ‘for the timely prevention and resolution of intra-State and inter-State conflicts’, inclusa la creazione di un sistema di ‘regional peace and security observation’, nonché di ‘peace-keeping forces where appropriate’<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 5.

<sup>26</sup> ECOWAS, Trattato istitutivo, 1993, art. 58(f).

Soltanto alcuni anni dopo, tuttavia, poteva dirsi realmente compiuto – con l'adozione del Protocollo del 1999 – il percorso evolutivo che aveva condotto l'ECOWAS a superare l'iniziale indifferenza rispetto ai conflitti interni.

Il Protocollo, che fa tesoro dell'ulteriore esperienza maturata dall'organizzazione in Sierra Leone, istituisce un sistema di sicurezza collettiva per la regione dell'Africa occidentale, il Meccanismo per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti, il *peacekeeping* e la sicurezza, sostituendo le previsioni degli strumenti adottati nel 1978 e nel 1981 in contrasto con esso<sup>27</sup>. Tale Meccanismo è finalizzato – ai sensi dell'art. 3 del Protocollo – a realizzare diverse attività in materia di pace e sicurezza, con particolare riferimento alla prevenzione e risoluzione dei conflitti interni e inter-statali<sup>28</sup>.

È interessante notare che il Meccanismo è descritto, all'art. 1 del Protocollo, come uno strumento '*for collective security and peace*'. Discostandosi parzialmente dall'originaria intenzione di creare uno strumento per la realizzazione di missioni di *peacekeeping* in senso tradizionale, i redattori finirono, infatti, per ideare un sistema assai più ambizioso, codificando così '*a more pro-active engagement*'<sup>29</sup>. In particolare, essi intendevano trasformare il sistema basato sulla legittima difesa collettiva e il *peacekeeping* – che era stato istituito con il Protocollo del 1981 – in una struttura chiamata a dare concreta attuazione alle previsioni del Capitolo VIII<sup>30</sup>. Il risultato è, dunque, un approccio non limitato all'idea di 'sicurezza collettiva' come risposta armata con-

<sup>27</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism for conflict prevention, management, resolution, peacekeeping and security*, 1999, art. 53.

<sup>28</sup> Il Meccanismo è, altresì, chiamato a dare attuazione all'art. 58 del Trattato istitutivo dell'ECOWAS (e alle norme applicabili dei Protocolli del 1978 e 1981); a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di sicurezza (in particolare negli ambiti della prevenzione dei conflitti; dell'*early warning*; del contrasto al crimine transfrontaliero, al terrorismo internazionale e alla proliferazione di armi leggere e mine anti-uomo; della *preventive diplomacy* e delle operazioni di *peacekeeping*). Esso, inoltre, è volto a creare istituzioni e a formulare politiche per l'organizzazione e il coordinamento di missioni di aiuto umanitario; a costituire una forza con civili e militari da spiegare per operazioni di mantenimento della pace e di ristabilimento della pace allorché ciò fosse necessario; a promuovere una gestione equa delle risorse naturali tra Stati limitrofi, anche nella prospettiva di prevenire i conflitti tra di essi; a proteggere l'ambiente e le tradizioni culturali degli Stati membri; a formulare e mettere in atto politiche per il contrasto alla corruzione ed al riciclaggio di denaro (ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism cit.*, art. 3).

<sup>29</sup> A. ABASS, *The new collective security mechanism of ECOWAS: innovations and problems*, in *JCSL*, 2000, p. 213.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 214. Sebbene, come verrà illustrato nel testo, vi sia una importante lacuna rispetto al requisito dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

giunta ad un'aggressione esterna, ma, piuttosto, basato su una visione più ampia delle sfide alla pace ed alla sicurezza internazionale<sup>31</sup>.

Ai sensi dell'art. 25, il Meccanismo può essere messo in atto, infatti, sia nel caso di conflitto tra due o più Stati membri, sia nell'ipotesi di un conflitto interno, quando questo rischi di determinare una crisi umanitaria o rappresenti una minaccia alla pace ed alla sicurezza della sub-regione. Inoltre, esso può entrare in funzione in caso di gravi violazioni dei diritti umani e della *rule of law* o, infine, nell'ipotesi di un capovolgimento (anche solo tentato) di un governo democraticamente eletto.

È, dunque, innegabile che il Protocollo del 1999 abbia introdotto rilevanti novità in materia di sicurezza collettiva. L'approccio innovativo è particolarmente evidente se si confronta l'art. 18.2 del Protocollo del 1981 (che ribadiva esplicitamente il principio del non-intervento nei conflitti interni) con l'art. 25 del Protocollo del 1999. Quest'ultimo, come si è visto, prevede una competenza specifica dell'ECOWAS con riferimento a situazioni che non arrivano neppure ad integrare un'ipotesi di conflitto armato, ma che, ciononostante, hanno un impatto sulle condizioni di vita degli individui. Per certi versi, il Protocollo è il primo strumento a portata sub-regionale ad aver codificato l'intervento umanitario. Non si deve dimenticare, infatti, che questo strumento veniva adottato non solo a seguito delle operazioni condotte dall'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone, ma anche subito dopo il (contestatissimo) intervento NATO in Kosovo. A tal proposito è stato efficacemente sottolineato che il Protocollo del 1999, da una parte, cristallizzava la prassi dell'ECOWAS e, dall'altra, considerava l'eventualità che l'organizzazione si trovasse in futuro a dover affrontare situazioni simili a quella che aveva determinato l'intervento dell'Alleanza atlantica<sup>32</sup>.

Il Protocollo definisce anche le 'istituzioni' del Meccanismo<sup>33</sup> – tra cui il Consiglio di mediazione e sicurezza<sup>34</sup>, chiamato ad assumere le decisioni in materia di pace e sicurezza per conto dell'Autorità e, in particolare, ad autorizzare ogni forma di intervento politico o militare<sup>35</sup> – nonché gli organi chiamati ad assistere le stesse: la Commis-

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 228. Sulla distinzione tra 'collective security' e 'enforcement action', A. ABASS, *Regional organisations and the development of collective security - Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, pp. 112-114.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 211-212.

<sup>33</sup> Accanto al Consiglio di mediazione e sicurezza, il Capitolo II del Protocollo identifica quali 'Institutions of the Mechanism', l'Autorità e l'*Executive Secretariat*.

<sup>34</sup> Per alcune riflessioni sul Consiglio ed il suo rapporto con l'Autorità, vedi A. ABASS, *The new collective cit.*, pp. 214-217.

<sup>35</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism cit.*, artt. 7 e 10.

sione di difesa e sicurezza<sup>36</sup> (dotata di funzioni tecniche, amministrative e logistiche per lo spiegamento delle forze di *peacekeeping*); il *Council of Elders*<sup>37</sup>, composto da personalità eminenti e chiamato a svolgere funzioni di mediazione e conciliazione e l'ECOMOG (*ECOWAS Ceasefire Monitoring Group*)<sup>38</sup>, struttura composta da moduli *standby* di personale civile e militare da spiegare rapidamente per operazioni di varia natura, tra cui anche missioni di ristabilimento della pace<sup>39</sup>. È stato poi istituito, altresì, un sistema di *early warning*, composto da un *Observation and Monitoring Centre* e da quattro *Observation and Monitoring Zones*<sup>40</sup>.

Relativamente al rapporto tra l'organizzazione sub-regionale da una parte, e le Nazioni Unite e l'Unione Africana dall'altra, il Protocollo stabilisce – all'art. 41 – che l'ECOWAS cooperi con entrambe (e con altre organizzazioni internazionali), in particolare in materia di assistenza umanitaria.

Per quanto più specificatamente concerne l'intervento militare, invece, l'art. 52, pur richiamando i Capitoli VII e VIII della Carta<sup>41</sup>, non codifica il requisito dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza, ma si limita a disporre che l'ECOWAS informi le Nazioni Unite 'of any military intervention undertaken'. La disposizione è, dunque, nettamente diversa dall'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite, che impone alle organizzazioni regionali di informare il Consiglio di sicurezza non solo delle attività intraprese, ma anche di quelle solo progettate. Questa lettura è confermata dall'art. 27 del Protocollo, ai sensi del quale il Presidente del Consiglio di mediazione e sicurezza deve presentare un rapporto sulla situazione alle Nazioni Unite ed all'Unione Africana, presumibilmente una volta che il Meccanismo sia già stato attivato<sup>42</sup>. In assenza di precisazioni sul punto, sembra dun-

<sup>36</sup> *Ibidem*, artt. 18 e 19.

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 20.

<sup>38</sup> *Ibidem*, artt. 21-22.

<sup>39</sup> L'art. 21 elenca alcune tipologie di missioni per cui l'ECOMOG potrebbe essere spiegata, pur prevedendo che missioni differenti possano essere disposte dal Consiglio di mediazione e sicurezza: '*observation and monitoring; peacekeeping and restoration of peace; humanitarian intervention in support of humanitarian disaster; enforcement of sanctions, including embargo; preventive deployment; peace-building, disarmament and demobilisation; policing activities, including the control of fraud and organised crime*'.

<sup>40</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism*, cit., capitolo IV, artt. 23 e 24.

<sup>41</sup> Il riferimento ad entrambi i Capitolo VII e VIII intende descrivere l'ECOWAS come alleanza difensiva ai sensi dell'art. 51 e, allo stesso tempo, come organizzazione regionale ex art. 53 della Carta delle Nazioni Unite: A. ABASS, *The new collective*, cit., p. 221.

<sup>42</sup> È utile riportare il testo integrale delle previsioni di cui si dice, dal quale sem-

que che il compito affidato al Presidente nulla abbia a che fare con l'ottenimento di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza, ma persegua, piuttosto, finalità differenti tra cui, probabilmente, il coordinamento tra gli attori coinvolti nella risposta ad una crisi.

Il Meccanismo, che rappresenta il primo tentativo di realizzare un sistema decentrato di sicurezza collettiva<sup>43</sup>, pare, dunque, essere stato ideato con l'intenzione di regolare futuri interventi di natura umanitaria da parte dell'ECOWAS, senza, tuttavia, che venisse imposto all'organizzazione l'obbligo di consultare il Consiglio di sicurezza, né – tanto meno – la necessità di ottenere dallo stesso un'autorizzazione (anche solo *a posteriori*) per la messa in atto di azioni di natura coercitiva.

L'intenzione di creare un sistema realmente funzionale e, soprattutto, al riparo da possibili forme di ostruzionismo, sembra trovare una conferma nella formulazione del diritto di recesso dal Protocollo. Il recesso, infatti, ha effetto solo dopo un anno dalla notifica dello stesso da parte dello Stato interessato<sup>44</sup>: ciò dovrebbe garantire al Meccanismo il margine di tempo necessario per dare attuazione ai propri compiti in materia di ristabilimento e mantenimento della pace, anche nel caso in cui lo Stato – sul territorio del quale l'ECOWAS abbia disposto un intervento – decida di recedere dal Protocollo<sup>45</sup>.

bra potersi evincere che il rapporto del Presidente del Consiglio di mediazione e sicurezza debba essere formulato in un momento successivo rispetto all'inizio delle misure: *'the Mechanism shall be applied according to any of the following procedures: the Executive Secretary shall inform Member States of the Mediation and Security Council and, in consultation with the Chairman, take all necessary and urgent measures; the Mediation and Security Council shall consider several options and decide on the most appropriate course of action to take in terms of intervention. Such options may include recourse to the Council of Elders, the dispatch of fact-finding missions, political and mediation missions or intervention by ECOMOG; the Mediation and Security Council shall issue a mandate authorising the Executive Secretary to set up a mission and define its terms of reference; where necessary, the Mediation and Security Council shall appoint the principal officers, such as the Special Representative of the Executive Secretary and the ECOMOG Force Commander. The Chairman of the Mediation and Security Council shall submit a report on the situation to the Organisation of African Unity and the United Nations; the Executive Secretariat shall mobilise all the resources required for the operations'*.

<sup>43</sup> A. ABASS, *The new collective cit.*, p. 212.

<sup>44</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism*, cit., art. 56: *'any Member State wishing to withdraw from this Protocol shall give a one-year written notice to the Executive Secretary who shall inform Member States thereof. At the end of this period of one year, if such notice is not withdrawn, such a State shall cease to be a party to the Protocol. During the period of one year referred to in the preceding paragraph, such a Member State shall nevertheless continue to observe the provisions of this Protocol and discharge its obligations thereunder'*.

<sup>45</sup> A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 107.

L'ECOWAS ha intrapreso alcuni interventi in Liberia, in Sierra Leone, in Guinea-Bissau e in Costa d'Avorio. Generalmente indicate come missioni di *peacekeeping*, queste operazioni hanno in alcune occasioni assunto i caratteri propri di operazioni coercitive. L'analisi di questa prassi consentirà di formulare alcune conclusioni, in particolare con riferimento all'ammissibilità di autorizzazioni *ex post* da parte del Consiglio di sicurezza.

A testimonianza dell'interesse e dell'impegno non solo formale dell'organizzazione, l'elaborazione di strumenti normativi in materia di pace e sicurezza internazionale in seno all'ECOWAS è proseguita e ha condotto, nel 2008, all'adozione da parte del Consiglio di mediazione e sicurezza di un importante documento, l'ECOWAS *Conflict Prevention Framework* (ECPF)<sup>46</sup>.

Il *Framework* intende fornire alcune linee guida in materia di prevenzione dei conflitti e di *peace-building*, al fine di rafforzare le capacità dell'organizzazione, degli Stati membri e degli altri attori coinvolti, compresa la società civile<sup>47</sup>. Pur non approfondendo la questione della risposta armata alle situazioni di crisi, questo documento lascia trasparire chiaramente lo spirito '*pro-active*' che anima l'organizzazione e rafforza la percezione di una sua tendenziale emancipazione dall'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza.

Nell'indicare il fondamento normativo che legittima l'attività di *conflict prevention* dell'ECOWAS<sup>48</sup>, il Consiglio di mediazione e si-

<sup>46</sup> ECOWAS, Consiglio di mediazione e sicurezza, *Regulation MSC/REG.1/01/08* del 16 gennaio 2008. Per un commento, T. EKİYOR, *ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF), a new approach to an old challenge*, WACSI Op-Ed, 2008, all'indirizzo: [www.responsibilitytoprotect.org/ECOWAS%20ECPF%20Ekiyor.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ECOWAS%20ECPF%20Ekiyor.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>47</sup> Il *Framework*, innanzitutto, chiarisce la distinzione tra *operational prevention* (misure da adottare rispetto a crisi ormai imminenti) e *structural prevention* (misure volte ad assicurare che le crisi non si verificino o non si ripetano nel lungo periodo), offrendo così una buona base concettuale come punto di partenza (*Regulation* cit. par. 18). Al paragrafo 42, poi, il documento elenca i settori in cui incorporare attività di *conflict prevention*: '*early warning; preventive diplomacy; democracy and political governance; cross-border initiatives; security governance; practical disarmament; women, peace and security; youth empowerment; ECOWAS Standby Force; humanitarian assistance; and peace education*'.

<sup>48</sup> Il documento menziona, oltre al Trattato istitutivo dell'ECOWAS e ai Protocolli del 1978, 1981 e del 1999, i seguenti strumenti: il *Protocol on free movement of persons, the right of residence and establishment* (1979); la *Declaration of political principles* (1981); la *Declaration of the moratorium on the importation, exportation and manufacture of light weapons* (1998), le cui disposizioni sono state successivamente ribadite in un documento vincolante, la *Convention on small arms and light weapons, their ammunition and other related materials* (2006); e il *Protocol on democracy and good governance* (2001). ECOWAS, *Regulation*, cit., par. 30-39.

curezza sottolinea il legame esistente tra l'organizzazione stessa, l'Unione Africana e le Nazioni Unite, in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In particolare, poiché le tre organizzazioni sono chiamate a cooperare in conformità a principi di sussidiarietà e complementarità, *'key ECOWAS normative standards that speak to conflict prevention, resolution and peace-building broadly radiate from the Constitutive Act of the AU and the UN Charter, and the related normative standards on peace and security'*<sup>49</sup>. La legittimità delle attività dell'ECOWAS deriverebbe, dunque, direttamente dal sistema di sicurezza globale-regionale, nel quale esse si inseriscono.

Dopo aver individuato tale base normativa, il Consiglio di mediazione e sicurezza si sofferma ad evidenziare l'esistenza di un obbligo morale legato alle condizioni in cui versa l'Africa occidentale, caratterizzate da livelli inaccettabili di povertà e dalla natura distruttiva delle crisi interne, che hanno conseguenze devastanti anche all'esterno degli Stati.

In considerazione della gravità di una simile situazione, l'ECOWAS si dichiara titolare non solo di poteri sovranazionali (che proverrebbero dal suo agire in nome dei propri Stati membri, dell'Unione Africana e delle Nazioni Unite e in collaborazione con tutti questi soggetti), ma anche di una vera e propria legittimità ad intervenire per garantire la sicurezza umana. Il passaggio merita di essere riportato integralmente: *'(...) ECOWAS is imbued with the necessary supra-national powers (acting on-behalf of and in conjunction with Member States, AU and UN), as well as the legitimacy to intervene to protect human security in three distinct ways, namely: a. the responsibility to prevent, actions taken to address the direct and root causes in intra and inter-state conflicts that put populations at risk; b. the responsibility to react, actions taken in response to grave and compelling humanitarian disasters; c. the responsibility to rebuild, actions taken to ensure recovery, reconstruction, rehabilitation and reconciliation in the aftermath of violent conflicts, humanitarian or natural disasters'*<sup>50</sup>.

Ancora una volta l'intraprendenza dell'ECOWAS ha trovato conferma in una formulazione di natura programmatica, non a caso, significativamente ispirata alla dottrina della responsabilità di proteggere. In particolare, il riferimento alla 'responsabilità di reagire' conferma che l'organizzazione intende affermare chiaramente il proprio

<sup>49</sup> ECOWAS, *Regulation*, cit., par. 40.

<sup>50</sup> ECOWAS, *Regulation*, cit., par. 41.

ruolo in materia di risposta alle crisi umanitarie. La dottrina della responsabilità di proteggere sembra, dunque, essere un approccio ideologico che giustifica e rafforza l'atteggiamento pro-attivo di questa organizzazione sub-regionale.

### 3.2. *La SADC e l'istituzione dell'Organo sulla politica, difesa e sicurezza*

La Comunità di Sviluppo dell'Africa Australe – il cui Trattato istitutivo venne concluso nel 1992 ed entrò in vigore nel 1993 – è nata dalla convergenza di due realtà preesistenti, sorte entrambe per contrastare, sebbene in ambiti differenti, il regime dell'*apartheid* in Sudafrica: il gruppo dei cosiddetti *Frontline States* e la Conferenza di Coordinamento per lo Sviluppo dell'Africa Australe (SADCC, dall'inglese *Southern African Development Coordination Conference*).

Il gruppo dei *Frontline States*<sup>51</sup> rappresentava un foro informale per la discussione di questioni politiche e militari comuni ai movimenti di liberazione (i cui rappresentanti talvolta prendevano parte ai dibattiti) e ai governi di nuova indipendenza. Negli anni precedenti all'indipendenza dello Zimbabwe (1980), esso aveva rivestito un ruolo importante nel sostenere l'emancipazione dai domini coloniali, mentre in epoca successiva concentrò i propri sforzi politici nel contrasto al regime dell'*apartheid* in Sudafrica<sup>52</sup>.

La SADCC, invece, era stata creata nel 1980 con la Dichiarazione di Lusaka, al fine di contrastare il predominio economico del Sudafrica.

Per alcuni anni, SADCC e *Frontline States* rimasero entità distinte, ciascuna con responsabilità in ambiti diversi e, in particolare, rispettivamente, nel campo economico e in quello politico.

Quando, all'inizio degli anni '90, il regime dell'*apartheid* venne meno, il gruppo dei *Frontline States* non aveva più ragione di esistere e, più in generale, le priorità della regione erano destinate a modificarsi. Pertanto, la SADCC assunse una struttura istituzionale, con

<sup>51</sup> La composizione di questo gruppo cambiò nel tempo: originariamente ne facevano parte Tanzania, Botswana e Zambia; ad essi si aggiunsero Angola e Mozambico, una volta ottenuta l'indipendenza. In generale, la *membership* dei *Frontline States* era più circoscritta rispetto a quella della SADCC: tra i membri di quest'ultima, infatti, vi rientravano soltanto quelli che dimostravano un impegno politico e una forza militare sufficiente. Così, il Malawi del Presidente Banda venne escluso perché intratteneva rapporti politici con il Sudafrica, mentre Lesotho e Swaziland non vennero ammessi perché ritenuti troppo vulnerabili, A. ALAO, *op. cit.*, p. 6, nota 11.

<sup>52</sup> J. CILLIERS, *Building security in southern Africa*, ISS Monograph n. 43, 1999, disponibile all'indirizzo web: <http://www.iss.co.za/pubs/monographs/no43/Contents.html> (ultimo accesso ottobre 2011).

la conclusione del trattato di Windhoek, e alla conferenza si sostituì una vera e propria organizzazione, la SADC<sup>53</sup>. Il trattato del 1992 presenta una serie di obiettivi altamente ambiziosi<sup>54</sup>, tra cui la promozione ed il consolidamento di democrazia, pace, sicurezza e stabilità nella regione.

Con il Protocollo del 2001 è stato, poi, istituito l'Organo sulla politica, difesa e sicurezza chiamato, tra l'altro, a prevenire e risolvere i conflitti tra gli Stati membri e quelli di natura interna attraverso mezzi pacifici, nonché a considerare l'adozione di misure coercitive, in conformità al diritto internazionale e solo come *extrema ratio*, nei casi in cui le altre soluzioni si rivelino inutili<sup>55</sup>.

L'art. 11.2 del Protocollo individua le circostanze in cui l'Organo è chiamato ad intervenire: si tratta, da un lato, dei conflitti internazionali che sorgano tra Stati parti o tra questi e Stati terzi e, dall'altro, dei conflitti interni ai membri dell'organizzazione. Questi includono, in particolare: i casi di violenza su larga scala tra diverse com-

<sup>53</sup> I membri fondatori della SADCC (ora SADC) erano: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambico, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe. A questi si aggiunsero: Namibia e Sudafrica, rispettivamente, nel 1990 e nel 1994; Mauritius nel 1995; Repubblica Democratica del Congo e Seychelles nel 1998; Madagascar nel 2005. Le Seychelles hanno lasciato l'organizzazione dal 2004 al 2008, mentre il Madagascar è stato sospeso nel 2009.

Per un approfondimento sulla SADC, si veda il contributo di A. DI STASI, *Southern African Development Community (S.A.D.C.)*, in P. PENNETTA e A. DI STASI, *op. cit.*, pp. 119-217 e la dottrina ivi citata.

<sup>54</sup> SADC, Trattato istitutivo, 1992, art. 5.1: *'promote sustainable and equitable economic growth and socio-economic development that will ensure poverty alleviation with the ultimate objective of its eradication, enhance the standard and quality of life of the people of Southern Africa and support the socially disadvantaged through regional integration; promote common political values, systems and other shared values which are transmitted through institutions which are democratic, legitimate and effective; consolidate, defend and maintain democracy, peace, security and stability; promote self-sustaining development on the basis of collective self-reliance, and the interdependence of Member States; achieve complementarity between national and regional strategies and programmes; promote and maximise productive employment and utilisation of resources of the Region; achieve sustainable utilisation of natural resources and effective protection of the environment; strengthen and consolidate the long standing historical, social and cultural affinities and links among the people of the Region; combat HIV/AIDS or other deadly and communicable diseases; ensure that poverty eradication is addressed in all SADC activities and programmes; and mainstream gender in the process of community building'*.

<sup>55</sup> SADC, *Protocol on politics, defence and security*, 2001, art. 2 lett. (e) e (f). Sul funzionamento dell'Organo, vedi B. MØLLER, *Africa's sub-regional Organizations: seamless web or patchwork?*, Crisis States Research Centre, Working Paper n. 56, 2009, pp. 8-9, disponibile all'indirizzo <http://eprints.lse.ac.uk/28486/> (ultimo accesso ottobre 2011).

ponenti della popolazione o tra una parte di essa e il governo centrale (incluse le ipotesi di genocidio e pulizia etnica), i colpi di Stato o altre minacce all'autorità legittima di un Paese; la guerra civile o un'insurrezione e, infine, ogni conflitto che metta a repentaglio la pace e la sicurezza della regione o di un altro Stato parte.

A differenza del Protocollo del 1999 che ha creato il Meccanismo dell'ECOWAS, il documento istitutivo dell'Organo della SADC chiarisce che le misure coercitive possono essere disposte solo come *extrema ratio* ed esclusivamente con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza<sup>56</sup>. Curiosamente, tuttavia, il Protocollo del 2001 non sembra, poi, coerente con questa impostazione, laddove regola l'obbligo di riferire al Consiglio di sicurezza le attività intraprese in materia di mantenimento della pace. Infatti, l'art. 11.4(c) dispone tale obbligo solo con riferimento alle azioni intraprese nell'esercizio della legittima difesa individuale o collettiva (e ciò, dunque, in conformità a quanto disposto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite), ma non per tutte le altre iniziative, come invece è richiesto dall'art. 54.

Il Protocollo dispone, infine, che la risposta alle minacce esterne alla regione venga gestita da un meccanismo di sicurezza collettiva da stabilirsi con uno strumento pattizio apposito: dando attuazione a tale previsione con il *Mutual Defence Pact* del 2003, gli Stati membri si sono impegnati ad offrirsi reciproco aiuto in caso di attacco armato<sup>57</sup>. Anche in questo caso, conformemente a quanto disposto dall'art. 51 della Carta di San Francisco, gli Stati si sono obbligati a comunicare solo le misure intraprese al Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana e al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Sono comunemente attribuite alla SADC due missioni della fine degli anni '90 inizialmente intraprese in autonomia da alcuni suoi membri: si tratta dell'intervento condotto da Zimbabwe, Angola e Namibia in Repubblica Democratica del Congo e dell'operazione di Sudafrica e Botswana in Lesotho. Di queste missioni e del significato dell'invito all'intervento formulato dal governo legittimo, si dirà nel prossimo capitolo.

<sup>56</sup> SADC, *Protocol*, cit., art. 11.3(d).

<sup>57</sup> SADC, *Mutual defence Pact*, 2003, art. 6, '*Collective Self-Defence and Collective Action*': '*an armed attack against a State Party shall be considered a threat to regional peace and security and such an attack shall be met with immediate collective action. Collective action shall be mandated by Summit on the recommendation of the Organ. Each State Party shall participate in such collective action in any manner it deems appropriate. Any such armed attack, and measures taken in response thereto, shall immediately be reported to the Peace and Security Council of the African Union and the Security Council of the United Nations*'.

È opportuno, comunque, sottolineare che sono state numerose le situazioni critiche nella sub-regione australe nelle quali la SADC non è intervenuta, dimostrando così di non dare il corretto peso ad episodi di crisi interne. Con riferimento al caso dello Zimbabwe, addirittura, la SADC ha talvolta espresso la propria solidarietà al governo, difendendolo dalle critiche internazionali<sup>58</sup>.

### 3.3. L'IGAD, l'ECCAS e l'AMU

Le organizzazioni corrispondenti alle restanti tre sub-regioni del continente (la zona orientale, l'area centrale e il nord-Africa) non hanno sviluppato sistemi di risposta alle crisi paragonabili a quelli dell'ECOWAS e della SADC, né – di conseguenza – hanno condotto operazioni di natura militare in uno dei Paesi membri. Per completezza, tuttavia, è opportuno accennare brevemente alle modifiche che queste organizzazioni hanno subito nella struttura e nelle finalità, a conclusione della guerra fredda.

L'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo sostituì, nel 1996, l'IGADD (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*), organizzazione fondata – dieci anni prima – con il fine di coordinare gli sforzi nella gestione delle conseguenze umanitarie ed economiche dei gravi disastri naturali che avevano colpito l'Africa orientale, a partire dalla metà degli anni '70<sup>59</sup>.

La trasformazione istituzionale intendeva ampliare le competenze dell'organizzazione originaria, includendovi funzioni di natura politica ed economica, nonché compiti in materia di risoluzione di conflitti<sup>60</sup>. Il cambiamento fu certamente indotto dalla considerazione che

<sup>58</sup> L. LAAKSO, *Beyond the notion of security community. What role for the African regional organizations in peace and security?*, UNU-WIDER Research Paper No. 2005/52, 2005, disponibile all'indirizzo: [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2005/en\\_GB/rp2005-52/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2005/en_GB/rp2005-52/), pp. 6-7 (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>59</sup> Sono membri dell'IGAD: Gibuti, Etiopia, Kenya, Uganda, Somalia e Sudan. L'Eritrea divenne parte dell'IGAD (allora IGADD) nel 1993 a seguito dell'indipendenza ottenuta dall'Etiopia, ma ha sospeso unilateralmente la propria *membership* nel 2007.

<sup>60</sup> Gli scopi e gli obiettivi dell'IGAD sono indicati all'art. 7 del Trattato istitutivo: 'a) *promote joint development strategies and gradually harmonize macro-economic policies and programmes in the social, technological and scientific fields*; b) *harmonize policies with regard to trade, customs, transport, communications, agriculture, and natural resources, and promote free movement of goods, services, and people and the establishment of residence*; c) *create an enabling environment for foreign, cross-border and domestic trade and investment*; d) *achieve regional food security and encourage and assist efforts of Member States to collectively combat drought and other*

la maggior parte dei Paesi membri dell'IGADD si trovava ad affrontare seri problemi di sicurezza al proprio interno<sup>61</sup>.

Nel 2002 è stato adottato un Protocollo volto a disciplinare le competenze dell'IGAD sia in materia di *early warning*, sia in materia di risposta alle crisi (*Protocol on conflict early warning and response mechanism for IGAD member States*). Per il momento, tuttavia, è stato stabilito solo un sistema di scambio di dati su situazioni sensibili, che prevede un ufficio centrale ed alcune unità nazionali, collegate anche ad organizzazioni non governative per la raccolta delle informazioni<sup>62</sup>.

È da ricordare che l'organizzazione ha svolto un ruolo significativo nel processo che ha portato alla pace in Sudan tra il governo centrale e il *Sudan's People Liberation Army/Movement* (SPLA/M). L'IGAD ha, infatti, istituito un segretariato permanente, ha nominato inviati speciali e, soprattutto, ha promosso ed organizzato i negoziati tra le due parti. L'organizzazione ha anche contribuito alla redazione di alcuni punti cardine del *Comprehensive Peace Agreement* del 2005, sebbene non abbia, poi, svolto alcun ruolo nell'attuazione di tale accordo, né si sia occupata della crisi in Darfur, vicenda connessa alla guerra civile tra nord e sud del Paese e, in ogni caso, non meno drammatica e preoccupante<sup>63</sup>.

La Comunità Economica degli Stati dell'Africa Centrale è stata creata nel 1983 con il fine principale di istituire un'unione doganale ed è stata dotata di un'articolata struttura organizzativa, sebbene sia rimasta sostanzialmente inattiva sino al 1999.

Nel 2000 i membri dell'ECCAS hanno adottato un patto di reci-

*natural and man-made disasters and their consequences; e) initiate and promote programmes and projects for sustainable development of natural resources and environment protection; f) develop and improve a coordinated and complementary infrastructure, particularly in the areas of transport and energy; g) promote peace and stability in the sub-region and create mechanisms within the sub-region for the prevention, management and resolution of inter and intra-State conflicts through dialogue; h) mobilize resources for the implementation of emergency, short-term, medium-term and long-term programmes within the framework of sub-regional cooperation; i) promote and realize the objectives of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the African Economic Community; j) facilitate, promote and strengthen cooperation in research, development and application in the fields of science and technology; k) develop such other activities as the Member States may decide in furtherance of the objectives of this Agreement'.*

<sup>61</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 7.

<sup>62</sup> B. MØLLER, *Africa's sub-regional organizations*, cit., pp. 13-14.

<sup>63</sup> *Ibidem*, anche per un commento al ruolo svolto dall'IGAD in Somalia a partire dal 2002. Sul punto vedi anche S. HEALY, *Seeking peace and security in the horn of Africa: the contribution of the Inter-Governmental Authority on Development*, in *IA*, 2011, pp. 105-120.

proca assistenza, attraverso il quale gli Stati membri si sono impegnati a fornirsi aiuto in caso di aggressione esterna<sup>64</sup>. Nello stesso anno è stato adottato il Protocollo sul *'Peace and Security Council for Central Africa (COPAX)'*<sup>65</sup>, con il quale – pur ribadendo principi del rispetto della sovranità e del non intervento negli affari interni – l'organizzazione intendeva, altresì, delineare misure di *confidence-building* e approcci comuni nella gestione dei flussi di rifugiati e di sfollati, nonché del contrasto al crimine internazionale e al traffico di armi.

Infine, sebbene il Trattato istitutivo dell'Unione del Maghreb Arabo<sup>66</sup> – concluso nel 1989 – menzionasse tra gli obiettivi dell'organizzazione anche il mantenimento della pace, fondato su valori di giustizia ed equità, in concreto nessuna ambizione in questo senso sembra essere mai stata espressa, come risulta anche dall'organigramma dell'organizzazione, che non rivela alcun progresso istituzionale in questa direzione<sup>67</sup>.

#### 4. *L'Organizzazione dell'Unità Africana e il Meccanismo per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti*

Fondata nel 1963 da quegli Stati che si erano emancipati dal dominio coloniale, ancora diffuso sul continente, l'Organizzazione dell'Unità Africana<sup>68</sup> nasceva con lo scopo principale di proteggere e garantire l'indipendenza politica e l'integrità territoriale dei suoi membri (art. 2.1(c)). L'OUA rappresentava, dunque, la più eclatante manifestazione – e, allo stesso tempo, uno strumento essenziale per la salvaguardia – di quella sovranità faticosamente conquistata dagli Stati che ne facevano parte.

Ad ispirare e guidare l'azione dell'Organizzazione erano, da una parte, il fondamentale principio del rispetto della sovranità e, dall'al-

<sup>64</sup> ECCAS, *Mutual assistance Pact*, 2000.

<sup>65</sup> Il COPAX è composto da tre organi 'tecnici': la *Defence and Security Commission* (con il compito di offrire consulenza agli organi decisionali dell'ECCAS in materia di azioni militari); la *Central African multinational force (FOMAC)*, e un sistema di *early warning*, per la raccolta e la rielaborazione delle informazioni ai fini della prevenzione dei conflitti.

<sup>66</sup> Sono membri dell'UMA: Algeria, Marocco, Mauritania, Libia e Tunisia.

<sup>67</sup> B. MØLLER, *Africa's sub-regional organizations*, cit., pp. 16-17.

<sup>68</sup> Sulla Carta dell'OUA e il funzionamento dell'organizzazione si vedano A. CASSESE, *La Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana*, in *RDI*, 1964, pp. 430-441; T.O. ELIAS, *The Charter of the Organization of African Unity*, in *AJIL*, 1965, pp. 243-267; G.J. NALDI, *The Organization of African Unity: an analysis of its role*, Mansell, London - New York 1989.

tra, le aspirazioni del 'pan-africanismo'. Il primo si articolava in valori quali l'uguaglianza sovrana tra i membri dell'Organizzazione, il divieto di ingerenza negli affari interni, il rispetto del diritto di ogni Stato all'indipendenza e la condanna delle attività sovversive, ai quali si accompagnava l'impegno di incoraggiare l'emancipazione di quegli Stati che erano ancora sotto una potenza coloniale<sup>69</sup>. Gli ideali pan-africani trovavano, invece, espressione nell'intenzione di promuovere l'unità e la solidarietà tra gli Stati del continente<sup>70</sup>.

L'Organizzazione era, dunque, fortemente Stato-centrica, come conferma anche la lettera del preambolo della Carta che – a differenza di quella delle Nazioni Unite – non esordisce con il riferimento ad un impegno sottoscritto dai popoli (*'we, the people of the United Nations'*), ma, piuttosto, alla posizione espressa dalle più alte autorità dei Paesi africani (*'we, the Heads of African States and Governments'*). Questa tendenza – facilmente comprensibile, se si considera l'epoca storica in cui l'Organizzazione è stata creata – era destinata a portare inevitabilmente con sé alcune conseguenze problematiche in materia di mantenimento della pace. Una simile impostazione induceva, infatti, l'Organizzazione a preoccuparsi soprattutto dei conflitti tra Stati, ignorando quasi del tutto quelli che scoppiavano all'interno dei confini nazionali. Inoltre, è innegabile che i regimi fortemente autocratici diffusi sul continente confondessero spesso (e palesemente) la sicurezza della nazione con la propria sopravvivenza<sup>71</sup>.

In materia di pace e sicurezza collettiva, il Trattato istitutivo dell'OUA si limitava originariamente ad imporre la risoluzione pacifica delle controversie (art. 3 n. 4) e, a tal fine, creava una Commissione

<sup>69</sup> Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, 1963, art. 3.

<sup>70</sup> Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana cit., art. 2.1(a). La soluzione adottata nella Carta dell'OUA era il frutto del compromesso tra posizioni ideologiche molto differenti. I Paesi di nuova indipendenza avevano percezioni assai diverse sul grado di integrazione politica ed economica che era opportuno realizzare. Alcuni Stati (il cosiddetto 'gruppo di Casablanca', che riuniva Stati di ispirazione socialista: Ghana, Guinea, Libia, Algeria, Mali e Marocco) ritenevano necessaria una vera e propria unione politica ed economica tra gli Stati del continente; altri, invece, (raccolti nei cosiddetti gruppi di Monrovia e di Brazzaville) auspicavano la creazione di una realtà istituzionale pan-africana, ma fondata sulla cooperazione e la volontaria partecipazione degli Stati. Sul punto, M. VOGT e M. MUYANGWA, *An assessment of the OAU Mechanism for conflict prevention, management, and resolution, 1993-2000*, IPA, Policy Papers, 12 luglio 2000, p. 4, disponibile all'indirizzo: <http://www.ipacademy.org/publication/policy-papers/detail/161-an-assessment-of-the-oau-mechanism-for-conflict-prevention-management-and-resolution-1993-2000.html> (ultimo accesso ottobre 2011); P.D. WILLIAMS, *From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture*, in AA, 2007, pp. 262-265.

<sup>71</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 4.

per la mediazione, l'arbitrato e la conciliazione, chiamata per l'appunto a dirimere le dispute tra Stati Membri (art. 19). La Commissione, tuttavia, era destinata ad essere sciolta, senza mai essere divenuta realmente operativa<sup>72</sup>.

Nel corso della guerra fredda, in un momento in cui le organizzazioni sub-regionali erano ancora agli albori del proprio sviluppo ed erano focalizzate su obiettivi di natura prettamente economica, l'Organizzazione dell'Unità Africana era l'unica ad avere, seppure in senso lato, competenze in materia di risoluzione dei conflitti. L'OUA si trovò, pertanto, a dover affrontare tre diverse categorie di contese: guerre di liberazione contro regimi coloniali, conflitti interstatali per lo più legati a contrasti sulla definizione dei confini e alcune crisi interne derivanti dalla controversa distribuzione delle risorse<sup>73</sup>. Per queste ultime due tipologie di conflitti, l'OUA adottò per lo più soluzioni *ad hoc*, attraverso l'istituzione di organi chiamati svolgere ruoli di buoni uffici o mediazione<sup>74</sup>.

L'Organizzazione ottenne alcuni successi sia con riferimento alle guerre di liberazione (l'emancipazione dal dominio coloniale era, com'è stato sottolineato, una delle ragioni fondanti l'OUA stessa<sup>75</sup>), sia per

<sup>72</sup> La composizione ed il funzionamento della Commissione erano stati regolati dal *Protocol of the Commission of mediation, conciliation and arbitration of the OAU*, 1964. I costi e la lunghezza dei procedimenti dinanzi alla Commissione erano all'origine dell'insuccesso della stessa, che venne sciolta nel 1977: F. OLONISAKIN, *Conflict management in Africa: the role of the OAU and sub-regional organisations*, in J. CILLIERS e A. HILDING-NORBERG (Eds.), *Building stability in Africa: challenges for the new millennium*, ISS Monograph 46, 2000, disponibile all'indirizzo: <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=1571> (ultimo accesso ottobre 2011). Sulla Commissione vedi T.O. ELIAS, *The Commission of mediation, conciliation and arbitration of the Organization of African Unity*, in *BYIL*, 1964, pp. 336-354; A. MARCHESI, *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*, in F. LATTANZI e M. SPINEDI, *op. cit.*, pp. 36-38.

<sup>73</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>74</sup> Per alcuni esempi, D. LECOUTRE, *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, def d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?*, in *AC*, 2004, p. 132 e, più approfonditamente, B. ANDEMICAEL, *Peaceful settlement among African States. Roles of the United Nations and the Organization of African Unity*, United Nations Institute for Training and Research, New York 1972. A proposito dell'istituzione di organi chiamati a svolgere buoni uffici e mediazione, A. ALAO (*op. cit.*, p. 9) sottolinea che essi si fondano su alcuni elementi che ben rappresentano la cultura africana e caratterizzano i sistemi tradizionali di soluzione dei conflitti: *'one factor that is common to the two systems is that it is predicated on the African traditional system of conflict management, which respects age and position'*. Il coinvolgimento di personalità carismatiche sembra essere ancora adesso una via percorribile, un esempio è fornito dal ruolo chiave svolto dall'ex Segretario generale Kofi Annan in occasione dei disordini post-elettorali in Kenya nel 2008.

<sup>75</sup> A. ALAO sottolinea: *'the racial implications of the armed struggle ignited pa-*

quanto concerne le dispute territoriali. In particolare, è stato certamente rilevante il suo contributo per l'ottenimento dell'indipendenza delle ex colonie portoghesi (Angola, Mozambico, Capo Verde, Guinea-Bissau e Sao Tome e Principe), nel corso degli anni '70 e, poi, degli Stati dell'Africa australe (Zimbabwe e Namibia), negli anni '80 e '90, oltre che per determinare la fine dell'*apartheid* in Sudafrica. Inoltre, l'OUA ha svolto un ruolo importante nella soluzione delle dispute tra Algeria e Marocco, Mali e Burkina Faso, Kenya e Somalia e tra quest'ultima e l'Etiopia<sup>76</sup>.

Con riferimento ai conflitti interni, invece, l'OUA dovette confrontarsi con i limiti derivanti dai suoi stessi principi fondatori (*in primis*, il divieto di interferenza negli affari interni degli Stati), con la generale mancanza di volontà politica, da parte dei suoi membri, di rispondere alle crisi interne e di ideare meccanismi istituzionali volti a rendere più efficace il ruolo dell'Organizzazione, con la carenza di risorse finanziarie e la mancanza di esperienza nella gestione dei conflitti, oltre che con gli effetti perversi della competizione tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, per il controllo ideologico e strategico del continente<sup>77</sup>.

Così, solo agli inizi degli anni '90 l'Organizzazione si trovò a dover sviluppare strumenti atti a gestire nuove forme di conflittualità<sup>78</sup>: a trent'anni dalla sua istituzione, con la Dichiarazione del Cairo, l'OUA si dotava di un Meccanismo per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti, corredato da un Organo centrale<sup>79</sup>. Era, infatti, ormai chiaro ai Capi di Stato e di governo che l'organizzazione non avrebbe mai potuto contribuire a migliorare le condizioni socio-

*triotic zeal in many of the countries, and the OAU was able to act decisively, with its liberation Committee co-ordinating financial assistance to the liberation fighters*', *op. cit.*, p. 8.

<sup>76</sup> M. VOGT e M. MUYANGWA, *op. cit.*, pp. 5-6. Per alcuni commenti sul ruolo svolto dall'OUA nella soluzione di tali conflitti e, in particolare, di quello tra Marocco e Algeria, A. MARCHESI, *op. cit.*, pp. 39-42. L'Autore si sofferma, altresì, sull'operazione in Ciad, condotta all'inizio degli anni '80: *ibidem*, pp. 42-44. Sull'operazione di Ciad e altre missioni di *peacekeeping*, G.J. NALDI, *Peace-keeping attempts by the Organisation of African Unity*, in *ICLQ*, 1985, pp. 593-601.

<sup>77</sup> M. VOGT e M. MUYANGWA, *op. cit.*, pp. 6-7. Per alcune riflessioni su talune guerre di secessione: S.A. TIEWUL, *Relations between the United Nations Organization and the Organization of African Unity in the settlement of secessionist conflicts*, in *HarvILJ*, 1975, pp. 259-302.

<sup>78</sup> Sulle tappe che hanno condotto all'adozione del Meccanismo e sul funzionamento dello stesso, vedi M. DJIENA WEMBOU, *Le mécanisme de l'OAU pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, in *AYIL*, 1994, pp. 71-91; M. VOGT e M. MUYANGWA, *op. cit.*, pp. 8-10.

<sup>79</sup> OUA, *Declaration on a Mechanism for conflict prevention, management and resolution (Cairo Declaration)*, 28-30 giugno 1993, paragrafi 17, 18, 19, 20 e 21.

economiche dei suoi membri, senza dotarsi di un certo ‘dinamismo istituzionale’, che rendesse possibile, in particolare, un’azione tempestiva nella prevenzione, gestione e risoluzione delle guerre civili<sup>80</sup>. L’OUA intendeva, poi, abbandonare l’approccio *ad hoc* nella risposta alle crisi, per adottare un metodo più sistematico; essa era ormai consapevole della necessità di affiancare alle attività di *early warning* e *conflict prevention* anche il *peacekeeping* e il *peace-building* e si mostrava desiderosa di giocare un ruolo da protagonista nella promozione della pace sul continente<sup>81</sup>.

Ai sensi del paragrafo 14 della Dichiarazione del Cairo, il Meccanismo si fondava sui principi fondamentali della Carta dell’Organizzazione dell’Unità Africana. Non solo, dunque, il rispetto della sovranità e il divieto di interferenza negli affari interni degli Stati veniva fortemente ribadito, ma si imponeva, altresì, che il Meccanismo funzionasse sulla base del consenso e della cooperazione delle parti nel conflitto.

In questa prospettiva, al Meccanismo erano attribuiti due principali compiti: innanzitutto, la gestione di quelle situazioni di tensione a rischio di degenerazione e, in secondo luogo, la responsabilità di intraprendere attività di ristabilimento e consolidamento della pace, volte a favorire la risoluzione dei conflitti<sup>82</sup>. Si trattava, invero, di obiettivi piuttosto limitati e, in particolare, circoscritti ad attività di prevenzione e ad operazioni finalizzate a congelare le ostilità, per promuovere la soluzione pacifica delle singole questioni, attraverso lo spiegamento di missioni di monitoraggio, con componenti civili e militari e con un mandato e una durata strettamente limitati. Per quanto,

<sup>80</sup> W. NHARA, *Conflict management and peace operations: the role of the Organisation of African Unity and sub-regional organisations*, in M. MALAN (Ed.), *Resolute partners: building peacekeeping capacity in southern Africa*, ISS Monograph n. 21, 1998, disponibile all’indirizzo: <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=1597> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>81</sup> F. OLONISAKIN, *op. cit.*

<sup>82</sup> OUA, *Cairo Declaration*, cit., par. 15: ‘*the Mechanism will have as a primary objective, the anticipation and prevention of conflicts. In circumstances where conflicts have occurred, it will be its responsibility to undertake peace-making and peace-building functions in order to facilitate the resolution of these conflicts. In this respect, civilian and military missions of observation and monitoring of limited scope and duration may be mounted and deployed. In setting these objectives, we are fully convinced that prompt and decisive action in these spheres will, in the first instance, prevent the emergence of conflicts, and where they do inevitably occur, stop them from degenerating into intense or generalised conflicts. Emphasis on anticipatory and preventive measures, and concerted action in peace-making and peace-building will obviate the need to resort to the complex and resource-demanding peacekeeping operations, which our countries will find difficult to finance.*’

poi, concerne la risposta a conflitti che richiedessero un '*collective international intervention*', la Dichiarazione imponeva il ricorso all'assistenza delle Nazioni Unite, in conformità alla Carta di San Francisco<sup>83</sup>.

La scelta di circoscrivere sensibilmente la portata dell'attività dell'Organizzazione derivava certamente da una buona dose di realismo da parte dei Capi di Stato e di governo<sup>84</sup>: i tempi non erano ancora maturi per azzardare un margine di autonomia dall'ONU, nemmeno circoscritta alle ipotesi in cui il Consiglio di sicurezza non fosse in grado di rispondere tempestivamente ed efficacemente ad un conflitto interno. D'altro canto, la fiducia nelle possibilità di cooperazione con le Nazioni Unite era massima<sup>85</sup>. A ben vedere, poi, il Meccanismo poneva l'accento sulle attività di prevenzione e di contenimento dei conflitti proprio perché il successo di queste avrebbe escluso il bisogno per l'Organizzazione di intraprendere operazioni di *peacekeeping* o *post-conflict* troppo complesse e dispendiose, che, dunque, erano lasciate volentieri alla sola competenza delle Nazioni Unite. L'OUA si impegnava, piuttosto, a valutare le modalità attraverso cui i propri membri avrebbero potuto contribuire alle operazioni dell'ONU e delle organizzazioni sub-regionali.

In ogni caso, però, il superamento (sebbene parziale) della posizione originale in materia di non-intervento consentì all'organizzazione di operare più facilmente al fianco di altre realtà, *in primis*, naturalmente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nella prevenzione e gestione dei conflitti<sup>86</sup>. Senza dubbio l'adozione del Meccanismo

<sup>83</sup> OUA, *Cairo Declaration cit.*, par. 16: '*however, in the event that conflicts generate to the extent of requiring collective international intervention and policing, the assistance or where appropriate the services of the United Nations will be sought under the general terms of its Charter. In this instance, our respective countries will examine ways and modalities through which they can make practical contribution to such a United Nations undertaking and participate effectively in the peacekeeping operations in Africa*'.

<sup>84</sup> M. DJIENA WEMBOU, *op. cit.*, p. 75.

<sup>85</sup> L'art. 25 della Dichiarazione regola in questi termini i rapporti con le Nazioni Unite: '*the OAU shall also co-operate and work closely with the United Nations not only with regard to issues relating to peace-making but, and especially, also those relating to peacekeeping. Where necessary, recourse will be had to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support for the OAU's activities in conflict prevention, management and resolution in Africa in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of regional organizations, in the maintenance of international peace and security. In the like manner, the Secretary General of the OAU shall maintain close cooperation with other international organizations*'.

<sup>86</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 12. Per qualche indicazione sul ruolo svolto dall'Organizzazione dopo il 1993, vedi W. NHARA, *op. cit.* Per un commento sull'intervento

aveva migliorato il ruolo dell'OUA nel settore, amplificandone, innanzitutto, la visibilità, anche grazie al passaggio ad un approccio sistematico ed istituzionalizzato. Esso ha anche determinato una (seppur limitata) apertura dell'organizzazione nei confronti delle situazioni meramente interne, come testimonia il crescente interesse per il contrasto ai cambiamenti anti-costituzionali di governo<sup>87</sup>.

Tuttavia, l'efficacia dell'azione dell'OUA in materia di pace e sicurezza e di tutela dei diritti umani, rimaneva assai limitata. Il Meccanismo soffriva senza dubbio di gravi inefficienze, in termini di scarsità di mezzi finanziari e di risorse umane, ma anche in ragione dell'assenza di una reale volontà politica dei suoi membri. È stato correttamente osservato che l'Organo centrale aveva in qualche modo sopravvalutato le proprie competenze in materia di risoluzione dei conflitti, senza considerare i limiti rappresentati dai principi fondatori dell'OUA<sup>88</sup>, che ben codificavano gli intendimenti dei governi degli Stati membri. Pertanto, sebbene il Meccanismo intendesse mettere l'OUA al centro della gestione dei conflitti sul continente, di fatto l'organizzazione si è dimostrata, nella maggior parte dei casi, un *'active but peripheral actor'*<sup>89</sup>.

del Meccanismo in Ruanda, Burundi, isole Comoros, Repubblica Democratica del Congo e nel conflitto tra Etiopia ed Eritrea, vedi M. VOGT e M. MUYANGWA, *op. cit.*, pp. 11-15; A. MARCHESI, *op. cit.*, pp. 52-57.

<sup>87</sup> Si veda, in particolare, M. VOGT e M. MUYANGWA (*op. cit.*, pp. 30-31) per un commento sulla reazione dell'Organizzazione ai colpi di Stato in Niger, Guinea-Bissau, isole Comoros e Costa d'Avorio, nonché l'adozione della *Declaration on a Framework for an OAU response to unconstitutional changes in government*, (Dichiarazione di Lomé), 10-12 luglio 2000, AHG/Decl 5 (XXXVI).

L'OUA ha, altresì, intrapreso alcune iniziative in seguito passate, per così dire, in eredità all'Unione Africana. Si tratta in particolare, del NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) – divenuto un programma dell'UA e dedicato, tra l'altro, alla lotta di cause dei conflitti come la povertà e la *bad governance* – e della Conferenza sulla stabilità, sicurezza, sviluppo e cooperazione in Africa. Sul punto e, più in generale, sulla transizione da OUA a UA, vedi A. BOURGI, *L'Union Africaine entre texte et la réalité*, in *AFRI*, 2004, pp. 327-331. Per un commento su NEPAD e UA, K. GOTTSCHALK e S. SCHMIDT, *The African Union and the New Partnership for Africa's Development: strong institutions for weak States?*, in *IPG*, 2004, pp. 138-158.

<sup>88</sup> A.Y. BA, *La contribution de l'Union Africaine au maintien de la paix*, in *RDIDC*, 2006, p. 203. Sui limiti dell'Organo centrale, vedi anche D. LECOUTRE, *op. cit.*, pp. 133-136.

<sup>89</sup> M. VOGT e M. MUYANGWA, *op. cit.*, p. 32. Per un commento sui successi ed i limiti dell'OUA, vedi C. LEGUM, *The Organisation of African Unity. Success or failure?*, in *IA*, 1975, pp. 208-219.

## 5. L'Unione Africana: dal divieto di ingerenza al diritto di intervento

L'Unione Africana è nata, innanzitutto, dal desiderio di creare un'organizzazione che fosse capace di un'azione decisiva ed effettiva in materia di pace e sicurezza. In questo senso, ciò che aveva contribuito ad alimentare la percezione dell'opportunità di una simile modifica istituzionale era, da una parte, la convinzione che la comunità internazionale (e, in particolare, il Consiglio di sicurezza) non fosse sufficientemente dedita alla soluzione dei problemi che affliggevano il continente africano e, dall'altra, l'idea che fosse quanto mai necessario promuovere *'African solutions (...) for African problems'*<sup>90</sup>. In termini più generali, la trasformazione del contesto istituzionale è stata determinata dalla diffusa consapevolezza della necessità di creare meccanismi collettivi che fossero in grado di gestire efficacemente i problemi del continente<sup>91</sup>.

La nuova organizzazione intende porre la tutela dell'individuo al centro della propria identità istituzionale, proprio come l'Organizzazione dell'Unità Africana aveva fatto con la sovranità degli Stati, reduci dalla faticosa conquista dell'indipendenza e desiderosi di riscattare un passato di prevaricazioni e dominio straniero.

Significativamente, l'Atto Costitutivo dell'Unione Africana, pur riconoscendo il contributo dell'organizzazione precedente<sup>92</sup>, indica, al

<sup>90</sup> J. SARKIN, *The role of the United Nations, the African Union and Africa's sub-regional organizations in dealing with Africa's human rights problems: connecting humanitarian intervention and the Responsibility to Protect*, in JAL, 2009, p. 17.

<sup>91</sup> B. KIOKO riflette in questi termini sui diversi fattori che hanno ispirato e guidato l'istituzione dell'Unione Africana: *'for a start, frustration was expressed with the slow pace of socio-economic integration on the African continent. Secondly, African leaders felt that the many problems the continent was confronted with required a new way of doing things; such a new approach should include building partnerships between governments and all segments of civil society, (...) as well as strengthening the common institutions and providing them with the necessary powers and resources to enable them to discharge their respective mandates effectively. Furthermore, the leaders were of the view that there was an imperative need to find collective ways and means of effectively addressing the many grave problems of the continent such as endemic poverty, HIV/AIDS and armed conflicts, as well as responding to the challenges posed by a globalizing and integrating world'*; ID., *op. cit.*, p. 810.

<sup>92</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, 2000, Preambolo: *'considering that since its inception, the Organization of African Unity has played a determining and invaluable role in the liberation of the continent, the affirmation of a common identity and the process of attainment of the unity of our continent and has provided a unique framework for our collective action in Africa and in our relations with the rest of the world'*. Sulle mancanze dell'OUA e il passaggio all'AU, A.A. PACKER e D. RUKARE, *The new African Union and its Constitutive Act*, in AJIL, 2002, pp. 365-

primo posto tra gli obiettivi dell'organizzazione, la promozione dell'unità e solidarietà non solo tra gli Stati, ma anche tra i popoli del continente<sup>93</sup>. Tra le altre finalità perseguite, il trattato elenca, accanto agli scopi che già avevano caratterizzato la precedente organizzazione (difesa della sovranità, integrità territoriale ed indipendenza degli Stati membri ed integrazione politica e socio-economica sul continente<sup>94</sup>), la promozione della pace, della sicurezza e della stabilità<sup>95</sup>, la garanzia di principi ed istituzioni democratiche e della *good governance*<sup>96</sup>, e, soprattutto, la protezione dei diritti umani e dei popoli<sup>97</sup>.

Parallelamente, i principi guida dell'Unione Africana si sono arricchiti rispetto a quelli descritti nella Carta dell'OUA, che – come si è visto – erano per lo più articolazioni del principio del rispetto della sovranità<sup>98</sup>. Così, in materia di pace e sicurezza, l'art. 4 dell'Atto Costitutivo dispone il divieto di uso della forza, impone la soluzione pacifica delle controversie attraverso i mezzi stabiliti dall'Assemblea e prospetta l'istituzione di una politica di difesa comune per l'intero continente<sup>99</sup>. Trova, poi, formulazione, nella medesima disposizione,

379. Si veda anche P.D. WILLIAMS (*From non-intervention cit.*, pp. 266-271) per un'analisi di alcune fattori che hanno incoraggiato il cambiamento istituzionale.

<sup>93</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, cit., art. 3(a): '*achieve greater unity and solidarity between the African countries and the peoples of Africa*'. L'art. 3.1(a) della Carta dell'OUA recitava invece: '*to promote the unity and solidarity of the African States*'. Per un'ampia analisi dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana, D. MAGLIVERASC e G.J. NALDI, *The African Union. A new dawn for Africa?*, in *ICLQ*, 2002, pp. 415-425.

<sup>94</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, cit., art. 3(b), (c).

<sup>95</sup> *Ibidem*, art. 3(f).

<sup>96</sup> *Ibidem*, art. 3(g).

<sup>97</sup> *Ibidem*, art. 3(h).

<sup>98</sup> Il rispetto della sovranità è ovviamente ribadito nell'Atto Costitutivo, che – alle lettere (a) e (b) dell'art. 4 – indica, tra i principi dell'Unione, anche l'uguaglianza sovrana e l'interdipendenza tra gli Stati membri e il rispetto dei confini stabiliti al momento dell'indipendenza (*uti possidetis*) e, alla lettera (g), il divieto di ingerenza negli affari interni.

<sup>99</sup> *Ibidem*, art. 4, rispettivamente, (f), (e), (d). Con riferimento alla definizione di una politica di difesa comune, con la *Solemn Declaration on the Common African Defence and Security Policy*, adottata dall'Assemblea dell'Unione Africana nel febbraio del 2004, gli Stati si impegnavano ad assicurare una risposta collettiva alle minacce interne (ai sensi del punto 8 della Dichiarazione '*inter-state conflicts/tensions, intra-state conflicts/tensions; unstable post-conflict situations; grave humanitarian situations*', incluse, dunque, le gravi circostanze che consentono il diritto d'intervento dell'Unione) ed esterne al continente. La *Declaration*, pur non essendo un documento vincolante, è rilevante in quanto rappresenta il '*common understanding among African States about their defence and security challenges and a set of measures they seek to take collectively to respond to those challenges*', O.A. TOURAY, *The Common African Defence and Security Policy*, in *AA*, 2005, pp. 642. La risposta collettiva alle minacce esterne veniva, poi, codificata con l'*African Union Non-Aggression*

il principio della pacifica coesistenza degli Stati membri, accompagnato dal diritto degli stessi di richiedere l'intervento dell'Unione per il ristabilimento della pace e della sicurezza<sup>100</sup>. Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani, della *rule of law* e della *good governance*, si accompagna alla condanna dei cambiamenti anti-costituzionali di governo ed alla promozione della giustizia sociale<sup>101</sup>. Infine, per quanto più strettamente concerne il rispetto dei diritti umani, l'Atto Costitutivo dell'UA riconosce l'inviolabilità della vita umana (condannando l'impunità, l'assassinio politico, il terrorismo e le attività sovversive) e stabilisce la promozione dell'uguaglianza di genere<sup>102</sup>.

La norma di cui all'art. 4 presenta, dunque, una commistione di valori differenti, senza definire una concatenazione precisa ed anzi quasi rendendo diritti umani, pace e democrazia principi trasversali all'attività dell'organizzazione.

La disposizione più significativa (dalla portata, per certi versi, rivoluzionaria) è quella formulata alla lettera (h) dell'art. 4: essa riconosce il diritto dell'Unione Africana di intervenire in uno Stato membro – sulla base di una decisione dell'Assemblea – allorché si verificano 'gravi circostanze', come crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità. Questa previsione, dunque, si affianca alla citata norma di cui all'art. 4(j) dello stesso Atto Costitutivo, che consente agli Stati membri di richiedere l'intervento dell'Unione per ristabilire la pace e la sicurezza, riconoscendo in aggiunta la possibilità dell'UA di agire *motu proprio*.

Il confronto della lettera delle due previsioni consente di evidenziare alcuni profili interessanti. Innanzitutto, la norma di cui all'4(j), facendo riferimento a '*member States*', a differenza della disposizione di cui alla lettera (h), che menziona solo la situazione interna ad un singolo Stato membro, non restringe la facoltà di invocare l'inter-

*and Common Defence Pact* del 2005, che stabiliva l'obbligo degli Stati membri di assistersi reciprocamente in caso di aggressione esterna.

<sup>100</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, cit., art. 4, lett. (i) e (j).

<sup>101</sup> *Ibidem*, art. 4, rispettivamente, lett. (m), (p) e (n).

Sulla competenza dell'UA in materia di *good governance*, *rule of law* e diritti umani, si rimanda a S.S. KINGAH, *The African Union's capacity in promoting good governance*, in *IOLR*, 2006, pp. 317-340. La disposizione in materia dei cambiamenti anticostituzionali di governo richiama la citata Dichiarazione di Lomé dell'OUA ed è stata ulteriormente rafforzata con l'adozione nel 2007 dell'*African Charter on democracy, elections and governance*, che riconosce esplicitamente i capovolgimenti dei governi legittimi come una delle cause principali dell'insicurezza, dell'instabilità e dei conflitti sul continente africano. Per un'analisi dell'approccio di OUA e UA in materia di '*unconstitutional changes of government*', P.D. WILLIAMS, *From non-intervention*, cit., pp. 271-275.

<sup>102</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, cit., art. 4, rispettivamente, lett. (o) e (l).

vento al solo Stato interessato, ma consente a qualunque Stato parte di segnalare una situazione che richieda un'azione dell'Unione<sup>103</sup>. Inoltre, se gli Stati membri hanno la 'facoltà' di richiedere l'intervento ai sensi dell'art. 4(j), l'Unione ha, piuttosto, il 'diritto' di intervenire secondo il dettato dell'art. 4(h)<sup>104</sup>. In nessuno dei due casi – ad ogni modo – l'Assemblea deve attendere il consenso dello Stato interessato per intraprendere un intervento<sup>105</sup>.

La norma di cui all'art. 4(h) è stata in seguito emendata per includere, tra le ipotesi suscettibili di giustificare l'intervento dell'Unione, anche la minaccia all'ordine legittimo di uno Stato membro. L'emendamento, che non è ancora entrato in vigore, è stato diffusamente criticato in quanto considerato funzionale alla tutela dei regimi politici, anziché dei diritti degli individui<sup>106</sup>. In proposito, è stato evidenziato che – a differenza delle nozioni di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio, indicate dalla norma nella sua versione originaria – non è possibile trovare una definizione condivisa di 'minaccia all'ordine legittimo', che possa fornire un parametro chiaro per l'azione dell'Unione Africana. È, infatti, certamente corretto immaginare che la disposizione intenda riferirsi ai colpi di Stato o ad altre forme di rovesciamento di un governo<sup>107</sup>, tuttavia, il timore è che essa possa essere usata strumentalmente per sedare qualunque forma di protesta rispetto a regimi politici la cui 'legittimità' dovrebbe quanto meno essere messa in discussione. Facendo, poi, riferimento all'ipotesi di una 'minaccia' all'ordine legittimo, l'Unione si sarebbe dotata di uno strumento per l'intervento preventivo<sup>108</sup>. Un'altra voce in dottrina, però, ha sostenuto che l'intervento ai sensi dell'emendamento citato non potrebbe che essere esperito in conformità ai principi ed agli standard stabiliti nell'Atto Costitutivo e in altri strumenti rilevanti in materia. In questo senso *'such intervention would conform to the hopes and aspirations of the African peoples. Clearly, interve-*

<sup>103</sup> B. KIOKO, *op. cit.*, p. 817.

<sup>104</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 165.

<sup>105</sup> E ciò a differenza di quanto era previsto per il funzionamento dell'Organo centrale del Meccanismo dell'OUA.

<sup>106</sup> Per una dettagliata formulazione dell'argomento, E. BAIMU e K. STURMAN, *Amendment to the African Union's right to intervene: a shift from human security to regime security?*, in *ASR*, 2003, p. 37-45.

<sup>107</sup> B. MØLLER, *The African Union as security actor: African solutions to African problems?*, Crisis States Research Centre, Working Paper n. 57, 2009, p. 9, disponibile all'indirizzo <http://eprints.lse.ac.uk/28485/> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>108</sup> R. KOLB, *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET e M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, p. 1421, nota 2.

*ning to keep in power a regime that practises bad governance, commits gross and massive violations of human rights or refuses to hand over power after losing in elections is not in conformity with the values and standards that the Union has set for itself*<sup>109</sup>.

Come già il Protocollo dell'ECOWAS del 1999, anche l'Atto Costitutivo dell'Unione Africana sembra istituzionalizzare l'intervento umanitario nell'ambito dell'organizzazione regionale. È, infatti, importante notare che, nel formulare il diritto d'intervento dell'UA, l'Atto Costitutivo non fa menzione all'art. 53 della Carta di San Francisco: i redattori non si sono preoccupati di ribadire il primato di tale strumento, anzi, hanno consapevolmente lasciato il coordinamento con lo stesso *'dans le flow'*<sup>110</sup>. È sì vero che il Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza – che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, ribadisce il diritto d'intervento dell'Unione e ne regola il funzionamento – conferma il primato della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, il significato delle disposizioni del Capitolo VIII, tuttavia, né l'Atto Costitutivo, né il suddetto Protocollo impongono al Consiglio per la pace e la sicurezza di richiedere l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Inoltre, nessuna disposizione prevede un obbligo di comunicazione al Consiglio delle Nazioni Unite delle azioni intraprese (né tantomeno di quelle programmate) dall'Unione Africana, come invece richiesto dall'art. 54 della Carta di San Francisco.

Rinviando l'indagine sulla compatibilità del diritto d'intervento con la Carta delle Nazioni Unite e sul significato di questa previsione con riferimento alla responsabilità di proteggere<sup>111</sup>, è sufficiente per ora rilevare che la disposizione in oggetto codifica, almeno in linea teorica, la volontà degli Stati membri di rispondere collettivamente a gravi violazioni dei diritti umani, superando i limiti imposti dal rispetto della sovranità. Questo rilievo rivela la trasformazione dell'approccio rispetto alle crisi interne, maturato in seno alla più importante organizzazione internazionale africana. Tale atteggiamento – le cui radici profonde sono da rinvenirsi nel sentimento di frustrazione rispetto ai fallimenti dell'OUA<sup>112</sup>, ma anche nel desiderio di 'emanciparsi' dai limiti del funzionamento imperfetto del Consiglio di sicurezza – si è tradotto in un'evoluzione istituzionale significativa, che dimostra la *'détermination du continent à prendre en charge*

<sup>109</sup> B. KIOKO, *op. cit.*, p. 816.

<sup>110</sup> B. KOLB, *op. cit.*, p. 1421.

<sup>111</sup> Capitolo V, par. 3.

<sup>112</sup> B. KIOKO, *op. cit.*, pp. 812-815.

*son destin en consacrant la paix, la sécurité, la stabilité et corrélativement le développement dans son agenda*<sup>113</sup>.

5.1. *Il Consiglio per la pace e la sicurezza e l'African Standby Force: strumenti per l'attuazione di un nuovo ruolo.*

La modifica istituzionale più rilevante realizzata all'interno dell'organizzazione è stata la creazione del Consiglio per la pace e la sicurezza, attuata con il Protocollo di Durban del 2002. Veniva, così, del tutto superata l'iniziale idea di incorporare l'Organo centrale del Meccanismo dell'OUA nell'Unione Africana<sup>114</sup>.

Il Consiglio per la pace e la sicurezza è l'organo competente per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti ed è definito come un '*collective security and early warning arrangement*', chiamato a favorire la risposta tempestiva ed efficiente alle crisi sul continente<sup>115</sup>. Creato sul modello del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>116</sup>, l'organo dell'UA è composto da 15 membri (eletti per rotazione e in modo da garantire un'equilibrata rappresentanza geografica), dieci dei quali hanno un mandato di due anni, mentre i restanti cinque possono sedere in Consiglio per tre annualità<sup>117</sup>.

Con l'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza, gli Stati membri dell'Unione Africana intendevano anche armonizzare gli sforzi intrapresi dalle diverse organizzazioni sub-regionali, chiarendo che i meccanismi istituiti dalle stesse sono parte della '*overall security architecture*' dell'Unione, che ha la responsabilità principale di promuovere pace, sicurezza e stabilità in Africa<sup>118</sup>. La cosiddetta 'Archi-

<sup>113</sup> D. LECOUTRE, *op. cit.*, p. 157.

<sup>114</sup> Sul punto e sull'iniziale ambiguità dello *status* giuridico del Consiglio per la pace e la sicurezza, vedi M. KAMPTO, *Le rôle des 'accords et organisme régionaux' en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale*, in *RGDIP*, 2007, p. 780. Sulle pressioni, interne ed esterne all'organizzazione, in favore di un cambiamento istituzionale radicale, D. LECOUTRE, *op. cit.*, p. 138.

<sup>115</sup> Unione Africana, *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, (Protocollo di Durban), 2002, art. 2.

<sup>116</sup> F. VAN AS, *op. cit.*, p. 342 e A.Y. BA, *op. cit.*, p. 205.

<sup>117</sup> Il mandato è rinnovabile. Nel corso dei lavori preparatori era stata considerata l'opportunità di riprodurre la composizione del Consiglio di sicurezza, con la nomina di cinque Stati permanenti, sebbene senza diritto di veto. La soluzione codificata permette, comunque, agli Stati più potenti di godere di un mandato più lungo. D. LECOUTRE, *op. cit.*, p. 141-142. Sulla selezione e l'elezione dei membri del Consiglio, *ibidem*, pp. 144-151.

<sup>118</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 16.1: '(...) *the Peace and Security Council and the Chairperson of the Commission, shall: a) harmonize and coordinate the activities of Regional Mechanisms in the field of peace, security and stability to ensure that*

tettura per la pace e la sicurezza' dell'Unione Africana è, dunque, un assetto normativo articolato che disciplina e coordina i poteri e gli strumenti dell'organizzazione e delle altre realtà sub-regionali, in materia di sicurezza internazionale<sup>119</sup>.

Nell'indicare i principi che regolano l'operato del Consiglio, l'art. 4 del Protocollo (come già l'Atto Costitutivo) ha formalizzato una soluzione di compromesso, una sorta di *'ambiguïté constructive'* che ha permesso di combinare due principi contrapposti: il divieto di ingerenza negli affari interni (lett. (f)) e il diritto d'intervento (lett. (j))<sup>120</sup>.

Il Consiglio per la pace e la sicurezza, può disporre – attraverso decisioni vincolanti per gli Stati membri<sup>121</sup> – attività di *preventive diplomacy, peace-making, peace-building, post-conflict reconstruction*<sup>122</sup>, ed è chiamato a sviluppare e a mettere in atto la politica di difesa comune dell'Unione<sup>123</sup>. Esso può anche adottare sanzioni nel caso in cui si verifichi un mutamento anti-costituzionale di governo, usare le misure necessarie allorché l'indipendenza e la sovranità di uno Stato membro siano messe a repentaglio da un atto di aggressione anche condotto da mercenari e facilitare l'azione umanitaria nel caso di conflitti o disastri naturali<sup>124</sup>.

Il Consiglio, infine, può raccomandare all'Assemblea di disporre interventi di natura coercitiva in caso di gravi violazioni dei diritti umani, in conformità all'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'Unione

*these activities are consistent with the objectives and principles of the Union; b) work closely with Regional Mechanisms, to ensure effective partnership between them and the Peace and Security Council in the promotion and maintenance of peace, security and stability.(...)*

<sup>119</sup> Sull'Architettura per la pace e la sicurezza' dell'Unione Africana e, in particolare, il Consiglio per la pace e la sicurezza, la bibliografia è consistente. Tra gli altri, si vedano: Y.A. CHOUALA, *Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine*, in *AFRI*, 2005, pp. 288-306; J. CILLIERS e K. STURMAN, *Challenges facing the AU's Peace and Security Council*, in *ASR*, 2004, pp. 97-104; K. ANING, *The African Union's peace and security Architecture: defining an emerging response mechanism*, in *Lecture series on African security – vol. 3*, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, 2008; P.D. WILLIAMS, *The Peace and Security Council of the African Union: evaluating an embryonic international institution*, in *JMAS*, 2009, pp. 603-626.

<sup>120</sup> D. LECOUTRE, *op. cit.*, p. 139-140.

<sup>121</sup> Ai sensi dell'art. 7.3 del Protocollo di Durban: *'the Member States agree to accept and implement the decisions of the Peace and Security Council, in accordance with the Constitutive Act'*.

<sup>122</sup> Unione Africana, Protocollo di Durban, cit., art. 3 lett. (b) e (c) e art. 6 lett. (b), (c) e (e).

<sup>123</sup> *Ibidem*, art. 3(e), art. 7(h).

<sup>124</sup> *Ibidem* art. 7, rispettivamente lett. (g), (o) e (p).

Africana<sup>125</sup>. Quando una misura di questo tipo è approvata dall'Assemblea, il Consiglio definisce, ai sensi dell'art. 7(f) del Protocollo di Durban, le modalità operative dell'intervento.

Il Protocollo regola anche il rapporto tra il Consiglio per la pace e la sicurezza e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In particolare, l'art. 17 dispone che – nell'esercizio delle sue funzioni – il Consiglio per la pace e la sicurezza debba cooperare con l'organo delle Nazioni Unite che ha la responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Inoltre, il Consiglio africano può richiedere alle Nazioni Unite un sostegno finanziario, logistico e militare, quando ciò sia necessario per consentirgli di svolgere adeguatamente le attività in materia di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti. Le disposizioni del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite vengono esplicitamente richiamate, dimostrando così che gli Stati membri dell'Unione Africana hanno voluto ribadire – almeno da un punto di vista formale – la loro centralità per l'organizzazione stessa<sup>126</sup>. Tuttavia, se il ruolo primario in materia di pace e sicurezza delle Nazioni Unite è più volte ribadito, è altrettanto vero che la lettura congiunta di talune norme rivela che l'Unione Africana ha inteso individuare per sé un ruolo decisamente 'pro-active' che le consente di fare riferimento alle Nazioni Unite solo quando lo ritiene necessario<sup>127</sup>.

Per consentire al Consiglio per la pace e la sicurezza di svolgere efficacemente queste attività, il Protocollo istituisce e regola una struttura articolata, un '*arsenal sécuritaire renforcé*'<sup>128</sup>, che comprende un

<sup>125</sup> Unione Africana, Protocollo di Durban, cit., art. 4(j), 6(d). Così potrà agire anche nel caso di intervento in risposta di 'minaccia all'ordine legittimo', allorché entri in vigore l'emendamento di cui si è detto. Nel caso di azioni intraprese ai sensi dell'art. 4(j) dell'Atto Costitutivo, invece, il Consiglio procede ad approvare le modalità di intervento a seguito di una decisione adottata dall'Assemblea.

<sup>126</sup> M. BONFANTI, *Unione Africana e Nazioni Unite nella risoluzione dei conflitti*, in *L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato*, ISPI – Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 10, maggio 2009, p. 49.

<sup>127</sup> K. ANING e S. ATUOBI, *Responsibility to Protect in Africa – An analysis of the African Union's peace and security Architecture*, in *GR2P*, 2009, pp. 103-104. Sul punto vedi anche S. PALIWAL, per il quale il sistema previsto in seno all'AU '*was intended to give the AU a primacy role over the Security Council, and that Council authorization would not necessarily be sought prior to deploying the African Standby Force*', ID., *The primacy of regional organizations in international peacekeeping: the African example*, in *VaJIL*, 2010, p. 198. Anche B. KIOKO, (op. cit., p. 821) evidenzia '*the [AU] leaders have shown themselves willing to push the frontiers of collective stability and security to the limit without any regard for legal niceties such as the authorization of the Security Council*'.

<sup>128</sup> A.Y. BA, op. cit., p. 207; Unione Africana, Protocollo di Durban, cit., art. 2.2.

gruppo di saggi (*Panel of the Wise*), chiamato a svolgere funzioni consultive in materia di prevenzione dei conflitti (art. 11); un sistema di *early warning* (art. 12)<sup>129</sup>; una forza permanente, l'*African Standby Force* (ASF), (art. 13 par. 1-5); un Comitato per gli affari militari con competenze consultive (art. 13 par. 8-12), nonché un fondo speciale per il finanziamento delle varie operazioni (art. 21).

Con l'istituzione dell'*African Standby Force*, in particolare, si intendeva mettere a disposizione del Consiglio per la pace e la sicurezza uno strumento per l'adempimento del proprio mandato, con riferimento allo spiegamento di missioni di *peacekeeping* e di intervento ai sensi dell'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo. La formazione dell'*African Standby Force* (composta, ai sensi dell'art. 13.1 del Protocollo, da contingenti dotati di componenti militari e civili, stanziati sul territorio dei Paesi membri e pronti per un rapido dispiegamento) è naturalmente un processo lungo ed è tuttora in corso<sup>130</sup>. Si tratta, invero, di un progetto ambizioso che consentirebbe all'Unione Africana di avere a propria disposizione ciò che, di fatto, manca alle Nazioni Unite. Alla base dell'istituzione della Forza c'è la convinzione che essa possa e debba essere dispiegata prima delle forze delle Nazioni Unite. Così, in effetti, è avvenuto nel caso delle missioni AMIB in Burundi, AMIS in Darfur, e AMISOM in Somalia<sup>131</sup>. Le forze regionali sarebbero così chiamate a creare le condizioni per successive *'multidimensional peace support operations'* dell'ONU; la transizione

<sup>129</sup> Il sistema di *early warning* si compone di un centro di monitoraggio centralizzato (*situation room*) e di altre unità sub-regionali ed è chiamato a raccogliere informazioni sulle zone di crisi, che vengono successivamente elaborate dal Presidente della Commissione dell'Unione Africana, il quale può indirizzare pareri al Consiglio e raccomandare le misure da intraprendere.

<sup>130</sup> Le organizzazioni economiche regionali – l'AMU (con la cooperazione dell'Egitto), l'ECCAS, l'ECOWAS, l'IGAD e la SADC – sono state chiamate a sviluppare componenti sub-regionali dell'*African Standby Force*. L'ECOWAS, l'ECCAS e la SADC sono attualmente impegnate nella creazione di brigate, rispettivamente, nell'Africa occidentale, centrale ed australe (ECOBRI, FOMAC e SADCBRIG). Invece, poiché in seno all'AMU e all'IGAD alcune divergenze politiche ostacolavano la creazione delle componenti militari, altri due meccanismi regionali – il *North Africa Regional Capability* (NARC) e l'EASBRICOM – sono stati chiamati a sviluppare tali forze, rispettivamente nella regione settentrionale e in quella orientale. Sulla nascita e sviluppo dell'idea di una forza militare panafricana, B. FRANKE, *A Pan-African army: the evolution of an idea and its eventual realisation in the African Standby Force*, in *ASR*, 2006, pp. 1-16. Sul processo di formazione dell'ASF, vedi J. CILLIERS e M. MALAN, *Progress in the African Standby Force*, ISS Paper n. 98, 2005 e J. CILLIERS, *The African Standby Force: An update on progress*, ISS Paper n. 160, 2008, entrambi disponibili all'indirizzo: <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=2780> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>131</sup> Per un commento vedi il prossimo capitolo, par. 6.1, 6.2, 6.3.

ad un'operazione delle Nazioni Unite rappresenterebbe, poi, l'*exit strategy* dell'organizzazione regionale<sup>132</sup>.

Nel maggio del 2003 è stato adottato il *Policy Framework* sull'istituzione della forza<sup>133</sup>, che precisa gli scenari in cui l'*African Standby Force* sarà chiamata ad agire. Si tratta di un elenco di possibili impieghi della forza permanente, che vanno dalle operazioni più semplici (come la consulenza militare fornita a missioni di natura politica, le missioni di osservatori autonome o in *co-deployment* con le Nazioni Unite), ad interventi più complessi. Tra questi il *Policy Framework* indica non solo le missioni di *peacekeeping* in senso tradizionale, il *preventive deployment* e le operazioni di *peacekeeping* multifunzionale, ma anche gli interventi in caso di 'gravi circostanze', come atti di genocidio, precisando – in particolare – che essi possano aver luogo '*where international community does not act promptly*'<sup>134</sup>. Sebbene non sia un documento vincolante, dunque, il *Policy Framework* conferma ancora una volta l'intenzione dell'organizzazione di dotarsi di uno strumento atto a gestire situazioni critiche, soprattutto nelle occasioni in cui la comunità internazionale non si dimostri tempestiva ed efficace nella risposta.

Un ulteriore indizio del nuovo approccio dell'UA, può evincersi anche da un altro passaggio del documento citato. Il *Policy Framework*, infatti, che pure richiama gli obblighi imposti dagli artt. 53 e 54, sembra distinguere tra l'ipotesi degli interventi delle organizzazioni regionali nelle 'gravi circostanze' (quelli cioè previsti ex art. 4(h) dell'Atto Costitutivo) dalle altre azioni coercitive. È, in particolare, l'ultimo periodo del paragrafo dedicato alla '*mandating authority*', che consente qualche riflessione. Esso recita come segue: '*while the AU will seek UN Security Council authorisation of its enforcement actions, African Regions similarly will seek AU authorisation of their interventions*'<sup>135</sup>. Il *Policy Framework*, dunque, non solo usa due termini differenti ('*enforcement actions*', che richiama la disposizione dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite e '*interventions*' che evoca

<sup>132</sup> J. CILLIERS, *The African Standby Force*, cit., p. 7.

<sup>133</sup> Unione Africana, *Policy Framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee* adottato dall'*African Chiefs of Defence Staff*, 15-16 maggio 2003, (doc. Exp/ASF-MS/C/2), disponibile all'indirizzo: <http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/asf/documents.htm> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>134</sup> Unione Africana, *Policy Framework*, cit., p. 3, par. 1.6(f), 'scenario 6'.

<sup>135</sup> Unione Africana, *Policy Framework*, cit., p. 4 par. 2.2. Per un commento, S.A. DEERSO, *The legality of intervention by the African Standby Force in grave circumstances*, ISS news, 24 giugno 2009, disponibile all'indirizzo: [http://www.iss.co.za/iss\\_today.php?ID=1172](http://www.iss.co.za/iss_today.php?ID=1172) (ultimo accesso ottobre 2011).

il diritto riconosciuto all'Unione Africana ai sensi dell'art. 4(h)), ma crea anche un parallelismo tra le competenze del Consiglio di sicurezza e quelle degli organi dell'UA. Se si considera, poi, che gli interventi 'nelle gravi circostanze' – considerati tra i possibili scenari d'azione dell'*African Standby Force* – sono descritti come situazioni in cui la comunità internazionale (e, dunque, *in primis* il Consiglio di sicurezza) non agisce tempestivamente, sembra potersi concludere che in tali ipotesi il *Policy Framework* consideri la copertura istituzionale offerta dall'Unione Africana come sufficiente a legittimare l'uso della forza.

Ogni commento su questo passaggio (che, peraltro – occorre riconoscere – non manca di ambiguità) deve certamente tenere conto della natura del *Policy Framework*, che, come si è già evidenziato, non è un documento vincolante. Tuttavia, esso rappresenta una tappa importante dell'elaborazione e creazione di uno strumento istituzionale (l'*African Standby Force*), volto a rafforzare l'operatività delle competenze in materia di mantenimento della pace della più importante organizzazione africana. In questa prospettiva, il documento citato contribuisce a indicare che l'Unione Africana – almeno sulla carta – si sta muovendo nella direzione di ritagliarsi un ruolo, in materia di risoluzione delle gravi crisi, che prescindano o, meglio, sia in grado di prescindere dall'intervento del Consiglio di sicurezza. Non c'è naturalmente l'intenzione di affrancarsi del tutto dalle Nazioni Unite: lo confermano l'intenso dialogo che le due organizzazioni intrattengono da tempo, nella prospettiva di dare vita ad una vera e propria *partnership*, e, in ogni caso, anche solo considerazioni di realismo. Né l'ONU né l'UA sono ormai concretamente in grado di poter prescindere l'una dal contributo dell'altra, nella gestione dei conflitti. Tuttavia, l'Unione Africana è chiaramente animata dall'intenzione di individuare un fondamento normativo che le renda possibile emanciparsi (laddove strettamente necessario) da un sistema che si è manifestato, più volte, gravemente inefficiente (se non del tutto indifferente) rispetto alle urgenti necessità del continente. Questa tendenza si pone perfettamente in linea con la dottrina della responsabilità di proteggere, che incoraggia l'identificazione di livelli differenti di legittimità dell'azione, per ovviare alle mancanze dell'organo delle Nazioni Unite.

#### 6. *Le Nazioni Unite e la cooperazione con le organizzazioni internazionali regionali*

La necessità di chiarire le dinamiche della possibile cooperazione e di rafforzare le forme di collaborazione tra l'ONU e le organizza-

zioni regionali ha ricevuto gradualmente attenzione da parte degli organi delle Nazioni Unite. Le prime esortazioni indirizzate alle organizzazioni regionali perché consolidassero le proprie competenze in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sono poi state sostituite da vere e proprie ipotesi progettuali sulle modalità di collaborazione operativa. Progressivamente, le istituzioni hanno acquisito la consapevolezza che la cooperazione tra organizzazioni regionali e Nazioni Unite non solo avrebbe ridotto l'onere gravante sul Consiglio di sicurezza, ma avrebbe, altresì, contribuito ad incrementare la partecipazione degli attori regionali negli affari internazionali. È con questo spirito che si inaugurava il processo di sviluppo di una *'regional-global security partnership'*<sup>136</sup>.

Già il rapporto del Segretario generale *'An agenda for peace'* – che intendeva individuare alcune modalità per rafforzare e migliorare le capacità delle Nazioni Unite in materia di *preventive diplomacy*, *peace-making* e *peace-keeping* – auspicava un incremento del contributo delle organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ovviamente insistendo sulla necessità della conformità dell'azione di tali istituzioni alle previsioni del Capitolo VIII<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> Segretario generale, *'A regional-global security partnership: challenges and opportunities'*, 28 luglio 2006, UN doc. A/61/204-S/2006/590, p. 4.

<sup>137</sup> *'In the past, regional arrangements often were created because of the absence of a universal system for collective security (...). But in this new era of opportunity, regional arrangements or agencies can render great service if their activities are undertaken in a manner consistent with the Purposes and Principles of the Charter, and if their relationship with the United Nations, and particularly the Security Council, is governed by Chapter VIII. (...) Under the Charter, the Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining international peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs. Regional arrangements and agencies have not in recent decades been considered in this light, even when originally designed in part for a role in maintaining or restoring peace within their regions of the world. Today a new sense exists that they have contributions to make. Consultations between the United Nations and regional arrangements or agencies could do much to build international consensus on the nature of a problem and the measures required to address it. Regional organizations participating in complementary efforts with the United Nations in joint undertakings would encourage States outside the region to act supportively. And should the Security Council choose specifically to authorize a regional arrangement or organization to take the lead in addressing a crisis within its region, it could serve to lend the weight of the United Nations to the validity of the regional effort'*. Segretario generale, *An agenda for peace – Preventive diplomacy, peace-making and peacekeeping*, (Report pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992), 17 giugno 1992, UN doc. A/47/277-

Il Consiglio di sicurezza, poi, nel maggio del 1993, esortava le organizzazioni regionali a rafforzare le proprie competenze in materia di pace e di sicurezza internazionale e, contemporaneamente, a consolidare la cooperazione con le Nazioni Unite<sup>138</sup>. L'anno successivo, il Consiglio precisava in un *presidential statement* che l'esistenza di organizzazioni regionali e sub-regionali, nonché un loro possibile contributo alla gestione della pace, rappresentavano elementi importanti da considerare nell'istituire missioni di *peacekeeping*<sup>139</sup>.

Uno dei documenti chiave per l'identificazione delle modalità di collaborazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali è la 'Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione tra le Nazioni Unite e gli accordi ed organizzazioni regionali in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale', adottata nel dicembre del 1994 dall'Assemblea generale. Benché la Dichiarazione finisca per lo più per ribadire i contenuti del Capitolo VIII della Carta, è particolarmente interessante il riconoscimento in capo alle organizzazioni regionali della possibilità di istituire ed addestrare gruppi di osservatori civili e militari, missioni di *fact finding* e forze di *peacekeeping* da impiegare in coordinamento con le Nazioni Unite e, se necessario, sotto l'autorità o ai sensi dell'autorizzazione del Consiglio di sicu-

S/24111, par. 63-65. Il rapporto non definiva, tuttavia, nessun modello del rapporto tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, né suggeriva una chiara ripartizione del lavoro tra tali realtà, C. GRAY, *International Law and the use of force*, Oxford University Press, New York 2008, p. 371.

<sup>138</sup> *'The Security Council reaffirms the importance it attaches to the role of regional arrangements and organizations and to coordination between their efforts and those of the United Nations in the maintenance of international peace and security. (...) The Security Council, acting within the framework of Chapter VIII of the Charter of the United Nations, calls upon regional organizations and arrangements to consider ways and means of enhancing their contributions to the maintenance of peace and security. For its part the Security Council expresses its readiness to support and facilitate (...) peace-keeping efforts undertaken in the framework of regional organizations and arrangements in accordance with Chapter VIII of the Charter'*. Consiglio di sicurezza, Nota del Presidente, 28 maggio 1993, UN doc. S/25859. Si veda anche il *presidential statement* del 28 gennaio 1993 (UN doc. S/25184) con cui il Consiglio invitava le organizzazioni regionali ad identificare *'ways and means to strengthen their functions to maintain international peace and security within their areas of competence, paying due regard to the characteristics of their respective regions'*, nonché *'ways and means to further improve coordination of their efforts with those of the United Nations'*.

Nello stesso anno il Segretario generale aveva manifestato l'intenzione di definire alcune linee guida per regolare tale cooperazione e l'Assemblea generale aveva salutato con favore tale iniziativa: si veda la risoluzione n. 48/42 del 10 dicembre 1993, UN doc. A/RES/48/42, par. 63.

<sup>139</sup> Consiglio di sicurezza, *presidential statement*, 3 maggio 1994, UN doc. S/PRST/1994/22.

rezza<sup>140</sup>. L'iniziale diffidenza rispetto al ruolo delle organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale veniva per la prima volta smorzata; trovava, altresì, esplicita formulazione l'invito rivolto dall'Assemblea al Consiglio di sicurezza affinché incoraggiasse e sostenesse l'impegno delle organizzazioni regionali in materia<sup>141</sup>.

Con l'adozione del *Supplement to an agenda for peace*, il Segretario generale illustrava, più nel dettaglio, alcune forme di cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali<sup>142</sup>: consultazione, sostegno diplomatico e operativo, *co-deployment* e *joint operations*.

La 'consultazione' – più o meno istituzionalizzata<sup>143</sup> – era indicata come una pratica diffusa e finalizzata a consentire alle Nazioni Unite e alle organizzazioni regionali di tenersi reciprocamente aggiornate e di scambiarsi opinioni sui conflitti, alla soluzione dei quali esse intendessero dare il proprio contributo. Il 'sostegno diplomatico' indicava la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni regionali alle attività di ristabilimento della pace delle Nazioni Unite, attraverso iniziative diplomatiche o contributi di natura tecnica. Il 'sostegno operativo' copriva, invece, una serie di attività a supporto delle missioni delle Nazioni Unite, nonché la consulenza tecnica offerta dall'ONU alle organizzazioni regionali, che intraprendessero operazioni di mantenimento della pace per proprio conto. Il Segretario, infine, indicava il '*co-deployment*', o 'co-spiegamento' (riferendosi alle esperienze dell'ONU al fianco dell'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone e della Comunità degli Stati Indipendenti (CIS)) come una nuova forma di divisione del lavoro tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Tale modello prevede la presenza preponderante di queste ultime, coadiuvate da un nucleo più ristretto di rappresentanti delle Nazioni Unite, chiamati a verificare che l'intervento sia condotto in maniera coerente con le posizioni adottate dal Consiglio di sicurezza. Anche le 'operazioni congiunte' (*joint-operations*), come

<sup>140</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 49/57 del 9 dicembre 1994, UN doc. A/RES/49/57, par. 10. Per alcune riflessioni sul documento citato A. TANZI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *op. cit.*, pp. 17 ss.

<sup>141</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 49/57, cit., par. 5.

<sup>142</sup> Segretario generale, *Supplement to an agenda for peace*, 3 gennaio 1995, UN doc. A/50/60 – S/1995/1, par. 86.

<sup>143</sup> Talvolta la consultazione si concretizza nella predisposizione di rapporti da parte delle organizzazioni regionali indirizzati all'Assemblea generale, talaltra è saltuaria e consiste nell'organizzazione da parte del Segretario generale di *consultative meetings* con rappresentanti delle organizzazioni regionali.

quella realizzata dall'ONU e dall'OSA ad Haiti, erano indicate come modelli applicabili in futuro.

Nel segnalare, poi, l'opportunità di adattare il rapporto tra l'ONU e le organizzazioni regionali anche in considerazione delle diverse esperienze e capacità sviluppate da queste ultime, il Segretario generale ribadiva la necessità di preservare, in ogni caso, il primato dell'ONU in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come stabilito dalla Carta di San Francisco<sup>144</sup>.

L'interesse per una collaborazione con le organizzazioni regionali ha indotto gli organi delle Nazioni Unite ad instaurare il dialogo con esse.

Così, dal 1994, il Segretario generale ha cominciato a organizzare *high-level meetings* con rappresentanti delle organizzazioni regionali. La partecipazione di queste ultime è cresciuta nel tempo<sup>145</sup> e lo scambio realizzato nel corso di questi incontri ha consentito di individuare alcuni principi cardine della cooperazione: la necessità di adottare un approccio flessibile e pragmatico con riferimento ad ogni singola crisi regionale e di definire una chiara divisione del lavoro tra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali; l'importanza di garantire la consultazione regolare e il sostegno reciproco alle attività diplomatiche ed operative; l'opportunità di stabilire operazioni congiunte ove possibile; l'identificazione di principi e di modalità di *conflict prevention* e *peace building* comuni; nonché il primato delle Nazioni Unite nella gestione delle crisi<sup>146</sup>.

Nati con l'intenzione di definire principi e linee guida per la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, gli *high level meetings* hanno per lo più avuto ad oggetto temi come la prevenzione dei conflitti e le attività di *peace-building*, piuttosto che la risoluzione pacifica delle controversie e l'impiego di misure coercitive per il ristabilimento della pace. Solo nell'incontro del 2003 si è insistito sulla necessità di una risposta effettiva della comunità internazionale alle minacce alla pace ed è stata riaffermata la necessità che la forza sia usata secondo le previsioni della Carta, sotto l'autorità del Consiglio di sicurezza<sup>147</sup>.

Il ricorso a misure pacifiche e ad azioni coercitive per la soluzione

<sup>144</sup> Segretario generale, *Supplement*, cit., par. 88.

<sup>145</sup> La dottrina ha formulato in passato alcune riflessioni sulla legittimazione di alcune organizzazioni regionali – in particolare NATO, CSCE (ora OSCE), *Commonwealth*, Confederazione Islamica e Lega Araba – a partecipare ai *meeting* organizzati dal Segretario generale, segnalando come la loro soggettività internazionale fosse discussa: A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 235-236.

<sup>146</sup> K. GRAHAM, T. FELICIO, *op. cit.*, p. 64.

<sup>147</sup> Vedi il comunicato stampa del 30 luglio 2003, UN doc. SG/2084.

dei conflitti è stato, poi, ampiamente considerato nel corso dei *thematic meetings* tenuti dal Consiglio di sicurezza a partire dal 2003. Tali incontri sono finalizzati a consentire ai membri del Consiglio di confrontarsi, anche con i rappresentanti delle diverse organizzazioni regionali, sulle nuove sfide alla pace ed alla sicurezza internazionale. Per la verità, già in occasione della conclusione del quarto *meeting* organizzato dal Segretario generale, il Consiglio aveva avuto modo di rilevare l'opportunità di una chiara divisione del lavoro tra i vari soggetti (*in primis*, Nazioni Unite ed organizzazioni regionali) che fosse fondata sul '*comparative advantage of different implementing bodies*'<sup>148</sup>.

Nell'inaugurare il primo *thematic meeting* del Consiglio di sicurezza – convocato dalla presidenza messicana nell'aprile 2003 e a cui hanno partecipato l'OSA, la Lega Araba, l'Unione Africana, l'E-COWAS, l'Unione Europea e l'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) – il Segretario generale aveva sottolineato la necessità di creare una vera e propria rete di '*effective and mutually reinforcing mechanisms – regional and global – that are flexible and responsive to the reality*'<sup>149</sup>. Nel corso del dibattito, poi, era emerso il generale consenso su alcuni principi fondamentali: la principale responsabilità e autorità del Consiglio di sicurezza in materia di pace e sicurezza internazionale; il ruolo sempre più importante delle organizzazioni regionali; l'opportunità di stabilire una '*dynamic relationship*' tra Consiglio di sicurezza e organizzazioni regionali sulla base delle norme del Capitolo VIII che tenesse conto, da una parte, della necessità di un'azione complementare (*complementarity of action*) e, dall'altra, degli elementi distintivi e propri dei singoli contesti regionali (*regional differentiation*)<sup>150</sup>. Le organizzazioni regionali, poi, avevano colto l'occasione per indicare gli ambiti in cui avevano sviluppato competenze specifiche<sup>151</sup>.

<sup>148</sup> Consiglio di sicurezza, *presidential statement*, 20 febbraio 2001, UN doc. S/PRST/2001/5. Rivolgendosi non solo alle Nazioni Unite ed alle organizzazioni regionali e sub-regionali, ma anche alle istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni non governative e, in generale, alla comunità internazionale, il Consiglio auspicava che tali attori, rafforzassero la propria cooperazione '*in areas such as the early identification of situations where peace-building is required; the definition of objectives and priority areas of peace-building; the development of an integrated operational response through mutual consultation; joint monitoring of peace-building activities; and establishing repertoires of best practices and lessons learned in the area of peace-building*'.

<sup>149</sup> Consiglio di sicurezza, 11 aprile 2003, UN doc. S/PV.4739, p. 4.

<sup>150</sup> K. GRAHAM e T. FELICIO, *op. cit.*, p. 72.

<sup>151</sup> L'OSA indicava di aver sviluppato alcune competenze nella risposta a forme non tradizionali di terrorismo, traffico di stupefacenti e di armi, corruzione e cri-

Nel corso del secondo incontro – tenutosi nel luglio del 2004 – si è registrato un allargamento nella partecipazione delle organizzazioni regionali: hanno, infatti, preso parte al *meeting*, oltre all'Unione Africana, all'Unione Europea, all'ECOWAS, all'OSCE ed alla Lega Araba, anche la NATO, la Comunità degli Stati Indipendenti, l'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (dall'inglese, ASEAN) e l'Organizzazione della Conferenza Islamica.

Nel confrontarsi sul tema della cooperazione in materia di processi di stabilizzazione, gli Stati partecipanti hanno sollevato alcune questioni rilevanti per quanto concerne il rapporto tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali. La delegazione del Regno Unito ha per esempio sottolineato la necessità di istaurare una *'mutually reinforcing partnership'* tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e ha evidenziato che queste non possono considerarsi come semplici *'sub-contractors for maintaining collective security'*<sup>152</sup>. Da più parti, poi, veniva riconosciuto il vantaggio operativo di cui godono le organizzazioni regionali, in ragione della prossimità geografica rispetto agli scenari delle crisi e della facilità con cui esse possono riconoscere la cause dei conflitti, legate alla peculiarità di ogni singola regione<sup>153</sup>.

L'importanza di istaurare un dialogo costante su questioni specifiche tra Consiglio di sicurezza e organizzazioni regionali, a vantaggio della cooperazione tra tali istituzioni, veniva, poi, sottolineato nel *presidential statement* adottato a conclusione dell'incontro<sup>154</sup>.

Tra le posizioni espresse dalle organizzazioni regionali nel corso del *meeting*, particolarmente significativa sembra essere quella formulata dall'Unione Africana. L'organizzazione, pur ribadendo senza

mine transnazionale (UN doc. S/PV.4739 cit., pp. 7-8); l'Unione Africana (*ibidem*, pp. 25-26) e l'ECOWAS (*ibidem*, pp. 33-34) rilevavano il proprio impegno in materia di *conflict prevention*, pur lamentando una considerevole carenza di risorse; l'Unione Europea confermava il proprio supporto al Consiglio di sicurezza in materia di pace e sicurezza internazionale, (*ibidem*, pp. 29-31); l'OSCE ribadiva di essere un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII e di operare sulla base dell'idea di *'comprehensive, common and indivisible security'*, menzionando le proprie principali aree di attività (diritti umani, *rule of law*, istituzioni democratiche, riforme economiche, libertà di stampa, monitoraggio elettorale, *good governance* e lotta alla corruzione, *confidence e security building*, *ibidem*, pp. 19-21). La Lega Araba faceva menzione ad alcune iniziative intraprese in cooperazione con le Nazioni Unite, ma soprattutto coglieva l'occasione per esprimere il proprio disappunto per il 'silenzio' del Consiglio rispetto all'operazione condotta dagli Stati Uniti in Iraq (*ibidem*, pp. 13-17).

<sup>152</sup> Consiglio di sicurezza, 20 luglio 2004, UN doc. S/PV.5007 (Resumption 1), p. 15.

<sup>153</sup> Vedi, tra le altre, le dichiarazioni di Cile e Brasile in UN doc. S/PV.5007, pp. 9 e 21.

<sup>154</sup> Consiglio di sicurezza, *presidential statement*, 20 luglio 2004, S/PRST/2004/27.

esitazione il ruolo centrale del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace internazionale, ha riconosciuto, altresì, che il Consiglio non è sempre stato in grado di agire tempestivamente – anche in ragione della crescente diffusione di conflitti e di crisi particolarmente complesse – e che, dunque, proprio tali mancanze richiedono un più forte coinvolgimento delle organizzazioni regionali. L'espressione usata dal rappresentante della Commissione dell'Unione Africana è particolarmente significativa: *'continental and regional arrangements must assume their share of responsibility within the framework of subsidiarity'*<sup>155</sup>. Il diritto di intervento dell'Unione Africana, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, si inserisce perfettamente in questa prospettiva. Ecco, dunque, un'ulteriore conferma della reale intenzione dell'Unione Africana: l'organizzazione non intende mettere in atto un meccanismo che prescindia dal sistema di sicurezza collettiva stabilito nella Carta delle Nazioni Unite, ma desidera, piuttosto, dotarsi di uno strumento a cui ricorrere nelle circostanze in cui il Consiglio di sicurezza non sia in grado di operare repentinamente, in risposta ad una grave crisi interna.

A conclusione del successivo dibattito – tenutosi nell'ottobre del 2005<sup>156</sup> – sulla cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il Consiglio ha adottato la risoluzione n. 1631, con la quale, nell'incoraggiare il coinvolgimento delle organizzazioni regionali, ha più volte ribadito la necessità che l'attività di queste ultime sia conforme al dettato del Capitolo VIII<sup>157</sup>. Nel corso del *meeting* – che faceva tesoro anche del favore espresso nel *World Summit Outcome* per la creazione di vere e proprie *partnership* tra Nazioni Unite e singole organizzazioni regionali<sup>158</sup> – veniva più volte

<sup>155</sup> Consiglio di sicurezza, 20 luglio 2004, UN doc. S/PV.5007, p. 7.

<sup>156</sup> Nel corso dell'incontro sono intervenute: Unione Africana, ASEAN, Comunità degli Stati Indipendenti, Consiglio d'Europa, Lega Araba, NATO, OSA, OSCE e Unione Europea.

<sup>157</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1631 del 17 ottobre 2005, UN doc. S/RES/1631 (2005).

<sup>158</sup> Assemblea generale, 2005 *World Summit Outcome*, 20 settembre 2005, (doc. A/60/L.1). Si vedano in particolare, i due passaggi di cui al paragrafo 93, con riferimento al ruolo delle organizzazioni regionali nel *peacekeeping* (*'recognizing the important contribution to peace and security by regional organizations as provided for under Chapter VIII of the Charter and the importance of forging predictable partnerships and arrangements between the United Nations and regional organizations (...)*) e al paragrafo 170, in materia di rafforzamento delle Nazioni Unite attraverso il contributo delle organizzazioni regionali (*'we support a stronger relationship between the United Nations and regional and sub-regional organizations, pursuant to Chapter VIII of the Charter, and therefore resolve: (a) to expand consultation and coo-*

menzionata la cooperazione tra Nazioni Unite e Unione Africana come esempio da seguire e istituzionalizzare<sup>159</sup>.

Nel corso del *thematic meeting* del 2006 – a cui hanno preso parte Unione Europea, OSA, ASEAN, Lega Araba, OSCE, CIS, NATO, Consiglio d'Europa e l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva – i partecipanti hanno avuto modo di confrontarsi sui contenuti di un rapporto elaborato dal Segretario generale ai sensi della risoluzione n. 1631 del 2005 e, in particolare, volto a definire il concetto e gli elementi della *'partnership'*<sup>160</sup>.

Il rapporto ha descritto alcuni esempi di cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali in materia di prevenzione dei conflitti, *peace-making*, *peacekeeping*, *peace-building*, disarmo e non-proliferazione, protezione dei civili e risposta a disastri naturali<sup>161</sup>. Nel considerare alcune questioni indicate dal Consiglio di sicurezza nella risoluzione n. 1631<sup>162</sup>, il Segretario ha insistito sull'opportunità che le organizzazioni regionali mettano a disposizione le proprie risorse per attività di *peacekeeping* da inserire nell'ambito dello *United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)*<sup>163</sup> e non ha mancato di ri-

*peration between the United Nations and regional and sub-regional organizations through formalized agreements between the respective secretariats and, as appropriate, involvement of regional organizations in the work of the Security Council (...)*. Anche il Segretario generale, con il rapporto *'In larger freedom: towards development, security and human rights for all'* (UN doc. A/59/2005) del 21 marzo 2005, aveva dichiarato l'intenzione di rafforzare la cooperazione tra l'ONU e le singole realtà regionali attraverso la conclusione di *'memoranda of understanding'* per lo scambio di informazioni, risorse e capacità (p. 52, par. 213).

<sup>159</sup> Consiglio di sicurezza, 17 ottobre 2005, UN doc. S/PV.5282 e S/PV.5282 (Resumption 1).

<sup>160</sup> Segretario generale, *A regional-global security partnership* cit. L'opportunità di sviluppare la *partnership* con le organizzazioni regionali è stata sottolineata anche dallo *Special Committee on Peacekeeping Operation*, istituito dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 2006 (XIX) del 18 febbraio 1965. Si veda il rapporto del 2007 (UN doc. A/61/19/Rev.1, 11 giugno 2007) in cui il *Committee*, in particolare, invita il Dipartimento per le operazioni di *peacekeeping* a stabilire *'a framework to operationalize practical cooperation and replace ad hoc arrangements with effective coordination mechanisms and measures between the United Nations and regional arrangements, (...) with the objective of enhancing the efficiency and effectiveness of international peacekeeping efforts'*, *ibidem*, par. 184.

<sup>161</sup> Segretario generale, *A regional-global security partnership*, cit., pp. 6-12, par. 19-52.

<sup>162</sup> Oltre alla questione relativa alla predisposizione di *standby arrangements*, il Segretario ha considerato i seguenti temi: *rapid deployment* (par. 59); traffico illecito di armi leggere (par. 60); attività di contro-terrorismo (par. 61-63); assistenza internazionale per il *capacity-building* delle organizzazioni regionali (par. 70): *ibidem*, pp. 12-15.

<sup>163</sup> Si tratta di un sistema di *'pre-arrangements'* conclusi tra le Nazioni Unite e

cordare che, a livello regionale, l'unica organizzazione che sta sviluppando una *standby peacekeeping force* è proprio l'Unione Africana. A tal proposito, il Segretario ha suggerito che venga approfondita la possibilità di consentire che tale forza, all'occorrenza, possa essere rapidamente trasferibile all'UNASAS<sup>164</sup>.

La vasta partecipazione a tali incontri ha presto reso evidenti alcune delle ragioni che sembrano ostacolare lo sviluppo di un meccanismo di cooperazione globale-regionale in materia sicurezza: si tratta, in particolare, della moltiplicazione delle istituzioni che condividono la medesima *membership* e delle numerose ambiguità che riguardano il mandato di molte organizzazioni e, di conseguenza, il ruolo che esse sono chiamate a svolgere<sup>165</sup>. A ciò si aggiungono le condizioni di difficoltà in cui versano molte organizzazioni, per quanto riguarda il malfunzionamento delle istituzioni e l'assenza di risorse umane e finanziarie.

Ad ogni modo, è innegabile che la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali sia cresciuta in modo straordinario nell'ultimo ventennio, nonostante i limiti che essa è comprensibilmente destinata ad incontrare in concreto, soprattutto in un ambito tanto delicato e complesso come il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Inoltre, sembra aver subito un graduale ridimensionamento la cautela con cui gli organi delle Nazioni Unite hanno inizialmente considerato il ruolo delle organizzazioni regionali in materia. Questo atteggiamento ha lasciato il posto alla consapevolezza dei vantaggi di un'azione congiunta in cui, pur nel rispetto dei principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali non operino solo come *longa manus* dell'ONU (quasi una sorta di organi *lato sensu*<sup>166</sup>), ma, piuttosto, rivestano un ruolo da protagoniste (anche nella scelta degli strumenti della reazione), seppur complementare a quello dell'organizzazione universale.

Il dialogo in materia di cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali prosegue con costanza<sup>167</sup> e ad esso si è affiancato

gli Stati membri individualmente per creare un bacino di risorse in '*standby*' utilizzabili dall'ONU, con il consenso dello Stato membro e solo per missioni di *peacekeeping*.

<sup>164</sup> Segretario generale, *A regional-global security partnership cit.*, p. 12, par. 54-56.

<sup>165</sup> T. FELICIO, *op. cit.*, p. 17 ss.

<sup>166</sup> Sul punto si rimanda ai rilievi di cui al capitolo II, pp. 110-111.

<sup>167</sup> Si vedano, in particolare, il *thematic meeting* del 6 novembre 2007, *The role of regional and sub-regional organizations in the maintenance of international peace and security* (UN doc. S/PV.5776 e S/PV.5776 Resumption 1), al termine del quale il Consiglio ha adottato un *presidential statement* (UN doc. S/PRST/2007/42); e i

un interessamento sempre più specifico in materia di rapporti tra ONU e singole organizzazioni. Di particolare rilievo, ai fini di questo studio, è il dialogo che intercorre tra Nazioni Unite ed Unione Africana.

#### 7. *Le Nazioni Unite e l'Unione Africana: verso la definizione di una partnership*

L'attenzione per le peculiarità e le specifiche esigenze del continente africano sono state considerate per la prima volta dal Segretario generale nel rapporto sulle cause dei conflitti e la promozione di una pace durevole e di uno sviluppo sostenibile in Africa, del 1998. Già in questo primo documento, il Segretario generale formulava alcune riflessioni – in realtà non solo limitate allo scenario africano – sull'opportunità di un coinvolgimento delle organizzazioni regionali nelle attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti. In particolare, il Segretario generale sottolineava che, pur nel contesto della responsabilità principale delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il sostegno alle iniziative regionali e sub-regionali in Africa fosse allo stesso tempo necessario (in considerazione delle mancanze dell'ONU in termini di capacità, risorse ed *expertise*) ed auspicabile, al fine di promuovere un approccio volto a completare e non a sostituire gli sforzi regionali alla soluzione dei problemi del continente<sup>168</sup>. Menzionando, poi, il successo registrato dall'ECOWAS in Liberia, il Segretario generale rilevava l'importanza di estendere la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali ad altre situazioni. Riconosceva, tuttavia, che la delega conferita a tali organizzazioni non potesse sempre rappresentare *'a panacea for the difficult problems facing peacekeeping'*, rac-

due incontri dedicati al tema *'Cooperation between the United Nations and regional and sub-regional organizations in maintaining international peace and security'* tenutisi il 13 gennaio 2010 (UN doc. S/PV.6257) e il 4 maggio 2010 (UN doc. S/PV.6306). Si veda anche il *presidential statement* adottato a conclusione dell'incontro del 13 gennaio (UN doc. S/PRST/2010/1). Il Segretario generale ha, altresì, adottato alcuni rapporti sul tema *'Cooperation between the United Nations and regional and other organizations'*, con l'intenzione di monitorare lo sviluppo della cooperazione con alcune organizzazioni regionali: si vedano i documenti del 16 agosto 2006 (UN doc. A/61/256); dell'8 agosto 2008 (UN doc. A/63/228 – S/2008/531) e quello del 20 settembre 2010 (UN doc. A/65/382 – S/2010/490).

<sup>168</sup> Segretario generale, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, 13 aprile 1998, UN doc. A/52/871-S/1998/318, par. 9, par. 41.

comandando perciò alle Nazioni Unite particolare cautela nella cooperazione e ricordando che anche le istituzioni regionali possono essere chiamate ad affrontare limiti di natura politica, strutturale, finanziaria o critiche all'imparzialità dei membri per ragioni storiche o economiche<sup>169</sup>.

Tra il settembre e il novembre di quello stesso anno, il Consiglio di sicurezza adottava alcune risoluzioni e una serie di *presidential statements*, con riferimento alle raccomandazioni formulate nel rapporto del Segretario generale<sup>170</sup>.

Con la risoluzione n. 1197 del 1998, il Consiglio di sicurezza riconosceva la necessità di fornire sostegno alle iniziative regionali e sub-regionali e di rafforzare la consultazione e il coordinamento tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione dell'Unità Africana<sup>171</sup>. Con il *presidential statement* del 30 novembre di quello stesso anno, il Consiglio di sicurezza sottolineava la necessità di monitorare le opera-

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 10, par. 44: '*judgement and caution must be exercised in associating the United Nations with regional, sub-regional or multinational efforts but the potential for positive cooperation should continue to be explored*'. Sul punto, vedi anche C. GRAY, *op. cit.*, p. 376.

<sup>170</sup> Oltre ai documenti citati nel testo, si rammentino il *presidential statement* del 16 settembre 1998 (UN doc. S/PRST/1998/28), con cui si evidenziava la necessità che il Consiglio di sicurezza fosse costantemente informato delle operazioni di *peacekeeping* pianificate e/o realizzate dalle organizzazioni regionali e sub-regionali e si invitava il Segretario generale a stabilire '*appropriate United Nations liaison*' con tali istituzioni; la risoluzione n. 1196 del 16 settembre 1998 (UN doc. S/RES/1196) in materia di embargo di armi, nella quale il Consiglio evidenziava la necessità di stabilire canali di comunicazione con le organizzazioni regionali nella prospettiva di migliorare il monitoraggio delle misure di embargo di armi; il *presidential statement* del 24 settembre (UN doc. S/PRST/1998/29) con cui il Consiglio invitava gli Stati africani e tutte le parti interessate a manifestare la propria volontà politica a definire in modo pacifico e senza il ricorso alla forza armata le loro controversie; nonché le risoluzioni n. 1208 e n. 1209 – entrambe adottate il 19 novembre 1998 – rispettivamente in materia di status e trattamento di rifugiati e di traffico illecito di armi leggere (UN doc. S/RES/1208 e S/RES/1209).

<sup>171</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1197 del 18 settembre 1998 (UN doc. S/RES/1197). La cooperazione tra Nazioni Unite e OUA era stata oggetto di un accordo concluso tra le due organizzazioni il 15 novembre 1965 e successivamente aggiornato il 9 ottobre del 1990. L'Assemblea generale, poi, aveva più volte adottato risoluzioni in materia di rafforzamento di tale cooperazione: n. 43/12 del 25 ottobre 1988 (UN doc. A/RES/43/12), n. 43/27 del 18 novembre 1988 (UN doc. A/RES/43/27), n. 44/17 del 1 novembre 1989 (UN doc. A/RES/44/17), n. 47/148 del 18 dicembre 1992 (UN doc. A/RES/47/148), n. 48/25 del 10 dicembre 1993 (UN doc. A/RES/48/25), n. 49/64 del 23 gennaio 1995 (UN doc. A/RES/49/64), n. 50/158 of 21 dicembre 1995 (UN doc. A/RES/50/158), n. 55/218 del 6 marzo 2001, (UN doc. A/RES/55/218) e n. 56/48 del 23 gennaio 2002 (UN doc. A/RES/56/48).

zioni intraprese dalle organizzazioni regionali sulla base della sua autorizzazione<sup>172</sup>.

Nel 2000 il Consiglio di sicurezza adottava, con la risoluzione n. 1318, la dichiarazione *'on ensuring an effective role for the Security Council in the maintenance of international peace and security, particularly in Africa'*. Al punto VII, il Consiglio ribadiva l'importanza della cooperazione e della comunicazione tra organizzazioni regionali e sub-regionali ai sensi del Capitolo VIII e di una effettiva collaborazione con l'OUA nella risposta ai conflitti del continente<sup>173</sup>.

Pur nel riconoscere il valore aggiunto del contributo dell'istituzione regionale, dunque, il Consiglio di sicurezza ha insistito ripetutamente sulla necessità di mantenere una qualche forma di controllo sull'operato delle stesse.

La cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali in Africa è ulteriormente incrementata in seguito della creazione dell'Unione Africana. Ciò non stupisce se si considera il diverso approccio – di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti – della nuova organizzazione per quanto concerne la risposta ai conflitti armati. Sono state, dunque, numerose le risoluzioni adottate dall'Assemblea generale in materia di cooperazione tra Nazioni Unite e Unione Africana<sup>174</sup>. Il Consiglio di sicurezza ha adottato, altresì, alcune risoluzioni in materia di pace e sicurezza internazionale in Africa, oltre ad un certo numero di *presidential statements*<sup>175</sup>.

Dal canto suo, accogliendo l'invito a rafforzare la collaborazione con le Nazioni Unite – nell'ambito del *Framework for the ten-year capacity building programme for the African Union*<sup>176</sup> – l'Unione Afri-

<sup>172</sup> Il controllo sulle operazioni delle organizzazioni regionali poteva essere effettuato, per il Consiglio, attraverso lo spiegamento di osservatori delle Nazioni Unite al fianco dell'operazione delle organizzazioni regionali (*co-deployment*) e, in generale, mediante un migliore scambio di informazioni tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Consiglio di sicurezza, *presidential statement*, 30 novembre 1998, UN doc. S/PRST/1998/35.

<sup>173</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1318 del 7 settembre 2000, UN doc. S/RES/1318.

<sup>174</sup> Si vedano le risoluzioni n. 57/48 del 20 gennaio 2003 (UN doc. A/RES/57/48); n. 59/213 del 3 marzo 2005 (UN doc. A/RES/59/213); n. 61/296 del 5 ottobre 2007 (UN doc. A/RES/61/296); n. 63/310 del 7 ottobre 2009 (UN doc. A/RES/63/310); n. 65/274 del 18 aprile 2011 (UN doc. A/RES/65/274).

<sup>175</sup> Con la risoluzione n. 1625 del 14 novembre 2005 il Consiglio si impegnava a rafforzare il proprio ruolo nella prevenzione dei conflitti in Africa (UN doc. S/RES/1625); la risoluzione n. 1809 del 16 aprile 2008 (UN doc. S/RES/1809) ribadiva l'impegno dell'organo delle Nazioni Unite a migliorare la cooperazione con le organizzazioni regionali e l'Unione Africana in particolare. Tra i *presidential statements* più recenti, si vedano quelli adottati il 22 ottobre 2010 (UN doc. S/PRST/2010/21) e il 18 marzo 2009 (UN doc. S/PRST/2009/3).

cana ha dato avvio ad un percorso di consolidamento delle proprie capacità in materia di mantenimento della pace, ma anche in altri ambiti, come la protezione dei diritti umani, la sicurezza alimentare e la protezione dell'ambiente, e, più in generale, nei settori economico, politico e sociale.

Tra gli strumenti adottati dalle Nazioni Unite, è particolarmente interessante il rapporto del Segretario generale del 2008 sulla relazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, in particolare l'Unione Africana, in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>177</sup>. Nel documento, in cui vengono considerati i diversi ambiti della cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali<sup>178</sup>, il Segretario riconosce il regionalismo come una componente necessaria del multilateralismo: *'there is now the possibility of a shared role for maintaining international peace and security'*<sup>179</sup>. Il rafforzamento del meccanismo 'regionale-globale'<sup>180</sup> di sicurezza collettiva *'will reduce the endemic uncertainties and occasional tensions between the United Nations, which is responsible for international peace and security, and various regional organizations that are meant to play a supporting or subsidiary role'*<sup>181</sup>.

Come già si è evidenziato con riferimento in generale ai rapporti tra ONU e organizzazioni regionali, anche rispetto alla relazione con la più importante organizzazione africana deve segnalarsi un cambiamento dell'atteggiamento degli organi delle Nazioni Unite. Questo sembra essere particolarmente evidente nel documento adottato dal *Panel* istituito ai sensi della risoluzione n. 1809 del 2008<sup>182</sup>, con il

<sup>176</sup> Si tratta di un programma volto a potenziare gli strumenti a disposizione dell'organizzazione regionale per favorire lo sviluppo del continente in vari settori. Si veda la dichiarazione congiunta del Segretario generale delle Nazioni Unite e del Presidente della Commissione africana, *Enhancing UN-AU cooperation; Framework for the ten-year capacity building programme for the African Union*, 16 novembre 2006, UN doc. A/61/630 Annex.

<sup>177</sup> Segretario generale, *Report on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union in the maintenance of international peace and security*, 24 marzo 2008, UN doc. S/2008/186. Il Segretario ha prodotto, altresì, due rapporti sul tema *'support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations'* il 18 settembre 2009 (S/2009/470) e il 14 ottobre 2010 (S/2010/514).

<sup>178</sup> Venivano menzionati, in particolare, i meccanismi di consultazione e la cooperazione in materia di *peacekeeping*, prevenzione dei conflitti e mediazione, disarmo e non-proliferazione, *peace-building*, promozione e tutela dei diritti umani e azione umanitaria.

<sup>179</sup> Segretario generale, *Report on the relationship*, cit., p. 7, par. 11.

<sup>180</sup> Segretario generale, *A regional-global security partnership*, cit.

<sup>181</sup> Segretario generale, *Report on the relationship*, cit., p. 7, par. 11.

<sup>182</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1809, cit.

compito di approfondire le modalità di sostegno alle operazioni di *peacekeeping* dell'Unione Africana.

Il *Panel*, in particolare, ha sottolineato l'opportunità che il supporto da parte del Consiglio di sicurezza nei confronti delle iniziative dell'Unione Africana, in materia di mantenimento della pace, si sviluppi in modo sistematico<sup>183</sup>. L'approccio *case-by-case*, adottato in genere dall'organo delle Nazioni Unite, sarebbe certamente in linea con il suo ruolo centrale nel mantenimento della pace e della sicurezza, ma non risponderebbe all'esigenza di definire un quadro di cooperazione chiaro, con un'inequivocabile ripartizione di compiti e responsabilità *'based on the African Union's comparative advantages'*<sup>184</sup>.

Per il *Panel*, una più dettagliata ripartizione delle funzioni attribuite rispettivamente all'ONU e all'Unione Africana – raccomandata anche dal rapporto del Segretario generale del 2008 – sarebbe alla base di un ruolo 'condiviso' nel mantenimento della pace e renderebbe l'operato dei diversi attori coinvolti più efficace ed efficiente, evitando duplicazioni inutili ma anche motivi di contrasto. L'opportunità di distinguere chiaramente le competenze tra le due organizzazioni è certamente legata dalla consapevolezza dello sviluppo, in seno all'Unione Africana, di strumenti che potenziano le sue capacità d'azione in materia di pace e sicurezza<sup>185</sup>.

Il *Panel*, poi, si è spinto oltre evidenziando che, sebbene le organizzazioni regionali e sub-regionali agiscano sempre per conto del Consiglio di sicurezza (che detiene la responsabilità principale in materia di pace e sicurezza), esse dovrebbero essere messe nella condizione di sfruttare tempestivamente il proprio *'comparative advan-*

<sup>183</sup> *Report of the African Union – United Nations Panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations*, 31 dicembre 2008, UN doc. (A/63/666-S/2008/813), p. 13, par. 38.

Anche il Segretario generale si era espresso in termini simili: *'Chapter VIII of the Charter stipulates that all enforcement action taken by regional organizations must be authorized by the Security Council. When the African Union undertakes peace and security interventions, it perceives its actions as a contribution to the international community and therefore needs the support of external actors. However, although the Security Council has been supportive to regional peace and security initiatives, its responses to decisions made by regional organizations have been on an ad hoc basis. This raises questions about the nature of such a partnership and relationships. For example, how far can the United Nations go to support decisions taken by regional organizations outside the remit of the Security Council? What types of authority does the Security Council delegate to regional organizations?'*, Segretario generale, *Report on the relationship*, cit., p. 7, par. 10.

<sup>184</sup> *Report of the African Union – United Nations Panel*, cit., p. 13, par. 38.

<sup>185</sup> Sui rapporti tra Nazioni Unite e Unione Africana, vedi M. BONFANTI, *op. cit.*, p. 41-53.

*tage*: 'a timely and effective response to crises is needed, especially in cases of war crimes, genocide, crimes against humanity and major humanitarian situations'<sup>186</sup>.

Non può certo desumersi, dal passaggio citato, il riconoscimento della legittimità di interventi armati delle organizzazioni regionali che prescindano, almeno inizialmente e nei casi di urgenza, dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Tuttavia, ancora una volta, si percepisce la graduale individuazione delle organizzazioni regionali come veri e propri *partner* dell'ONU e non come meri 'strumenti' a disposizione delle Nazioni Unite. Tale nuova qualificazione si accompagna alla configurazione di una responsabilità condivisa e all'individuazione di un ruolo ben più significativo per queste istituzioni. Progressivamente, dunque, l'insistenza sul controllo dell'operato delle organizzazioni regionali ha lasciato il posto all'idea di 'partecipazione' nell'ambito di un sistema di sicurezza collettiva che componga regionalismo e universalismo in modo efficiente.

#### 8. *Prime osservazioni sull'evoluzione istituzionale delle organizzazioni regionali africane*

I nuovi equilibri mondiali determinati dalla conclusione della guerra fredda, da una parte, e, soprattutto, la diffusione di nuove forme di instabilità nelle relazioni internazionali, dall'altra, hanno sollecitato l'evoluzione delle realtà istituzionali regionali e sub-regionali in Africa.

In particolare, la drammaticità di alcune vicende conflittuali interne agli Stati, caratterizzate da gravissime violazioni dei diritti umani fondamentali, nonché le conseguenze sul piano inter-statale di tali conflitti, hanno indotto le organizzazioni africane a non accontentarsi degli strumenti predisposti dalla Carta delle Nazioni Unite. E ciò anche alla luce della scarsa attenzione che, in molti casi, il Consiglio di sicurezza ha dimostrato nei confronti delle vicende che insanguinavano un continente, già messo a dura prova da condizioni di povertà, malattia e sottosviluppo.

A conclusione di questa analisi della cooperazione internazionale degli ultimi anni, è importante evidenziare che le organizzazioni internazionali africane non si sono limitate a prendere coscienza dell'imprescindibilità di sviluppare competenze in materia di pace e sicurezza (da cui dipende il perseguimento di altri fini, come quelli di natura economica), ma si sono fatte portatrici di una progettualità

<sup>186</sup> *Report of the African Union – United Nations Panel*, cit., p. 13, par. 36-37.

concreta, che si è tradotta nell'ideazione di meccanismi e nella creazione di strumenti per la prevenzione e la gestione dei conflitti. Non si è trattato, infatti, solo di un cambiamento negli obiettivi e nei principi ispiratori di tali organizzazioni, ma, nella maggior parte dei casi, anche nella loro struttura organizzativa. Nel caso dell'Unione Africana, poi, la trasformazione è stata radicale e, d'altronde, non poteva essere diversamente: l'Organizzazione dell'Unità Africana era, infatti, espressione di dinamiche, esigenze ed interessi ormai superati all'inizio del XXI secolo.

L'intraprendenza delle organizzazioni regionali non è certamente stata ignorata dalle Nazioni Unite, che, come si è visto, hanno promosso e continuano ad incoraggiare la cooperazione con tali istituzioni.

Anche nell'atteggiamento dell'ONU è certamente ravvisabile un cambiamento: le organizzazioni regionali sono sempre più spesso considerate *partner* imprescindibili nella risposta e gestione delle crisi. Se la lettura della Carta di San Francisco, per certi versi, consentirebbe di descrivere le organizzazioni regionali come strumenti a disposizione del Consiglio di sicurezza, la tendenza attuale è, invece, verso lo sviluppo di una stretta collaborazione tra tutte le realtà istituzionali nelle attività relative al mantenimento della pace, con una condivisione delle responsabilità in materia. Ciò non significa, naturalmente, che organizzazioni regionali e sub-regionali agiscano su un piano di parità con le Nazioni Unite, cui è pur sempre riconosciuta la responsabilità principale in materia di pace e sicurezza internazionale. Tuttavia, se gli organi dell'ONU sono risolti nel richiamare le disposizioni del Capitolo VIII della Carta di San Francisco (e, in particolare, la necessità che ogni azione coercitiva delle organizzazioni regionali sia autorizzata dal Consiglio di sicurezza), alcune organizzazioni africane hanno chiaramente manifestato l'intenzione di dotarsi di strumenti che rendano loro possibile una risposta adeguata e pronta ad ogni situazione di crisi, allorquando le Nazioni Unite non si dimostrino sufficientemente efficaci.

Non si intende discutere in questa sede sino a che punto l'intervento di un'organizzazione regionale sia preferibile all'inattività delle Nazioni Unite. Certamente esse soffrono di alcuni limiti significativi<sup>187</sup>: strutturali e finanziari, innanzitutto, ma anche di natura poli-

<sup>187</sup> Sui limiti che affliggono politicamente e operativamente questi meccanismi, H. WULF (Ed.), *Still under construction: regional organisations' capacities for conflict prevention*, Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 97/2009), disponibile all'indirizzo: [www.inef.uni-due.de/cms/files/report97.pdf](http://www.inef.uni-due.de/cms/files/report97.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011); S. KINGEBIEL, *Africa's new peace and security Architecture – Converging the roles of external actors and African interest*, in *ASR*, 2005, pp. 35-44.

tica<sup>188</sup>. È stato, infatti, correttamente sottolineato che – anche in ragione della scarsità di risorse economiche e logistiche di cui risentono le organizzazioni sub-regionali – solo la presenza di Stati egemoni nella loro *membership* è in grado di garantire una risposta alla crisi da parte di tali istituzioni. Così, per esempio, si spiega perché l'ECOWAS e la SADC, nell'ambito delle quali rivestono una posizione dominante, rispettivamente, la Nigeria ed il Sudafrica, hanno svolto un ruolo ben più significativo ed intraprendente di quanto sia stato fatto da IGAD e ECCAS. D'altro canto, però, la presenza di Stati egemoni può risultare 'ingombrante' e andare a discapito della buona riuscita di operazioni che intendano ristabilire la pace e la sicurezza nella regione, quando questi Stati abbiano un interesse nel conflitto o non si dimostrino terzi rispetto alle parti coinvolte<sup>189</sup>. Dinamiche politiche simili a quelle che regolano i rapporti all'interno del Consiglio di sicurezza possono, poi, riproporsi in seno alle organizzazioni regionali.

Senza dubbio, infine, deve considerarsi che la composizione delle organizzazioni regionali in Africa non sempre garantisce standard adeguati di rispetto dei diritti umani e democraticità. È, dunque, lecito dubitare che esse possano essere in grado di rispondere correttamente e in modo equo a tutte le situazioni di crisi che si verifichino sul continente. Anzi, è facile constatare le incongruenze nella diversa risposta, per esempio, ai capovolgimenti di governo ed alla commissione di gravi crimini. Esemplari in questo senso sono, da una parte, la risposta molto dura e determinata dell'Unione Africana e della SADC al colpo di Stato del 2009 in Madagascar, che ha determinato la sospensione del Paese da entrambe le organizzazioni, e, dall'altra, l'atteggiamento ostile manifestato dalle istituzioni nei confronti dei mandati d'arresto, emessi dalla Corte penale internazionale a carico del presidente sudanese Al Bashir, per i crimini commessi in Darfur<sup>190</sup>, e – più recentemente – del

<sup>188</sup> Interessante il rilievo di B. MØLLER (*Africa's sub-regional organizations cit.*, pp. 17-18) che evidenzia come le priorità in materia di sicurezza di taluni Stati non siano in realtà considerate dalle organizzazioni di cui essi fanno parte per ragioni geografiche, ma, piuttosto, da altre. Il '*misplacement*' di alcuni Stati contribuisce così ad indebolire l'efficienza delle organizzazioni regionali.

<sup>189</sup> A. ALAO, *op. cit.*, p. 20: il riferimento è, in particolare, alle critiche sollevate nei confronti della Nigeria in occasione dell'intervento condotto dall'ECOWAS in Liberia.

<sup>190</sup> Nel marzo del 2009, la I Camera preliminare della Corte penale internazionale adottava per la prima volta un mandato d'arresto nei confronti di un Capo di Stato in carica. L'Assemblea dell'Unione Africana decideva di negare la collaborazione degli Stati membri alla Corte penale internazionale per l'arresto e la consegna di Al Bashir: si veda la *Decision on the meeting of African States parties to the Rome Statute of the International Criminal Court*, del 3 luglio 2009, doc. Assembly/AU/13 (XIII). In un comunicato stampa successivo, l'Unione Africana precisava che tale

leader libico Gheddafi<sup>191</sup>. È fin troppo semplice immaginare, che all'origine di entrambe le posizioni, vi sia la preoccupazione diffusa tra i leader africani di tutelare, innanzitutto, i propri regimi, anche a discapito della tutela dei diritti umani e dei valori democratici.

Non rientra però, come si è detto, nello scopo di questo studio verificare l'opportunità politica né valutare la bontà dell'operato delle organizzazioni regionali. Ciò che preme mettere in luce è, piuttosto, la tendenza, espressa dalle organizzazioni regionali (quanto meno nelle intenzioni), all'emancipazione dagli stretti vincoli procedurali imposti dalla Carta delle Nazioni Unite, per quanto concerne le gravi crisi umanitarie. In questi termini, infatti, trova in qualche modo un riconoscimento l'intervento umanitario nella sua formulazione più recente, ovvero la responsabilità di proteggere. Tale dottrina, come si è visto, contempla, nella sua dizione originaria, la possibilità di trovare alternative all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che siano, comunque, in grado di garantire una copertura di legittimità ad operazioni militari con fini umanitari. Le organizzazioni regionali possono rappresentare in questo senso un contesto istituzionale particolarmente adatto a fornire un fondamento normativo agli interventi umanitari, quando il Consiglio di sicurezza non sia nelle condizioni di (o non abbia interesse a) svolgere le proprie funzioni. La creazione di strumenti e meccanismi specifici in seno a tali realtà organizzative rappresenta senza dubbio il primo passo in questa direzione.

scelta intendeva rispondere all'atteggiamento 'publicity-seeking' del Procuratore e al rifiuto del Consiglio di sicurezza di sospendere il caso ai sensi dell'art. 16 dello Statuto di Roma (*Press release* 14 luglio 2009). L'organizzazione procedeva, altresì, ad istituire un *High-Level Panel on Darfur*, per considerare soluzioni alternative: il *Panel* suggeriva la creazione di una corte ibrida composta da giudici sudanesi e da altri giudici nominati dall'Unione Africana. Lo stesso governo esprimeva, però, alcune riserve in merito. A seguito dell'adozione del secondo mandato d'arresto da parte della I Camera preliminare della Corte, adottato nel luglio del 2010 per includere tra i capi d'accusa anche tre *counts* per atti di genocidio, l'Unione Africana ha ribadito la propria posizione, sottolineando che tale misura rischia di compromettere il processo di pace nel Paese.

<sup>191</sup> Per un'analisi della risposta dell'Unione Africana alla crisi in Libia si rimanda al capitolo IV, par. 7. In generale, è chiara l'avversione dell'organizzazione africana per l'attività della Corte penale internazionale nei casi in cui non vi sia stato un *self-referral* da parte dello Stato interessato. È utile ricordare che, anche con riferimento ai gravi episodi di violenza verificatisi in Kenya nel 2008, l'Unione ha esortato il Consiglio di sicurezza a sospendere le indagini ai sensi dell'art. 16 dello Statuto di Roma al fine di consentire l'eventuale esercizio dell'azione penale da parte di meccanismi nazionali istituiti nell'ambito del sistema giudiziario riformato, anche alla luce del principio di complementarità. Si veda la *Decision on the implementation of the Assembly decisions on the International Criminal Court* (doc. Assembly/AU/Dec.366(XVII)) adottate dall'Assemblea nel corso della 17a sessione ordinaria (23 giugno-1 luglio 2011).



## CAPITOLO IV

### *La risposta delle organizzazioni regionali africane ai conflitti interni agli Stati membri. Esame della prassi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli interventi della SADC in Repubblica Democratica del Congo e in Lesotho, tra invito del governo e silenzio del Consiglio di sicurezza. – 3. Gli interventi dell'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone e l'autorizzazione *ex post* del Consiglio di sicurezza. – 3.1. Liberia. – 3.2. Sierra Leone. – 4. L'ECOWAS e la crisi in Guinea-Bissau: l'affermazione delle organizzazioni regionali come attori indispensabili nella gestione delle crisi interne. – 5. La crisi in Costa d'Avorio dal 2002 al 2011: Unione Africana ed ECOWAS tra sforzi di composizione diplomatica e minacce di intervento militare. – 6. L'Unione Africana e le operazioni di *peacekeeping*. – 6.1. L'AMIB: il successo della prima esperienza di *peacekeeping* dell'Unione Africana. – 6.2. L'AMISOM e le difficoltà dello scenario somalo. – 6.3. La crisi in Darfur: dall'operazione dell'Unione Africana (AMIS) al primo esperimento di missione 'ibrida', l'UNAMID. – 7. L'Unione Africana e la crisi in Libia. – 8. Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali.

#### 1. Introduzione

Come si è potuto spiegare nel capitolo precedente, a partire dai primi anni '90, i rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali hanno iniziato a modificarsi sensibilmente: la fine della guerra fredda, infatti, aveva comportato '*a rejuvenation of the relationship between the UN and regional organisations*' e, per certi versi, '*a reinvention of Chapter VIII by regional organisations themselves*'<sup>1</sup>.

Non è possibile in questa sede offrire una panoramica completa delle iniziative adottate negli ultimi decenni dalle organizzazioni regionali africane in materia di pace e di sicurezza. È interessante, invece, soffermarsi su alcuni specifici casi in cui le organizzazioni africane hanno intrapreso operazioni militari di vario genere (dal *peacekeeping* in senso tradizionale, ad operazioni di natura più propria-

<sup>1</sup> A. ABASS, *The Security Council and the challenges of collective security in the twenty-first century: what role for African regional organisations?*, in D. LEWIS (Ed.), *Global governance and the quest for justice. International organisations*, Hart Publishing, Oxford 2006, p. 103.

mente coercitiva), dimostrando una forte autonomia dalle Nazioni Unite, o – quanto meno – una decisa propensione all'intraprendenza<sup>2</sup>.

Sebbene la maggior parte di questi interventi sia avvenuta negli anni precedenti alla nascita e diffusione della responsabilità di proteggere, che dunque non può averli direttamente ispirati, l'intraprendenza delle organizzazioni regionali è un elemento da tenere in considerazione nel valutare la natura di norma in via di formazione della dottrina citata. D'altro canto – come si è visto nel capitolo precedente – la responsabilità di proteggere contribuisce a rafforzare scelte istituzionali indirizzate ad un coinvolgimento diretto (e, almeno potenzialmente, indipendente dalle Nazioni Unite) delle organizzazioni regionali nella risposta ai conflitti che si consumano entro i confini di uno Stato membro.

Sono, infatti, numerosi i casi in cui le organizzazioni regionali si sono dimostrate pronte ad agire tempestivamente, spesso rispondendo alla richiesta dei governi messi in difficoltà da un colpo di Stato o dai violenti attacchi condotti da gruppi di ribelli. Talvolta esse sono subentrate ad un'iniziativa adottata da uno Stato membro: è questo certamente il caso dell'intervento della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (dall'inglese, ECOWAS) in Guinea-Bissau o della Comunità di Sviluppo dell'Africa Australe (dall'inglese, SADC) in Repubblica Democratica del Congo ed in Lesotho. In altri casi, si è trattato di operazioni disposte dalle organizzazioni regionali *motu proprio*, rispetto alle quali è successivamente stata formulata un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza (si tratta, in particolare, degli interventi dell'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone). Per quanto concerne le operazioni di *peacekeeping*, poi, la prassi indica chiaramente che le Nazioni Unite sembrano prediligere l'istituzione di una prima missione da parte delle organizzazioni regionali, da sostituire successivamente con un'operazione ONU di mantenimento della pace più complessa ed articolata, allorché siano assicurate le necessarie condizioni di sicurezza.

La liceità di queste operazioni è sostanzialmente indiscussa, per varie ragioni: per la presenza del consenso dello Stato, nel caso in cui esse si siano fondate sull'invito di quest'ultimo; oppure in quanto missioni di mantenimento della pace intraprese autonomamente dalle organizzazioni regionali, che sono legittime anche in assenza di pre-

<sup>2</sup> Per alcuni riferimenti sulle operazioni condotte dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, la Comunità degli Stati Indipendenti, nonché dall'Organizzazione degli Stati Americani, vedi A. ABASS, *Regional organisations and the development of collective security – Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, pp. 147-153.

via autorizzazione del Consiglio di sicurezza, fino a quando esse mantengano le caratteristiche proprie del *peacekeeping* tradizionale e non acquisiscano caratteri più propriamente coercitivi<sup>3</sup>; o, ancora, per aver ricevuto, pur in un secondo momento, l'approvazione dell'organo delle Nazioni Unite.

Esse sono la dimostrazione di come la solerzia delle realtà regionali contribuisca ad un ridimensionamento del ruolo delle Nazioni Unite a favore di un maggiore coinvolgimento di queste ultime: in questa prospettiva si pongono certamente gli interventi dell'ECOWAS in Guinea-Bissau e le operazioni dell'Unione Africana in Burundi, Darfur e Somalia.

Rispetto a queste tendenze evolutive, il caso della Libia sembra porsi in forte contrapposizione per la scelta dell'Unione Africana non solo di scongiurare qualunque coinvolgimento militare, al fine di promuovere una soluzione politica della crisi, ma anche per la clamorosa assenza di una chiara condanna dei crimini commessi dalle autorità libiche. La vicenda, invero, contribuisce ad evidenziare i limiti di cui i meccanismi regionali soffrono, in particolare nel contesto africano.

## 2. *Gli interventi della SADC in Repubblica Democratica del Congo e in Lesotho, tra invito del governo e silenzio del Consiglio di sicurezza*

Nell'agosto del 1998, Zimbabwe, Angola e Namibia inviavano le proprie forze nella Repubblica Democratica del Congo, a seguito della richiesta di aiuto formulata dal Presidente Laurent Kabila, in difficoltà per l'intervento di Ruanda ed Uganda a sostegno delle forze ribelli attive nel Paese. Sebbene inizialmente quest'operazione non si fondasse su un mandato SADC (in particolare per l'opposizione del Sudafrica, che si faceva promotore di una soluzione pacifica), essa ricevette una successiva approvazione con l'adozione del *final communiqué* da parte del *Summit of Heads of State and Government* del 19 settembre 1998. Con tale documento, in particolare, i *leader della SADC 'commended the Governments of Angola, Namibia and Zimbabwe for timeously providing troops to assist the Government and people of DRC'*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Vedi capitolo II par. 7.1.

<sup>4</sup> Per un commento, M. MALAN, *Regional power politics under cover of SADC – Running amok with a mythical organ*, ISS Occasional Paper n. 35, 1998, disponibile all'indirizzo <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=2780> (ultimo accesso ottobre 2011).

Pochi giorni dopo, il 22 settembre del 1998, Sudafrica e Botswana intervenivano in Lesotho, su invito del Capo del governo Pakalitha Mosisili, per contribuire a sedare i disordini post-elettorali ed impedire così un colpo di Stato militare, che sembrava imminente<sup>5</sup>. In questo caso l'approvazione da parte della SADC aveva contorni ancora più ambigui. L'azione venne, infatti, attribuita ad una forza dell'organizzazione sulla base dei contatti intercorsi tra i Capi di Stato dei Paesi coinvolti, sebbene l'unico atto formale adottato dalla SADC (il *final communiqué* del 19 settembre 1998) si limitasse a manifestare preoccupazione per i disordini seguiti alle elezioni nel Paese e a lodare la *'mediation initiative led by the South African Government, which resulted in the setting up of a SADC Committee of Experts to investigate the validity or otherwise of allegations that the elections were fraudulent'*<sup>6</sup>.

A differenza delle operazioni condotte dall'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone, entrambe le operazioni della SADC non sono state accompagnate da successiva 'ratifica' da parte del Consiglio di sicurezza<sup>7</sup>. Esse, tuttavia, possono essere considerate fondate su basi di legittimità differenti.

L'intervento nella Repubblica Democratica del Congo può, infatti, considerarsi un esempio di legittima difesa collettiva<sup>8</sup>, poiché la risposta di Zimbabwe, Angola e Namibia faceva seguito ad una richiesta del governo in carica chiamato a fronteggiare le forze ruandesi e ugandesi<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> T. NEETHLING, *Military intervention in Lesotho: perspectives on Operation Bo-leas and beyond*, in OJPCR, 1999, disponibile all'indirizzo: [http://www.operation-spaix.net/IMG/pdf/NEETHLING\\_Military\\_Intervention\\_in\\_Lesotho\\_May\\_1999\\_.pdf](http://www.operation-spaix.net/IMG/pdf/NEETHLING_Military_Intervention_in_Lesotho_May_1999_.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>6</sup> M. MALAN, *Regional power cit.*

<sup>7</sup> Il Consiglio di sicurezza, per la verità, aveva adottato alcune risoluzioni e *presidential statements* con riferimento alla situazione in Repubblica Democratica del Congo, manifestando preoccupazione per la situazione nel Paese (si veda la dichiarazione del 31 agosto 1998, UN doc. S/PRST/1998/26), e comunicando la propria approvazione per la mediazione svolta dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) e SADC per la risoluzione pacifica del conflitto (UN doc. S/PRST/1998/36 dell'11 dicembre 1998 e risoluzioni n. 1234 del 9 aprile 1999, UN doc. S/RES/1234; n. 1258 del 6 agosto 1999, UN doc. S/RES/1258).

<sup>8</sup> B. MØLLER, *Africa's sub-regional organizations: seamless web or patchwork?*, Crisis States Research Centre, Working Paper n. 56, 2009, p. 10, disponibile all'indirizzo: <http://eprints.lse.ac.uk/28486/> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>9</sup> La Repubblica Democratica del Congo (RDC) aveva presentato nel giugno del 1999 un ricorso alla Corte internazionale di giustizia nei confronti di Uganda, Burundi e Ruanda per atti di aggressione armata in violazione della Carta delle Nazioni Unite e della Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, lamentando, altresì, gravi violazioni del diritto umanitario e dei diritti umani. Nel 2001 i casi con-

Per quanto concerne l'intervento in Lesotho, l'invito di Mosisili – che aveva l'effettivo controllo del Paese – certamente aveva fornito un fondamento giuridico<sup>10</sup>. Non strettamente determinata da ragioni umanitarie, tale operazione ha piuttosto rappresentato il primo intervento di un'organizzazione regionale a salvaguardia di un governo costituzionalmente costituito nell'Africa australe e, secondo una voce dottrinale, fornirebbe, pertanto, un esempio *'of the readiness of African regional organizations to use force to protect democracy or legitimate rule'*<sup>11</sup>.

### 3. *Gli interventi dell'ECOWAS in Liberia, in Sierra Leone e l'auto-rizzazione ex post del Consiglio di sicurezza*

#### 3.1. *Liberia*

Nell'estate del 1990 l'ECOWAS interveniva nel conflitto civile che era scoppiato in Liberia nel dicembre dell'anno precedente, allorché il *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), muovendo dalla Costa d'Avorio sotto la guida di Charles Taylor, aveva occupato una vasta area del nord-est del Paese, con l'intenzione di capovolgere il governo del Presidente in carica, Samuel Doe<sup>12</sup>.

tro il Ruanda e il Burundi venivano dismessi su richiesta del ricorrente, in seguito alla conclusione di accordi specifici con tali Paesi. Infine, nel 2005, la Corte ha riconosciuto la responsabilità dell'Uganda per aver disatteso il divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e per violazioni del diritto umanitario e dei diritti umani. La Repubblica Democratica del Congo è stata a sua volta condannata per la violazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961; Corte internazionale di giustizia, sentenza 25 dicembre 2005, *Attività armate sul territorio del Congo*, (Repubblica Democratica del Congo v. Uganda).

<sup>10</sup> T. NEETHLING, *op. cit.*, segnala, tuttavia, che l'intervento *'was immediately questioned as some observers claimed that the operation went beyond existence in international law (...). It was, furthermore, specifically pointed out that there were no clear guidelines on the part of SADC regarding military responses to internal conflicts in SADC member countries'*. Per alcune riflessioni sull'intervento su invito, si rimanda al prossimo capitolo, par. da 3.2.1 a 3.2.4.

<sup>11</sup> J.I. LEVITT, *Pro-democratic intervention in Africa*, in *WisILJ*, 2006, p. 823.

<sup>12</sup> Samuel Doe aveva ottenuto il potere con un colpo di Stato nel 1980. Per un riassunto sulle principali vicende della storia del Paese, sulle fasi del conflitto e sull'intervento dell'ECOWAS in Liberia, si veda V. WIESNER, *Liberia*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)) e G. NOLTE, *Restoring peace by regional action: international legal aspects of the Liberian conflict*, in *ZaöRV*, 1993, pp. 603-637. Per un'analisi dei numerosi documenti adottati nel corso della crisi, si veda M. WELLER (Ed.), *Regional peacekeeping and international enforcement: the Liberian crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 1994 e A. ADEBAJO, *Building peace in west Africa – Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*, International Peace Academy Occasional Pa-

In agosto, un comitato creato dai capi di Stato dell'ECOWAS (lo *Standing Mediation Committee*) decideva l'invio di una forza multinazionale di *peacekeeping*, il *Ceasefire Monitoring Group* (ECOMOG). Nonostante questa forza fosse stata chiamata a svolgere un'operazione di *peacekeeping*, essa, tuttavia, finì presto per assumere un ruolo di impronta coercitiva, soprattutto nei confronti del NPFL. È da dire, infatti, che al momento dello spiegamento di tale forza non era stato neppure concluso un accordo sul cessate il fuoco, che fu stipulato solo dopo che l'ECOMOG riuscì ad allontanare le truppe di Taylor dalla capitale, nell'autunno del 1990<sup>13</sup>. Senza dubbio l'ECOWAS aveva il consenso di Doe, ma non si era preoccupata di verificare l'opinione di Taylor e del NPFL in merito allo spiegamento della propria forza<sup>14</sup>.

Tra le ragioni addotte dall'ECOWAS a giustificazione della missione – per la quale l'organizzazione non aveva chiesto, né atteso, un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza – vi era soprattutto l'urgenza di impedire un disastro umanitario, accompagnata dal timore che il conflitto potesse ripercuotersi nei Paesi confinanti e minare così la stabilità della regione. Alcuni membri dell'ECOWAS avevano anche manifestato l'intenzione di portare in salvo i propri cittadini nelle mani dei ribelli<sup>15</sup>. L'organizzazione faceva riferimento, altresì, al Pro-

per Series, 2002, p. 43-78. Per alcune riflessioni sulle dinamiche politiche del coinvolgimento dell'ECOWAS nel conflitto liberiano, A. ALAO, *The role of African regional and sub-regional organisations in conflict prevention and resolution*, Working paper n. 13, UNHCR, p. 12-14, disponibile all'indirizzo: [http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:5535](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:5535) (ultimo accesso ottobre 2011). Per ulteriori riflessioni sulla vicenda, G. PORRETTO, *Il raccordo fra Nazioni Unite e Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 192-206.

<sup>13</sup> V. WIESNER, *op. cit.*, par. 23. Nel frattempo, tuttavia, il personale dell'ECOMOG non era stato in grado di proteggere Doe, che venne ucciso dagli esponenti di un movimento scissionista, l'*Independent NPFL*.

<sup>14</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., pp. 144.

<sup>15</sup> Z. DEEN-RACSMÁNY, *A redistribution of authority between the UN and Regional Organizations in the field of the maintenance of peace and security?*, in *LJIL*, 2000, pp. 313-314. L'intervento a protezione dei propri cittadini all'estero rappresenta, per la maggior parte della dottrina un'ipotesi di legittima difesa (sul tema, tra gli altri, D.W. BOWETT, *Self-defence in International Law*, Manchester University Press, Manchester 1958, ristampato The Lawbook Exchange, Clark 2009), pp. 87-105) o di stato di necessità (per gli opportuni riferimenti dottrinali, N. RONZITTI, *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht 1985). Per un esame dei casi in cui gli Stati hanno fatto riferimento alla necessità di intervenire per proteggere propri cittadini all'estero, vedi C. GRAY, *International Law and the use of force*, Oxford University Press, New York 2008, pp. 88-92.

tocollo del 1981 sull'assistenza reciproca in materia di difesa (*Protocol relating to mutual assistance in defence*)<sup>16</sup>. È da chiarire, però, che lo scenario in cui l'ECOWAS interveniva allora (vale a dire un conflitto interno, sebbene parzialmente alimentato da Costa d'Avorio e Burkina Faso, che fornivano sostegno alle forze di Taylor) non sembra poter rientrare tra le ipotesi alle quali il citato Protocollo si riferiva, ovvero atti di aggressione esterna o conflitti fra due Stati<sup>17</sup>.

Considerata la mancata richiesta da parte dell'ECOWAS di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, in dottrina è stato ipotizzato che l'organizzazione non valutasse l'invio dell'ECOMOG alla stregua di un'operazione per cui fosse necessaria, ai sensi dell'articolo 53 della Carta, l'intervento dell'organo delle Nazioni Unite<sup>18</sup>.

Nessun membro del Consiglio di sicurezza, ad ogni modo, condannò questa mancanza.

Informato dell'iniziativa, il Consiglio non intervenne se non nel 1991, quando – con una nota del Presidente – espresse lodi per gli sforzi compiuti dall'ECOWAS al fine di riportare il Paese alla normalità<sup>19</sup>. Con la risoluzione n. 788 del 19 novembre 1992, poi, il Consiglio formulava chiaramente il proprio sostegno per l'iniziativa dell'ECOWAS, richiamando il Capitolo VIII, lodando gli sforzi compiuti dall'organizzazione per il ristabilimento e il mantenimento della pace e condannando gli attacchi sferrati contro le sue forze. Agendo, poi, ai sensi del Capitolo VII della Carta, il Consiglio disponeva l'embargo delle armi e del materiale bellico in Liberia<sup>20</sup>. Con la citata risoluzione, l'organo delle Nazioni Unite si mostrava, comunque, ancora cauto, in particolare non menzionando mai direttamente l'ECOMOG<sup>21</sup> e, anzi, insistendo sulla bontà degli sforzi compiuti dall'ECOWAS per la 'risoluzione pacifica' del conflitto<sup>22</sup>.

Con la successiva risoluzione n. 866 del 22 settembre 1993, il Consiglio – sulla base dell'accordo di pace firmato a Cotonou nel luglio

<sup>16</sup> Si veda la Decisione dello *Standing Mediation Committee* A/DEC.1/8/90 del 7 agosto 1990, in M. WELLER, *op. cit.*, p. 67.

<sup>17</sup> V. WIESNER, *op. cit.*, par. 27(ii); peraltro, le istituzioni create dal Protocollo (*Defence Council, Defence Commission* e *Allied Armed Forces*) non erano ancora concretamente funzionanti all'epoca; sul punto (e per ulteriori riferimenti bibliografici) si veda A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 104.

<sup>18</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 404.

<sup>19</sup> Consiglio di sicurezza, nota del Presidente, 22 gennaio 1992, UN doc. S/22133.

<sup>20</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 788 del 19 novembre 1992, UN doc. S/RES/788, par. 8.

<sup>21</sup> In questi termini C. GRAY, *op. cit.*, p. 400. L'Autrice segnala anche il diverso atteggiamento dell'organo delle Nazioni Unite a seguito dell'adozione dell'Accordo di Cotonou.

<sup>22</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 788 cit., preambolo.

di quello stesso anno – stabiliva una missione di osservazione (l'UNOMIL, *United Nations Observer Mission in Liberia*) che cooperasse con la missione già istituita dall'ECOWAS. L'ECOMOG avrebbe dovuto garantire la sicurezza per la forza delle Nazioni Unite<sup>23</sup>, chiamata a verificare il cessate il fuoco e gli altri elementi dell'Accordo di Cotonou. Veniva così attuata la prima operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite in stretta cooperazione con una missione di un'organizzazione regionale e si inaugurava la collaborazione tra tali istituzioni, impensabile nella guerra fredda<sup>24</sup>.

Il Consiglio precisava che l'UNOMIL avrebbe dovuto coordinarsi con l'ECOMOG *'without participation in enforcement operations'*<sup>25</sup>. Questa precisazione sembra, dunque, confermare che il Consiglio di sicurezza fosse consapevole che le attività dell'ECOMOG comportassero in realtà misure coercitive; d'altro canto, l'istituzione di una missione delle Nazioni Unite (l'UNOMIL) chiamata a cooperare con la missione dell'ECOWAS, sembra attestare il pieno supporto riconosciuto a quest'ultima<sup>26</sup>.

Il conflitto si protrasse ancora per alcuni anni, concludendosi solo con l'accordo del 1996 (*Supplement to the Abuja Accord*) e le successive elezioni del maggio 1997, vinte sorprendentemente da Charles Taylor<sup>27</sup>.

La dottrina è per lo più unanime nel riconoscere nel caso descritto un'ipotesi di autorizzazione *a posteriori* di un'operazione iniziata e condotta da un'organizzazione regionale; si sarebbe insomma trattato di un'autorizzazione retroattiva: *'the Council ratified unauthorized regional use of force after it had already begun to operate'*<sup>28</sup>.

Certo non è mancata qualche voce contraria: è stato per esempio sostenuto che quella del Consiglio di sicurezza non fosse un'auto-

<sup>23</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 866 del 22 settembre 1992, UN doc. S/RES/866, par. 12.

<sup>24</sup> A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 103.

<sup>25</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 866 cit., par. 3 h.

<sup>26</sup> Così U. VILLANI, *The Security Council's authorization of enforcement action by regional organizations*, in *MPYUNL*, 2002, p. 544.

<sup>27</sup> Sebbene lo svolgimento delle elezioni sia stato monitorato e certificato dalle Nazioni Unite e dall'ECOWAS, si ritiene che gli atti di corruzione e le minacce da parte dei sostenitori di Taylor (che controllava di fatto la maggior parte del Paese) siano state consistenti. D'altra parte, però, è stato correttamente osservato, *'voters found that they really only had the choice between war and peace and not between viable candidates'*: Taylor era il più potente 'signore della guerra', e – in quanto tale – paradossalmente ritenuto in grado di garantire meglio la pace nel Paese. V. WIENSNER, *op. cit.*, par. 33-36.

<sup>28</sup> T. FRANCK, *When, if ever, may States deploy military force without prior Security Council authorization?*, in *JL&P*, 2001, p. 57.

rizzazione ad azioni coercitive, poiché il *'peace-enforcement'* non rientra nelle misure a cui fa riferimento l'articolo 53<sup>29</sup>. Questa posizione non sembra, tuttavia, condivisibile: se anche è vero che le modalità con cui il *'peace-enforcement'* si realizza differiscono da quelle a cui si ricorre nel caso di risposta ad altre ipotesi di violazioni della pace (per esempio ad un atto di aggressione), si tratta in ogni caso di un ricorso alla forza armata ben più intenso di quello che un'operazione di *'peacekeeping'* in senso tradizionale richiederebbe. Di fatto, l'ECOMOG venne coinvolta in diverse occasioni in un *'full-scale fighting'*<sup>30</sup>. Inoltre, la missione non si basava sul consenso di tutte le parti del conflitto e, soprattutto, schieratasi dichiaratamente a favore delle forze di Doe<sup>31</sup>, l'ECOMOG mancava di quella *'terzietà'* rispetto alle parti in causa, che è un elemento imprescindibile delle operazioni di *'peacekeeping'*<sup>32</sup>.

È bene anche ricordare che l'organizzazione non aveva altre basi di legittimazione per intervenire. In particolare, la lettera inviata il 14 luglio 1990 da Doe allo *Standing Mediation Committee*<sup>33</sup> per richiedere lo spiegamento di una forza, non può qualificare la missione come un intervento su invito, poiché le forze governative avevano ormai quasi completamente perso il controllo del Paese. L'ECOWAS, in effetti, non si riferì mai a tale documento per giustificare il proprio intervento<sup>34</sup>.

Considerando il contesto generale, vale a dire l'assenza dell'opposizione da parte del Consiglio di sicurezza, dell'Assemblea generale e dell'intera comunità degli Stati, qualcuno in dottrina ritiene che l'intervento dell'ECOWAS in Liberia abbia determinato un nuovo *'standard for regional collective security'*, ampliando l'interpretazione delle previsioni del Capitolo VIII e rappresentando *'a signpost for the future'*<sup>35</sup>.

È da sottolineare, tuttavia, che il successivo intervento dell'ECOWAS in Liberia nel corso della seconda guerra civile, scoppiata nel 2001<sup>36</sup>, è stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza che, agendo

<sup>29</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 405.

<sup>30</sup> Z. DEEN-RACSMÁNY (*op. cit.*, p. 314) ricorda, in particolare, la reazione dell'ECOMOG all'assassinio di Doe e all'operazione *'Octopus'* lanciata dalle forze di Taylor.

<sup>31</sup> La parzialità dell'ECOMOG è stata oggetto di dibattito in dottrina: si vedano i riferimenti bibliografici in Z. DEEN-RACSMÁNY, *op. cit.*, pp. 314-315.

<sup>32</sup> Sul punto, si vedano i rilievi di C. GRAY, *op. cit.*, pp. 402-403.

<sup>33</sup> M. WELLER, *op. cit.*, p. 60.

<sup>34</sup> V. WIESNER, *op. cit.*, par. 29.

<sup>35</sup> A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 105.

<sup>36</sup> La guerra ebbe inizio quando un gruppo di ribelli oppositori di Taylor – riu-

ai sensi del Capitolo VII, ha disposto nell'agosto 2003 la costituzione di una forza multinazionale per garantire l'attuazione dell'accordo sul cessate il fuoco del giugno di quello stesso anno<sup>37</sup>. L'ECOWAS ha, pertanto, istituito l'ECOMIL (*ECOWAS Mission in Liberia*) con il compito di preparare il terreno per lo spiegamento di una forza delle Nazioni Unite<sup>38</sup>. L'UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*), poi, è stata istituita quale *stabilisation force* con la risoluzione n. 1509 del 19 settembre 2003<sup>39</sup>.

Nonostante la prassi successiva dell'organizzazione in Liberia (ma anche in altri contesti) confermi la centralità del ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la vicenda considerata e l'operazione in Sierra Leone (di cui si dirà nel prossimo paragrafo) permettono di riconoscere – almeno ad alcune condizioni<sup>40</sup> – la legittimità di interventi regionali che ricevano un'autorizzazione *a posteriori*.

### 3.2. Sierra Leone

Anche nel caso del conflitto in Sierra Leone<sup>41</sup>, il Consiglio di sicurezza è intervenuto in un momento successivo rispetto alle operazioni già poste in essere dall'ECOWAS.

La tranquillità del Paese è stata compromessa sin dal marzo del 1991, quando un gruppo di ribelli – il RUF (*Revolutionary United Front*), guidato da Foday Sankoh – ha portato a termine una serie di attacchi armati nelle province orientali, con l'intenzione di capovolgere il governo, accusato di essere corrotto ed oppressivo. Inizial-

niti nel *Liberians United for Reconciliation and Democracy* (LURD) da cui in seguito si formò un'altra fazione, il *Movement for Democracy in Liberia* – attaccò il Paese procedendo dalla Guinea e dalla Sierra Leone. L'embargo delle armi, imposto nei confronti di Taylor a causa del suo sostegno al *Revolutionary United Front* (RUF) attivo in Sierra Leone, rese molto difficile la risposta armata delle forze governative. Un accordo di cessate il fuoco venne concluso tra il Governo e i due gruppi ribelli nel giugno del 2003, seguito dal *Comprehensive Peace Agreement* nell'agosto di quello stesso anno. V. WIESNER, *op. cit.*, par. 37. Vedi anche C. GRAY, *op. cit.*, p. 421.

<sup>37</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1497 del 1 agosto 2003, UN doc. S/RES/1497.

<sup>38</sup> Secondo gli osservatori, l'ECOWAS ha rivestito un ruolo di poco rilievo in questo secondo conflitto: B. MØLLER, *Africa's sub-regional organizations*, cit., p. 6.

<sup>39</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1509 del 19 settembre 2003, UN doc. S/RES/1509.

<sup>40</sup> Sul punto, si veda il prossimo capitolo, par. 2.1.3.

<sup>41</sup> Tra gli altri, V. GRADO, *Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone*, in *RDI*, 2000, p. 361 ss.; L.F. BERGER, *State practice evidence of the humanitarian intervention doctrine: the ECOWAS intervention in Sierra Leone*, in *IndI&CLR*, 2001, pp. 605 ss.; A ADEBAJO, *op. cit.*, pp. 79-109; G. PORRETTO, *op. cit.*, pp. 206-216.

mente le forze governative erano riuscite a contenere la rivolta e a consentire così le elezioni del febbraio 1996, vinte dal *Sierra Leone Peoples Party* (SLPP), guidato da Ahmed Tejan Kabbah. Tuttavia, le ostilità tra RUF e governo non erano del tutto cessate. Anzi, poiché le forze nazionali dimostravano alcune debolezze, ad esse venne affiancata una milizia filogovernativa, la CDF (*Civil Defence Forces*), a cui il governo di Kabbah finì per fare sempre più affidamento. Il legame tra Kabbah e la CDF generò una crescente tensione tra il governo e l'esercito, fino a quando, nel maggio del 1997, alcuni esponenti delle forze governative portarono a compimento un colpo di Stato a fianco del RUF, destituendo il presidente in carica e dando vita all'AFRC (*Armed Forces Revolutionary Council*). L'AFRC immediatamente sospese la costituzione del 1991 e vietò tutti i partiti politici<sup>42</sup>.

La comunità internazionale condannò duramente il colpo di Stato: l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) prese per la prima volta posizione sul capovolgimento di un governo democraticamente eletto e chiese all'ECOWAS di contribuire a ristabilire l'ordine costituzionale nel Paese<sup>43</sup>, mentre Kabbah ne sollecitò l'intervento militare.

Il 30 agosto 1997 l'ECOWAS decideva, dunque, di dispiegare l'ECOMOG con il mandato di verificare l'attuazione di sanzioni economiche, comminate nei confronti della giunta militare responsabile del colpo di Stato, e di ristabilire l'ordine nel Paese, per consentire il rientro del governo legittimo<sup>44</sup>. L'ECOMOG venne rapidamente coinvolta in un '*full-scale fighting*' contro il RUF: nonostante i ripetuti accordi sul cessate il fuoco, gli scontri proseguirono per la maggior parte del conflitto, poiché le parti continuavano ad accusarsi reciprocamente di avere violato l'impegno a non ricorrere alle armi<sup>45</sup>.

Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 1132 dell'8 ottobre 1997 – agendo ai sensi del Capitolo VII – esprimeva, poi, il proprio supporto per gli sforzi compiuti dall'ECOWAS per risolvere la crisi, imponeva sanzioni nei confronti dei membri della giunta militare e disponeva l'embargo del materiale bellico e del petrolio. Inoltre, agendo ai sensi del Capitolo VIII, autorizzava l'ECOWAS, in

<sup>42</sup> S.M. MEISENBERG, *Sierra Leone*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 6-8.

<sup>43</sup> Organizzazione dell'Unità Africana, Consiglio dei ministri, decisione CM/Dec.356 (LXVI), 28-31 maggio 1997.

<sup>44</sup> Si vedano il *final communiqué* del Summit dell'ECOWAS (28-29 agosto 1997) e, soprattutto, la decisione dell'Autorità sulle sanzioni contro la giunta del 29 agosto 1997, entrambi trasmessi dalla rappresentanza permanente nigeriana alle Nazioni Unite alla Presidenza del Consiglio di sicurezza: UN doc. S/1997/695, 8 settembre 1997.

<sup>45</sup> Z. DEEN-RACSMÁNY, *op. cit.*, pp. 317-318.

cooperazione con il governo democraticamente eletto, *'to ensure strict implementation of the provisions (...) relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related material of all types, including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting inward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations'* e esortava gli Stati membri a cooperare a tal fine con l'ECOWAS<sup>46</sup>.

Tale risoluzione, con tutta evidenza, non autorizzava altra misura coercitiva oltre a quelle indicate. In particolare, la risoluzione risultava ambigua per quanto concerne i mezzi a disposizione dell'ECOWAS per l'attuazione delle misure di embargo.

Di fatto l'ECOMOG ricorse all'uso della forza non solo con il fine di garantire l'embargo, ma anche nel tentativo di ristabilire il governo di Kabbah. In particolare, anche dopo la conclusione del *Conakry Peace Plan* nell'ottobre 1997 (che, oltre ad imporre la cessazione delle ostilità, prevedeva una *roadmap* per il trasferimento del potere al SLPP di Kabbah), l'ECOMOG continuò a fare ricorso alla forza armata<sup>47</sup>, pur dichiarando sempre – nei rapporti presentati al Consiglio di sicurezza ai sensi della risoluzione n. 1132 – di aver agito per legittima difesa o per garantire l'embargo di armi e petrolio<sup>48</sup>. In realtà, proprio grazie ad un'importante offensiva, le forze dell'ECOWAS riuscirono a destituire la giunta militare il 12 febbraio 1998 e a restituire il potere al governo di Kabbah.

Con la risoluzione n. 1162 del 17 aprile 1998, il Consiglio di sicurezza riconosceva il ruolo svolto dall'ECOWAS e, in particolare, dall'ECOMOG *'in support of the objectives related to the restoration of peace and security'*<sup>49</sup>. Il Segretario generale, dal canto suo, ometteva di prendere posizione sulla legalità dell'operazione dell'ECOMOG<sup>50</sup>. Con la risoluzione n. 1181 del 13 luglio 1998, poi, veniva istituita una forza di osservazione delle Nazioni Unite (l'UNOMSIL, *United Nations Observer Mission in Sierra Leone*) chiamata a coordinarsi con quella dell'ECOWAS<sup>51</sup>. In occasione dell'adozione di tale

<sup>46</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1132 dell'8 ottobre 1997, UN doc. S/RES/1132, par. 8.

<sup>47</sup> S.M. MEISENBERG ricorda l'operazione *'Sandstorm'* condotta dalle forze dell'ECOMOG nella capitale, *op. cit.*, par. 9.

<sup>48</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 414.

<sup>49</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1162 del 17 aprile 1998, UN doc. S/RES/1162, par. 2. La posizione veniva ribadita anche con la risoluzione n. 1231 dell'11 marzo 1999, UN doc. S/RES/1231.

<sup>50</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 414, con riferimento al *Forth Report of the Secretary-General on the Situation in Sierra Leone*, UN doc. S/1998/249.

<sup>51</sup> Nel frattempo proseguivano gli scontri tra i ribelli e l'ECOMOG, che era as-

risoluzione, diversi Stati espressero il proprio supporto per le attività dell'ECOWAS<sup>52</sup>. A seguito dell'adozione del trattato di pace di Lomé del 1999, il Consiglio di sicurezza confermava, poi, il proprio apprezzamento per le attività svolte dall'ECOMOG e ne approvava il nuovo mandato<sup>53</sup>. La risoluzione n. 1270 del 22 ottobre 1999 si limitava, tuttavia, a menzionare il Capitolo VII istituendo l'UNAMSIL (*United Nation Mission in Sierra Leone*)<sup>54</sup>, mentre nessun riferimento veniva fatto al Capitolo VIII: per taluno questa circostanza mostrerebbe che l'ECOMOG non era considerata una forza che necessitasse di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 53<sup>55</sup>.

Nonostante alcuni passaggi ambigui, ci pare che i documenti delle Nazioni Unite attestino il pieno supporto dell'organizzazione per le attività dell'ECOWAS e soprattutto il riconoscimento, seppur tacito, della sua liceità, sebbene non vi sia mai stata una chiara discussione sul suo fondamento normativo<sup>56</sup>. Secondo un Autore, addirittura, *'the Security Council's endorsement of ECOWAS action was much bolder than advocates of implicit authorization recognised'*<sup>57</sup>. Come già in Liberia, insomma, l'intervento dell'organizzazione regionale ha avuto luogo con l'iniziale acquiescenza del Consiglio di sicurezza e ha ottenuto, in un secondo momento, una sua esplicita approvazione.

In conclusione, gli episodi citati segnalano indiscutibilmente, a nostro avviso, una certa tolleranza da parte delle Nazioni Unite rispetto agli interventi militari condotti da organizzazioni regionali con finalità (anche) umanitarie<sup>58</sup>. Non è un caso che le citate operazioni del-

l'assistenza dai membri delle forze governative che non avevano ancora abbandonato l'esercito per unirsi alle truppe di AFRC e RUF, nonché dalle milizie del CDF: S.M. MEISENBERG, *op. cit.*, par. 10.

<sup>52</sup> Si vedano, in particolare, le posizioni riportate in A. ABASS, *Regional organisations cit.*, pp. 158-159.

<sup>53</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1270 del 22 ottobre 1999, UN doc. S/RES/1270, par. 7: il Consiglio *'reiterates its appreciation for the indispensable role which ECOMOG forces continue to play in the maintenance of security and stability in and the protection of the people of Sierra Leone, and approves the new mandate for ECOMOG (S/1999/1073, annex) adopted by ECOWAS on 25 August 1999'*.

<sup>54</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1270 cit., par. 14: *'acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, decides that in the discharge of its mandate UNAMSIL may take the necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG'*.

<sup>55</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 416.

<sup>56</sup> C. GRAY, *op. cit.*, p. 415 e Z. DEEN-RACSMÁNY, *op. cit.*, p. 319.

<sup>57</sup> A. ABASS, *Regional organisations, cit.*, p. 159.

<sup>58</sup> Così anche P. GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *CI*, 2007, p. 651.

l'ECOWAS siano state considerate dai redattori del rapporto sulla responsabilità di proteggere come gli esempi più significativi della prassi delle autorizzazioni *a posteriori*<sup>59</sup>.

In dottrina è stato osservato che l'intervento in Sierra Leone ha confermato la tendenza emersa con l'intervento in Liberia, volta a stabilire *'a regime of decentralised collective security whereby ECOWAS asserted its right (...) to undertake enforcement action without the authorization of the Security Council'*<sup>60</sup>.

#### 4. L'ECOWAS e la crisi in Guinea-Bissau: l'affermazione delle organizzazioni regionali come attori indispensabili nella gestione delle crisi interne

La crisi in Guinea-Bissau<sup>61</sup> ha avuto inizio nei primi giorni del giugno 1998, allorché il governo del Presidente in carica João Bernardo Vieira è stato minacciato da una ribellione condotta da ufficiali dell'esercito guidati da Ansumane Mane.

Gli scontri tra i ribelli e le forze fedeli al governo hanno determinato forti disordini e causato consistenti perdite umane e alcune centinaia di sfollati. Vieira, tuttavia, riuscendo a mantenere un controllo effettivo nel Paese, ha chiesto l'intervento di Senegal e Guinea sulla base di patti bilaterali di difesa, oltre che lo spiegamento di una forza da parte dell'ECOWAS<sup>62</sup>. Dopo alcuni iniziali scontri, e grazie

<sup>59</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect - Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 54, par. 6.35: *'The UN Charter recognizes legitimate roles for regional organizations and regional arrangements in Chapter VIII. In strict terms, as we have already noted, the letter of the Charter requires action by regional organizations always to be subject to prior authorization from the Security Council. But (...), there are recent cases when approval has been sought ex post facto, or after the event (Liberia and Sierra Leone), and there may be certain leeway for future action in this regard'*.

<sup>60</sup> A. ABASS, *The Security Council*, cit., p. 106. L'Autore precisa: *'in all probability, ECOWAS was fully aware of the implications of its actions in Sierra Leone, and unlike Liberia, it did not grope for legal justification for its action. Based on its experience with the Security Council in Liberia, in which the Security Council had authorized UNOMIL to go into Liberia, only after ECOWAS had done most of the ground work and, at least, stamped about rebels from Monrovia, ECOWAS concluded that it would no longer await the authorization of the Security Council before acting'*.

<sup>61</sup> Sulla crisi in Guinea-Bissau e sul ruolo di ECOWAS, J.I. LEVITT, *op. cit.*, pp. 805-807; C.I. OBI, *Economic Community of West African States on the ground: comparing peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte d'Ivoire*, in *AS*, 2009, pp. 126-128; G. PORRETTO, *op. cit.*, pp. 216-218.

<sup>62</sup> Durante la diciottesima Conferenza sulla sicurezza dei Ministri degli esteri del-

alla mediazione dell'ECOWAS e della Comunità dei Paesi di Lingua Portoghese (CPLP), Viera e Mane hanno acconsentito allo spiegamento dell'ECOMOG<sup>63</sup>, chiamata a monitorare la pace e l'istituzione di un governo di unità nazionale, oltre che a svolgere attività di carattere umanitario e a contenere gli effetti destabilizzanti del conflitto, per preservare così gli equilibri della sub-regione<sup>64</sup>. Il 26 dicembre, pochi giorni prima dell'effettivo spiegamento dell'ECOMOG sul territorio della Guinea-Bissau, il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione n. 1216 con cui ha approvato la missione e ha autorizzato il ricorso alla forza per l'espletamento del mandato<sup>65</sup>.

A differenza delle operazioni in Liberia e Sierra Leone, l'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza è intervenuta dunque tempestivamente, ma la vicenda conferma come le organizzazioni regionali e sub-regionali siano ormai identificate dagli stessi governi interessati come i principali interlocutori per la risposta alle crisi interne.

##### 5. *La crisi in Costa d'Avorio dal 2002 al 2011: Unione Africana ed ECOWAS tra sforzi di composizione diplomatica e minacce di intervento militare*

A differenza di quanto è avvenuto in Guinea-Bissau, l'intervento tempestivo dell'ECOWAS nel corso del conflitto scoppiato nel 2002 in Costa d'Avorio<sup>66</sup> è stato successivamente assorbito in un'operazione delle Nazioni Unite. Per quanto concerne gli sviluppi più recenti della crisi, si registra soprattutto l'impegno diplomatico e politico di ECOWAS e Unione Africana, mentre la risposta militare è sotto la direzione delle Nazioni Unite.

La guerra civile ha avuto inizio nel settembre 2002, quando al-

l'ECOWAS si discusse effettivamente della possibilità di intervenire nel Paese per ristabilire l'ordine, J.I. LEVITT, *op. cit.*, p. 805.

<sup>63</sup> Un primo accordo sul cessate il fuoco era stato concluso nell'agosto del 1998, ma gli scontri ripresero presto. Un secondo accordo venne firmato nel novembre di quello stesso anno e si decise la sostituzione delle forze di Senegal e Guinea con una missione dell'ECOWAS (vedi a tal proposito il *presidential statement* del 6 novembre 1998, UN doc. S/PRST/1998/31). Sul fallimento dell'operazione anche per l'assenza della Nigeria, vedi C.I. OBI, *op. cit.*, p. 127-128.

<sup>64</sup> Si veda il *Report* del Segretario generale del 17 marzo 1999, UN doc. S/1999/294.

<sup>65</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1216 del 21 dicembre 1998, UN doc. S/RES/1216, par. 3, 4 e 6.

<sup>66</sup> Sull'origine e lo sviluppo della crisi in Costa d'Avorio, vedi J.I. LEVITT, *op. cit.*, pp. 808-810; C.I. OBI, *op. cit.*, pp. 128-130. Sull'intervento dell'ECOWAS e il successivo coinvolgimento dell'ONU, M. ZWANENBURG, *Regional organisations and the maintenance of international peace and security: three recent regional African peace operations*, in *JCSL*, 2006, pp. 497-499.

cune centinaia di soldati – riunitisi nel *Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire* – tentarono un colpo di Stato ai danni del presidente Laurent Gbagbo. La rivolta divise allora il Paese in due: il nord controllato dalle forze ribelli e il sud nelle mani delle forze governative. L'ECOWAS intraprese rapidamente alcune attività volte a promuovere il dialogo tra i ribelli e il governo, in particolare attraverso l'istituzione di un *Contact Group*, che facilitò la conclusione di un accordo sul cessate il fuoco il 17 ottobre 2002. In attesa che le forze dell'ECOWAS venissero dispiegate, su richiesta di Gbagbo, alcune forze francesi – già presenti sul territorio in base a precedenti accordi bilaterali – vennero impegnate in attività di monitoraggio del cessate il fuoco. L'*ECOWAS Peace Force for Côte d'Ivoire* (ECOFORCE) – più tardi rinominata *ECOWAS Peacekeeping Force in Côte d'Ivoire* (ECOMICI) – venne dispiegata in Costa d'Avorio tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, su richiesta del presidente Gbagbo<sup>67</sup>. Si trattava del quarto intervento militare dell'ECOWAS, il primo dopo l'istituzione del Meccanismo per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti, il *peacekeeping* e la sicurezza. Il Consiglio di sicurezza aveva espresso *'full support for the deployment in Cote d'Ivoire of the ECOMOG force'* in un *presidential statement*<sup>68</sup>.

Gli accordi di pace di Linas-Marcoussis – conclusi nel gennaio del 2003, grazie al contributo di ECOWAS, Nazioni Unite, Unione Africana e Francia – stabilivano un governo di riconciliazione nazionale con la partecipazione delle forze ribelli. A seguito di tali accordi, il Consiglio di sicurezza adottava, il 4 febbraio del 2003, la risoluzione n. 1464 con cui garantiva una copertura ex Capitolo VII all'operazione condotta dall'ECOWAS e dalle forze francesi<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Sulla missione ECOWAS e la sostituzione con un'operazione ONU, C. GRAY, *op. cit.*, pp. 419-421. L'Autrice, in particolare, sottolinea come questo caso non sollevi alcuna questione rispetto alla liceità di azioni coercitive in assenza dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che siano finalizzate a restaurare il governo legittimo.

<sup>68</sup> Consiglio di sicurezza, *presidential statement* del 20 dicembre 2002, UN doc. S/2002/42.

<sup>69</sup> Il Consiglio menzionava, altresì, le norme del Capitolo VIII: *'acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, (...) authorizes Member States participating in the ECOWAS forces in accordance with Chapter VIII together with the French forces supporting them to take the necessary steps to guarantee the security and freedom of movement of their personnel and to ensure, (...), the protection of civilians immediately threatened with physical violence within their zones of operation, using the means available to them, for a period of six months after which the Council will assess the situation on the basis of the reports referred to in paragraph 10 below and decide whether to renew this authorization'*, risoluzione n. 1464 del 4 febbraio 2003, UN doc. S/RES/1464, par. 9. Il mandato della missione ECOWAS veniva, poi, rinnovato con la risoluzione n. 1498 del 4 agosto 2003, UN doc. S/RES/1498 e con la successiva risoluzione n. 1527 del 4 febbraio 2004, UN doc. S/RES/1527.

La missione ECOMICI era, poi, destinata ad essere inglobata in un'operazione delle Nazioni Unite. Già nel maggio del 2003, infatti, il Consiglio aveva stabilito una prima missione dell'OMU, MINUCI (*United Nations Mission in Côte d'Ivoire*), con la risoluzione n. 1479<sup>70</sup>. Nel febbraio del 2004, con la risoluzione n. 1528 veniva istituita la *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI), entro cui venivano integrate le forze dell'ECOWAS. Il Consiglio di sicurezza ha autorizzato il personale dell'UNOCI<sup>71</sup> (nonché le forze francesi impegnate nella missione parallela *Unicorne*<sup>72</sup>) ad usare *'all necessary means'* al fine di espletare il proprio mandato e, in particolare, di garantire la protezione dei civili<sup>73</sup>.

A seguito delle elezioni di novembre 2010 (i cui risultati sono stati peraltro garantiti dalle Nazioni Unite) gli scontri tra i sostenitori del vincitore, Alassane Ouattara, e le forze del presidente uscente Gbagbo sono proseguiti e sono andati, anzi, intensificandosi. Entrambe le fazioni si sono rese responsabili della commissione di crimini internazionali<sup>74</sup>. Con la risoluzione n. 1975 del 30 marzo 2011, il Consiglio di sicurezza ha ulteriormente autorizzato l'UNOCI ad usare tutti i mezzi necessari, in particolare, *'to prevent the use of heavy weapons against the civilian population'*<sup>75</sup>. L'11 aprile 2011 le forze di Ouattara hanno proceduto all'arresto di Gbagbo<sup>76</sup>. La situazione nel Paese è, al momento dell'elaborazione di questo scritto, ancora problematica.

Nella gestione di una delle crisi più drammatiche degli ultimi anni, l'Unione Africana e l'ECOWAS sembrano essersi mosse nella dire-

<sup>70</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1479 del 13 maggio 2003, UN doc. S/RES/1479. Il mandato di MINUCI è stato successivamente esteso con la risoluzione n. 1514 del 13 novembre 2003, UN doc. S/RES/1514 e con la risoluzione n. 1527 del 4 febbraio 2004, UN doc. S/RES/1527.

<sup>71</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1528 del 4 aprile 2004, UN doc. S/RES/1528, par. 8; risoluzione n. 1739 del 10 gennaio 2007, UN doc. S/RES/1739, par. 5; risoluzione n. 1933 del 30 giugno 2010, UN doc. S/RES/1933, par. 17.

<sup>72</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1528 cit., par. 16; risoluzione n. 1739 cit., par. 8; risoluzione n. 1962 del 20 dicembre 2010, UN doc. S/RES/1962, par. 17.

<sup>73</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1739 cit., par. 2 (f); risoluzione n. 1933 cit., par. 16 (b).

<sup>74</sup> Il Procuratore della Corte penale internazionale ha richiesto l'autorizzazione alla Camera preliminare per procedere all'apertura delle indagini in merito a tali crimini. Si segnala anche l'istituzione di una *Commission for dialogue, truth and reconciliation*, salutata con favore dal Consiglio di sicurezza: risoluzione n. 2000 del 27 luglio 2011, UN doc. S/RES/2000.

<sup>75</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1975 del 30 marzo 2011, UN doc. S/RES/1975, par. 6.

<sup>76</sup> In agosto Gbagbo è stato accusato di furto aggravato, peculato, appropriazione indebita e altri reati di natura economica e sottoposto a carcerazione preventiva (<http://allafrica.com/stories/201108190210.htm>, ultimo accesso ottobre 2011).

zione di promuovere la soluzione della crisi per via diplomatica, non senza, però, minacciare (in termini più o meno espliciti) il ricorso a metodi più invasivi. Ogni risposta militare, tuttavia, è stata lasciata alle Nazioni Unite che, peraltro – come si è sottolineato – erano già presenti ed operative sul territorio da diverso tempo.

L'Unione Africana ha istituito all'inizio del 2011 un *High-Level Panel* chiamato a valutare la crisi e a formulare suggerimenti per la sua soluzione<sup>77</sup>. Il *Panel* ha immediatamente invitato le parti ad astenersi da atti e provvedimenti in grado di compromettere gli sforzi in corso, inclusa ogni campagna mediatica che incitasse all'odio e alla violenza e ha formulato, poi, alcune proposte, tra cui la formazione di un governo di unità nazionale. Con il comunicato del 10 marzo, poi, il Consiglio per la pace e la sicurezza ha ribadito di riconoscere Ouattara come il Presidente eletto e ha proposto la nomina di un Alto Rappresentante per realizzare la soluzione prospettata dal *Panel*. Significativamente, il Consiglio ha anche precisato di essere pronto ad adottare *'all measures that the situation would require'*, facendo genericamente riferimento a *'the relevant instruments of the AU'*<sup>78</sup>. Non è chiaro fino a che punto questa dichiarazione intendesse davvero alludere alla possibilità di un'azione ai sensi dell'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'AU, ma è certo che la presenza e il ruolo svolto da Nazioni Unite e forze francesi sul territorio ivoriano rendessero l'esercizio da parte dell'Unione Africana del proprio 'diritto d'intervento' una possibilità del tutto remota.

Anche l'ECOWAS si è mossa nella direzione di promuovere il dialogo tra le parti, non senza, però, aver prima adottato sanzioni nei confronti di Gbagbo e dei suoi sostenitori, nonché aver minacciato a chiare lettere un intervento armato. Con una decisione adottata il 24 dicembre 2010, l'Autorità affermava che se Gbagbo non avesse ottemperato alla richiesta di rinunciare definitivamente al potere, l'ECOWAS *'would be left with no alternative but to take other measures, including the use of legitimate force, to achieve the goals of the Ivorian people'*<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato 28 gennaio 2011, doc. PSC/AHG/COMM(CCLIX).

<sup>78</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato 10 marzo 2011, doc. PSC/AHG/COMM.1(CCLXV), par. 10. José Brito, già Ministro degli affari esteri di Capo Verde, è stato nominato Alto Rappresentante dell'UA per la Costa d'Avorio il 26 marzo; Ouattara, tuttavia, ha manifestato la propria contrarietà alla nomina di Brito per i suoi rapporti personali con Gbagbo.

<sup>79</sup> ECOWAS, *Decision of the Extraordinary Summits of the Authority*, 24 dicembre 2010, par. 10. Il passaggio è riportato nella risoluzione A/RES.1/03/11 dell'Autorità del 23-24 marzo 2011, comunicata alle Nazioni Unite attraverso la rappresentanza nigeriana (UN doc. S/2011/182).

Con una successiva risoluzione, tuttavia, l'ECOWAS sembra aver ridimensionato un po' la portata delle proprie minacce. Essa, infatti, ha chiesto al Consiglio di sicurezza di autorizzare *'the immediate implementation of the decisions of the Authority of December 2010'*, incluso, dunque, l'eventuale 'uso legittimo della forza', e contemporaneamente ha esortato le Nazioni Unite a rafforzare il mandato dell'UNOCI e ad adottare sanzioni contro Gbagbo e i suoi sostenitori. Pur riconoscendo, dunque, nella crisi della Costa d'Avorio una *'regional humanitarian emergency'*, l'organizzazione ha finito per ribadire le competenze delle Nazioni Unite e sollecitare il loro intervento.

È in ogni caso interessante notare che sia l'Unione Africana che l'ECOWAS, sebbene fossero impegnate nella promozione di una soluzione politica della vicenda e non potessero che lasciare alle Nazioni Unite la gestione della risposta militare alla crisi, hanno ribadito di considerare la propria facoltà di intervento come una soluzione praticabile in condizioni di particolare gravità. Sembra possibile leggere in queste posizioni l'ennesima conferma dei principi della responsabilità di proteggere da parte delle due organizzazioni.

## 6. L'Unione Africana e le operazioni di peacekeeping

Nonostante l'Atto Costitutivo dell'Unione Africana presenti la disposizione più 'interventista' tra tutte quelle norme che regolano le competenze delle organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la prassi dell'UA per il momento non presenta casi di intervento ai sensi dell'art. 4(h). Anzi, come si vedrà più avanti, le vicende che si verificano, proprio nel momento della redazione di questo scritto, in Libia e, soprattutto, l'atteggiamento cauto dell'Unione Africana nei confronti di uno dei suoi *leader* storicamente più importanti, rivelano gli ostacoli che l'UA deve affrontare ogniqualvolta sia chiamata a rispondere a situazioni in cui, nonostante la gravità delle circostanze, vi sia il coinvolgimento di un personaggio che esercita o ha esercitato una forte influenza in seno all'organizzazione stessa.

Tuttavia, l'impegno dell'UA in materia di *peacekeeping* dimostra che l'organizzazione si sta muovendo nella direzione di rispondere prontamente – in linea con i principi della responsabilità di proteggere – alle crisi interne ai propri Stati membri. In molti casi l'intervento regionale è l'opzione preferita dalle parti in conflitto e le stesse Nazioni Unite sembrano prediligere un primo spiegamento di forze regionali cui (eventualmente) far seguire un'operazione ONU.

### 6.1. L'AMIB: il successo della prima esperienza di peacekeeping dell'Unione Africana

L'AMIB (*African Union Mission in Burundi*) rappresenta la prima operazione di mantenimento della pace interamente pianificata e posta in essere da un'organizzazione regionale africana: per questa ragione, secondo un commentatore, essa costituisce 'a milestone for the AU in terms of self-reliance in operationalizing and implementing peacekeeping'<sup>80</sup>.

L'organizzazione è intervenuta in uno scenario particolarmente complesso, non solo perché una lunga serie di episodi di violenza ha accompagnato il Paese sin dalla sua indipendenza nel 1962, mantenendolo in una condizione costante di instabilità, ma anche per il legame indissolubile che la crisi in Burundi presentava con altre drammatiche vicende che insanguinavano da tempo la regione dei grandi laghi<sup>81</sup>.

La missione – istituita originariamente dall'Organo centrale del Meccanismo per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti dell'Organizzazione dell'Unità Africana, all'inizio del 2003<sup>82</sup> – era volta, tra le altre cose, a creare le condizioni ideali per il dispiegamento di una forza delle Nazioni Unite<sup>83</sup>. L'ONU, infatti, non si era

<sup>80</sup> T. MURITHI, *The African Union's foray into peacekeeping: lessons from the hybrid mission in Darfur*, in *JPCD*, 2009, p. 5, disponibile all'indirizzo: <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/edition/26> (ultimo accesso ottobre 2011). Sulla missione e il successivo intervento ONU, vedi C. GRAY, *op. cit.*, pp. 375-376.

<sup>81</sup> Sui fatti della crisi in Burundi e sulle sue connessioni con gli eventi in Ruanda e in Repubblica Democratica del Congo, E. SVENSSON, *The African Union Mission in Burundi – Lessons learned for the African Union's first peace operation*, FOI, Swedish Defence Research Agency, 2008, pp. 8-9, disponibile all'indirizzo: [www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI2561\\_AMIB.pdf](http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI2561_AMIB.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011); S. JACKSON, *The United Nations operation in Burundi (ONUB) – Political and strategic lessons learned*, Independent External Study, Peacekeeping Best Practices, 2006, disponibile all'indirizzo [http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/PUBLIC/ViewDocument.aspx?docid=796&cat=34&scat=0&menukey=\\_4\\_3](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/PUBLIC/ViewDocument.aspx?docid=796&cat=34&scat=0&menukey=_4_3) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>82</sup> Il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana non era, infatti, ancora operativo all'epoca. L'Organo centrale del Meccanismo aveva, dunque, approvato l'istituzione della missione con il comunicato del 3 febbraio 2003 (doc. CentralOrgan/MEC/AHG/Comm.(VII)) e aveva successivamente provveduto a definire il mandato dell'AMIB con il comunicato del 2 aprile di quello stesso anno (doc. CentralOrgan/MEC/AMB/Comm. (XCI)). Sugli aspetti tecnico-operativi della missione, H. BOSHOFF, D. FRANCIS, *The AU Mission in Burundi – Technical and operational dimensions*, in *ASR*, 2003, pp. 41-44.

<sup>83</sup> Ai sensi del citato comunicato del 2 aprile 2003 dell'Organo centrale, le finalità dell'AMIB comprendevano, altresì, il controllo del rispetto degli accordi sul cessate il fuoco, il sostegno alle attività di disarmo, smobilitazione e reintegrazione dei combattenti e, in generale, un contributo alla stabilità politica ed economica del Paese.

dimostrata pronta a schierare i propri contingenti, manifestando alcuni dubbi sull'esistenza delle condizioni necessarie per una missione di *peacekeeping*, in particolare, data l'assenza di un accordo sul cessate il fuoco che coinvolgesse tutti i gruppi di ribelli<sup>84</sup>. Le Nazioni Unite, inoltre, rilevavano alcune incongruenze con riferimento al consenso allo spiegamento di una forza internazionale, contenute rispettivamente nell'*Arusha Agreement for Peace and Reconciliation for Burundi* del 2000 e in due successivi accordi sul cessate il fuoco, conclusi dal governo di transizione con gruppi diversi di ribelli il 7 ottobre e il 2 dicembre 2002. Mentre, infatti, l'accordo di pace di Arusha prevedeva che il governo del Burundi dovesse richiedere l'intervento delle Nazioni Unite, i due accordi sul cessate il fuoco si riferivano, il primo, ad una possibile alternativa tra forze dell'Unione Africana o delle Nazioni Unite, il secondo, invece, soltanto ad una missione sotto l'egida dell'UA<sup>85</sup>. Il consenso delle parti, dunque, sembrava essere raggiunto pienamente solo per lo spiegamento di una forza dell'Unione Africana. Le Nazioni Unite hanno manifestato, pertanto, l'intenzione di verificare con attenzione la disponibilità delle parti coinvolte ad accettare una missione internazionale, mentre le parti stesse sembrano aver dimostrato di preferire la presenza regionale a quella dell'ONU.

La missione ha sicuramente avuto il merito di ristabilire le condizioni per un intervento di riconciliazione e ricostruzione più complesso da parte delle Nazioni Unite, che è stato disposto con la risoluzione n. 1545 del 21 maggio 2004<sup>86</sup>. La missione ONUB (*United Nations Operation in Burundi*) è, dunque, subentrata all'AMIB e ha operato nel Paese sino al 31 dicembre 2006, quando è stata a sua volta sostituita da BINUB (*United Nations Integrated Office in Burundi*), istituito con la risoluzione n. 1719 del 25 ottobre 2006<sup>87</sup>.

Per la realizzazione di tali obiettivi, il mandato della missione comprendeva compiti quali l'agire come collegamento tra le parti in conflitto, facilitare le attività delle Commissioni chiamate a creare la nuova forza di difesa nazionale ed la nuova polizia, agevolare i trasferimenti delle parti del conflitto perché potessero raggiungere i luoghi di incontro stabiliti, proteggere le zone destinate alle riunioni, promuovere l'assistenza umanitaria e fornire protezione ai *leader* che facevano ritorno nel Paese.

<sup>84</sup> T. MURITHI, *op. cit.*, p. 5 sottolinea: *'there was no consensus on whether there was a peace to keep'*.

<sup>85</sup> F.B. ABOAGYE, *The African Union mission in Burundi – Lessons learned for the first African Union peacekeeping operation*, Institute for Security Studies, 2004, pp. 9-10 ([www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)).

<sup>86</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1545 del 21 maggio 2004, UN doc. S/RES/1545.

<sup>87</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1719 del 25 ottobre 2006, UN doc. S/RES/1719.

## 6.2. L'AMISOM e le difficoltà dello scenario somalo

L'Unione Africana, forte del successo ottenuto in Burundi, aveva prospettato una soluzione simile anche per la Somalia, in particolare, decidendo di istituire una prima forza di pace che fosse destinata ad essere sostituita (o assorbita), in un secondo momento, da una missione sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Il contesto nel quale l'organizzazione intendeva intervenire, tuttavia, rappresentava uno degli scenari più spaventosi e problematici dell'intero continente. Sin dalla sua indipendenza e, soprattutto, a partire dalla caduta di Siad Barre nel 1991 – che, salito al potere con un colpo di Stato nel 1969, aveva sottoposto per decenni il Paese ad un regime dittatoriale – la Somalia non ha mai conosciuto un momento di pace e stabilità. Alla destituzione del dittatore, infatti, ha fatto seguito la sanguinaria contrapposizione tra diversi clan e gruppi tribali, guidati dai cosiddetti 'signori della guerra' in lotta per il potere, aggravatasi ulteriormente a seguito dell'emersione e del rafforzamento dell'Unione delle corti islamiche di Mogadiscio. L'Unione raduna alcune corti istituite con l'intenzione di mantenere l'ordine pubblico con proprie milizie, che rappresentano, dunque, l'ennesimo centro di potere in uno scenario che soffre terribilmente le conseguenze dell'assenza di un governo centrale<sup>88</sup>.

La drammaticità delle condizioni in cui versava il Paese all'inizio degli anni '90 aveva indotto l'ONU a stabilire una forza di *peace-enforcement*, che – com'è stato correttamente evidenziato in dottrina – rappresenta 'il caso più genuino di intervento umanitario delle Nazioni Unite'<sup>89</sup>. L'intervento in Somalia, peraltro, confermava in modo definitivo il principio secondo il quale le violazioni dei diritti umani – che pur si verificano esclusivamente all'interno di uno Stato territoriale, ai danni dei suoi cittadini – possono costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale ed esigere, dunque, la risposta del Consiglio di sicurezza. Con la risoluzione n. 794 del 3 dicembre 1992, il Consiglio di sicurezza – riconosciuto il carattere

<sup>88</sup> Sulle principali vicende della storia della Somalia, F. IPPOLITI, *Il ruolo dell'Unione Africana nella crisi somala: la missione AMISOM e i rapporti con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *CI*, 2008 pp. 675-679.

<sup>89</sup> P. GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000, p. 65. Si è già ricordato in proposito che, in questo caso – a differenza delle vicende in Iraq e Bosnia – la motivazione umanitaria costituiva la ragione principale dell'intervento del Consiglio di sicurezza (sul punto: U. LEANZA, *Diritto internazionale ed interventi umanitari*, in *RCGI*, 2000, p. 16).

‘unico’ della situazione in Somalia e la necessità di una risposta immediata – agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta, autorizzava il Segretario generale e gli Stati membri ad usare tutti i mezzi necessari per stabilire nel Paese un ambiente sicuro per le operazioni umanitarie. Veniva così creata una forza multilaterale di intervento (l’UNITAF, *Unified Task Force*) e lanciata l’operazione *Restore Hope*. Questa era destinata ad aver termine con l’avvio della missione *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II), istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 814 del 26 marzo 1993<sup>90</sup>. Il fallimento dell’operazione *Restore Hope* e gli scarsi risultati ottenuti da UNOSOM II, il cui mandato si concluse nel marzo del 1995, sono certamente all’origine della più recente riluttanza delle Nazioni Unite allo spiegamento di una missione ONU nel Paese.

L’Unione Africana ha considerato l’opportunità di istituire un’operazione regionale in Somalia sin dal 2004<sup>91</sup> e, nel maggio dell’anno successivo, ha proceduto ad autorizzare l’invio di una missione dell’Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (dall’inglese, IGAD) nel Paese<sup>92</sup> (l’IGASOM, *IGAD Peace Support Mission in Somalia*), destinata ad essere successivamente sostituita da una forza dell’UA<sup>93</sup>. Nonostante il dispiegamento di tale missione fosse stato autorizzato anche dalle Nazioni Unite con una risoluzione del 2006<sup>94</sup>, l’IGAD non è mai stata in grado di costituire e posizionare la propria forza sul territorio somalo, per una serie di ragioni di ordine politico e logistico<sup>95</sup>, oltre che per la forte opposizione alla presenza di una missione internazionale, manifestata dalle corti islamiche.

Solo nel 2007, pertanto, il Consiglio per la pace e la sicurezza del-

<sup>90</sup> Ancora prima dell’istituzione dell’UNITAF, il Consiglio di sicurezza aveva istituito, con la risoluzione n. 751 del 24 aprile 1992 (UN doc. S/RES/751) una prima missione di *peacekeeping* nel Paese, UNOSOM I, basata sull’accordo sul cessate il fuoco concluso tra le principali fazioni in lotta. Su UNOSOM I, UNITAF e UNOSOM II, vedi P. GARGIULO, *Le Peace Keeping*, cit., pp. 313-318.

<sup>91</sup> Con il comunicato del 25 maggio 2004, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell’UA aveva, infatti, chiesto alla Commissione africana di accelerare i preparativi per la realizzazione di una missione di osservatori militari a sostegno del processo di pace, doc. PSC/AHG/Comm.(X), parte B, par. 9.

<sup>92</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato del 12 maggio 2005, doc. PSC/PR/Comm.(XXIX).

<sup>93</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato del 3 luglio 2005, doc. PSC/Min/Comm.(XXXIV)-(i).

<sup>94</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1725 del 6 dicembre 2006, UN doc. S/RES/1725.

<sup>95</sup> Per un’analisi di tali fattori, si rinvia a T. MURITHI, *op. cit.*, pp. 7-8 e a P.D. WILLIAMS, *Into the Mogadishu maelstrom: the African Union mission in Somalia*, in *INPE*, 2009, p. 515.

l'Unione Africana ha deciso lo spiegamento di una missione di pace nel Paese, l'AMISOM, dopo aver proceduto ad una serie di consultazioni con il governo di transizione<sup>96</sup>.

La missione, ancora operativa in Somalia, ha compiti piuttosto ambiziosi: dalla promozione del dialogo tra tutte le parti coinvolte per favorire la riconciliazione nazionale, alla creazione delle condizioni di sicurezza necessarie alla distribuzione degli aiuti umanitari, sino alla protezione del governo di transizione e dei suoi membri, al fine di garantirne l'esercizio delle funzioni. Sebbene il comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza del gennaio 2007 sembri consentire l'uso della forza solo per legittima difesa, la risoluzione n. 1744 – approvata dal Consiglio di sicurezza pochi giorni prima che la forza venisse concretamente spiegata sul territorio somalo – qualifica chiaramente l'operazione come una missione di *peace-enforcement*, riconoscendo ad essa, in particolare, la possibilità di ricorrere a tutti i mezzi necessari per l'espletamento delle proprie funzioni<sup>97</sup>. Il mandato dell'AMISOM è stato ripetutamente esteso dall'Unione Africana, la quale ha più volte sollecitato il dispiegamento di un'operazione di pace delle Nazioni Unite a sostituzione della propria missione. Ad ogni comunicato del Consiglio dell'UA ha fatto seguito una risoluzione del Consiglio di sicurezza<sup>98</sup>, che ha autorizzato l'estensione del mandato, senza disporre, però, la sostituzione della forza africana con una delle Nazioni Unite.

L'ipotesi è sensibilmente diversa dal caso delle operazioni dell'E-COWAS in Liberia e Sierra Leone, per le quali, come si è visto, può parlarsi senza dubbio di autorizzazione *a posteriori* di un intervento intrapreso autonomamente da un'organizzazione regionale. Nel caso dell'AMISOM, infatti, non solo l'autorizzazione è intervenuta ancor prima che l'effettivo dispiegamento avesse luogo, ma essa ha anche – per certi versi – inteso chiarire la posizione del Consiglio di sicurezza rispetto all'operazione medesima. Da una parte, infatti, nel preambolo della risoluzione n. 1744 si prende atto del comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza, sollecitando il rapido spiegamento della forza in Somalia e riformulandone il mandato in ter-

<sup>96</sup> F. IPPOLITI, *op. cit.*, p. 680. L'AMISOM è stata autorizzata per un iniziale periodo di sei mesi con il comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza del 19 gennaio 2007, doc. PSC/PR/Comm.(LXIX); sull'operazione vedi anche C. GRAY, *op. cit.*, pp. 378-380.

<sup>97</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1744 del 21 febbraio 2007, UN doc. S/RES/1744, par. 4.

<sup>98</sup> Il Consiglio di sicurezza ha esteso il mandato dell'AMISOM sino al 30 settembre 2011: risoluzione n. 1964 del 22 dicembre 2010, UN doc. S/RES/1964.

mini sostanzialmente identici; dall'altra, però, la possibilità di ricorrere alle armi non è stata limitata dal Consiglio di sicurezza alle ipotesi di legittima difesa e, soprattutto, l'autorizzazione è stata indirizzata non all'Unione Africana di per sé, ma, piuttosto, agli Stati membri di quest'ultima. Il Consiglio di sicurezza ha, dunque, preferito agire sotto l'egida del Capitolo VII della Carta, anziché ai sensi del Capitolo VIII.

A differenza del caso del Burundi, dove l'intervento dell'Unione Africana ha gettato le basi per una successiva attività delle Nazioni Unite, il passaggio ad una missione ONU in Somalia è, quanto meno per il momento, da escludersi. Il Segretario generale, incaricato sin dal 2007 di valutare la possibilità dello spiegamento di una missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite aveva già indicato la possibile transizione dall'operazione dell'UA ad una dell'ONU, come una *'high risk option'*<sup>99</sup> e, in effetti, l'Organizzazione sembra piuttosto orientata a garantire una presenza sul territorio in altre forme<sup>100</sup>.

La vicenda somala conferma, da una parte, l'intenzione dell'Unione Africana di svolgere un ruolo da protagonista nella gestione dei conflitti sul continente, seppur con i notevoli limiti logistici e di risorse di cui l'organizzazione soffre<sup>101</sup>, e, dall'altra, la riluttanza delle Nazioni Unite ad intervenire in un contesto in cui non possano ancora considerarsi presenti le condizioni minime di stabilità, per quanto

<sup>99</sup> Nel rapporto sulla Somalia del 16 aprile 2009, il Segretario generale evidenziava: *'the deployment of a United Nations peacekeeping operation directly, at this stage, would be a high-risk option. In the prevailing security circumstances, deployment will require a substantial, robust military component that has full capacity to protect itself and to preserve a secure environment. Given the divergent views among the main Somali political players, as well as the attitude of groups that remain outside the Djibouti process, such an operation could trigger opposition from substantial elements of Somali society opposed to international military intervention. It is highly likely that those opposed to the peace process would portray the mission as a new enemy, which would consequently add momentum to the insurgency and detract from the political process. This could result in attacks against peacekeepers, and in efforts to draw the United Nations force into the conflict. Equally important, the deployment of a United Nations peacekeeping operation would undermine the efforts of the new Government to continue its national reconciliation efforts. A peacekeeping operation in the present circumstances could therefore substantially change the dynamics of the conflict, not necessarily for the better.'* (UN doc. S/2009/210, p. 15, par. 56-57).

<sup>100</sup> Si veda il rapporto del Segretario generale sulla Somalia del 30 dicembre 2010 (UN doc. S/2010/675, pp. 9 ss., par. 53 ss.), in cui l'organo delle Nazioni Unite fornisce informazioni circa il consolidamento della presenza delle Nazioni Unite nel Paese (cosiddetto *'light footprint'*).

<sup>101</sup> Sulle difficoltà politiche e logistiche della missione AMISOM, P.D. WILLIAMS, *Into the Mogadishu cit.*, pp. 517-519.

fragile e precaria questa possa essere. In questi termini, l'affidamento che le Nazioni Unite fanno sul ruolo svolto dalle organizzazioni regionali, per il raggiungimento di un livello minimo di sicurezza, conferma un'apertura significativa rispetto al coinvolgimento delle stesse in materia di mantenimento della pace internazionale. È anche e soprattutto in questa prospettiva che stupisce l'atteggiamento ambiguo del Consiglio di sicurezza con riferimento all'AMISOM, che viene ripetutamente indicata come missione dell'Unione Africana, ma il cui spiegamento, allo stesso tempo, è stato autorizzato attraverso una formula indirizzata agli Stati membri dell'Unione e fondata sul Capitolo VII. È chiaro che l'intenzione del Consiglio di sicurezza è di mantenere il controllo sull'operazione, ma ciò ben sarebbe potuto avvenire con un'autorizzazione rivolta all'Unione Africana per un'operazione ai sensi dell'art. 53 della Carta. Rimane, insomma, l'impressione che le Nazioni Unite abbiano finito, piuttosto, per 'rincorrere'<sup>102</sup> un'azione interamente ideata ed autonomamente intrapresa dall'Unione Africana.

### 6.3. *La crisi in Darfur: dall'operazione dell'Unione Africana (AMIS) al primo esperimento di missione 'ibrida', l'UNAMID*

Il conflitto che insanguina il Darfur rappresenta soltanto l'ultimo capitolo di una triste e lunga storia di crisi interne che si sono susseguite in Sudan dal 1956 – anno dell'indipendenza dalla dominazione anglo-egiziana – ad oggi. Gli scontri tra le forze regolari e i 'Janjaweed'<sup>103</sup> sostenuti dal Governo, da una parte, e i ribelli – principalmente raccolti in due gruppi, il *Sudan Liberation Army/Movement* (SLA/M) e il *Justice and Equality Movement* (JEM)<sup>104</sup> – dal-

<sup>102</sup> L'espressione è di F. IPPOLITI, *op. cit.*, p. 690.

<sup>103</sup> Secondo P.D. WILLIAMS e A.J. BELLAMY, (*The Responsibility to Protect and the crisis in Darfur*, in *SD*, 2005, p. 30), 'Janjaweed' è un 'umbrella term popularly encompassing outlaws/bandits, Arab tribal militias and the Popular Defence Forces'. La Commissione d'inchiesta presieduta da Cassese ha evidenziato che con tale termine si indica 'an armed bandit or outlaw on a horse or camel': Commissione Internazionale di Inchiesta sul Darfur, *Report to the United Nations Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1564 of 18 september 2004*, 25 gennaio 2005, p. 24, par. 69.

<sup>104</sup> Su tali gruppi di ribelli, vedi A. DE WAAL, *Darfur and the failure of the Responsibility to Protect*, in *IA*, 2007, pp. 1039 ss. Secondo l'Autore: 'the Darfur rebels included the Sudan Liberation Movement/Army (SLM/SLA), with a broad base of support across Sudan's major ethnic groups (principally non-Arab but including some Arabs) and the Justice and Equality Movement (JEM), whose leaders have links with Sudan's Islamist movement. From the outset, the armed resistance was an amalgam of village defence groups and aspirant elites, divided on ethnic and political li-

l'altra, sono cominciati nel 2003. Nonostante l'adozione di diversi accordi sul cessate il fuoco e di un accordo di pace nel 2006, le condizioni della vasta regione sudanese rimangono ancora piuttosto precarie.

La risposta alla crisi offerta dalle Nazioni Unite e dall'Unione Africana è stata fortemente criticata non solo per la mancata tempestività, ma anche per le modalità con cui essa ha trovato attuazione: *'the responses of the UN Security Council and the AU Peace and Security Council consisted chiefly of ad hoc steps rather than a systematic or strategic approach to the crisis'*<sup>105</sup>.

L'Unione Africana, per la verità, ha disposto l'invio di una forza di *peacekeeping* non appena ciò si è reso possibile, ovvero alla conclusione del *N'Djamena Cease-fire Agreement* dell'aprile 2004<sup>106</sup>. L'AMIS (*African Union Mission in Darfur*) veniva così inizialmente istituita<sup>107</sup> con il compito principale di monitorare il cessate il fuoco, promuovere la definizione di un accordo politico tra le parti in conflitto, facilitare l'assistenza umanitaria, assistere gli sfollati nei campi ad essi riservati e contribuire al loro ritorno nelle zone di provenienza, e, infine, promuovere la sicurezza in Darfur<sup>108</sup>.

Sebbene il mandato della missione, secondo le indicazioni dell'Assemblea dell'Unione Africana, includesse compiti di protezione della popolazione civile<sup>109</sup>, tale previsione non era interpretata unifor-

*nes. The main infrastructure for armed resistance was tribal, and the largest segments – Fur, Zaghawa and Masalit – rarely coordinated. Rivalry between the two SLA leaders, Abdel Wahid al Nur (Fur, with a following among diverse ethnic groups) and Minni Minawi (Zaghawa) became intense and bitter, and differences between these two and the leader of JEM, Khalil Ibrahim, were also significant. These divergences prevented the Darfur resistance from forming a united political front', ibidem, p. 1040.*

<sup>105</sup> A. DE WAAL, *op. cit.*, p. 1041.

<sup>106</sup> Nel maggio di quello stesso anno, infatti, l'Unione Africana concludeva un accordo con tutte le parti del conflitto *'on the modalities for the establishment of the ceasefire commission and the deployment of the observers in the Darfur'*: P.D. WILLIAMS, *Military responses to mass killing: the African Union Mission in Sudan*, in *INPE*, 2006, p. 175.

<sup>107</sup> Si vedano il comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza del 25 maggio 2004 (doc. PSC/AHG/Comm.(X)) e la decisione dell'Assemblea del 6-8 luglio 2004 (doc. AU/Dec.54 (III)). Sulla missione vedi anche C. GRAY, *op. cit.*, pp. 380-381.

<sup>108</sup> T. MURITHI, *op. cit.*, p. 10.

<sup>109</sup> Si veda il comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza del 27 luglio 2004 (doc. PSC/PR/Comm. (XIII)) che, al par. 8, recita: *'[the Peace and Security Council], takes note of the progress made in the deployment of the military observers and the steps taken towards the deployment of the Protection Force, provided for by the Agreement of 28 May 2004 on the Establishment of the CFC and the Deployment of Military Observers, and whose mandate, as per the understanding*

memente dai governi che contribuivano con i propri uomini all'operazione<sup>110</sup>. Per superare le incomprensioni sulla reale portata del mandato e per supplire ai limiti in termini di risorse e capacità di cui la missione soffriva, l'AMIS è stata successivamente ampliata e le sue competenze in materia di protezione dei civili sono state più chiaramente formulate. In particolare, con il comunicato del 20 ottobre 2004, il Consiglio per la pace e la sicurezza, indicava tra i compiti della missione anche la protezione dei civili (e delle *'static and mobile humanitarian operations'*) che fossero *'under imminent threat and in the immediate vicinity, within resources and capability'*, avendo cura di ribadire, però, che tale competenza fosse in realtà una *'responsibility of the Government of Sudan'*<sup>111</sup>. Il ruolo della missione per la tutela della popolazione civile risultava, dunque, ben più circoscritto rispetto a quanto inizialmente immaginato dal Consiglio per la pace e sicurezza dell'Unione Africana, a causa dell'atteggiamento del governo sudanese, che più volte aveva ribadito la propria competenza in materia<sup>112</sup>. In ogni caso le contenute dimensioni della missione erano destinate ad inficiare le sue concrete possibilità di protezione dei civili<sup>113</sup>.

Le Nazioni Unite manifestavano per la prima volta il proprio interessamento rispetto alla crisi in Darfur, con la risoluzione n. 1556 del 30 luglio 2004. Il Consiglio di sicurezza, dichiarando che la crisi nella regione rappresentava una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale (anche in considerazione del notevole flusso di rifugiati che entravano in Chad) ed esprimendo grave preoccupazione per le incursioni oltre frontiera dei *Janjaweed*, comunicava, innanzitutto, il proprio apprezzamento per lo schieramento delle forze dell'Unione Africana e chiedeva agli Stati membri di contribuire a tale missione fornendo personale e risorse. Agendo, poi, ai sensi del Capitolo VII,

*reached during the 3rd Ordinary Session of the Assembly, includes the protection, within the capacity of the Force, of the civilian population'.*

<sup>110</sup> In particolare, mentre la Nigeria sembrava concordare con il governo sudanese, negando la possibilità per i *peacekeepers* di usare le forze per proteggere i civili; il governo del Ruanda aveva dichiarato che i propri soldati dovevano considerarsi autorizzati ad usare le armi a tale scopo, P.D. WILLIAMS, *Military responses*, cit., p. 175.

<sup>111</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato del 20 ottobre 2004 (doc. PSC/PR/Comm. (XVII)), par. 6.

<sup>112</sup> K. POWELL, *The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenging for delivering on the Responsibility to Protect*, The North South Institute Working Paper, maggio 2005, p. 33; disponibile all'indirizzo: <http://www.nsi-ins.ca/english/research/progress/19.asp> (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>113</sup> Sul punto e per un generale commento sui limiti e successi dell'AMIS, P.D. WILLIAMS, *Military responses*, cit., pp. 176 ss. e T. MURITHI, *op. cit.*, pp. 9-11.

l'organo delle Nazioni Unite chiedeva al governo del Sudan di adempiere agli impegni assunti rispetto al disarmo dei *Janjaweed*<sup>114</sup> e di *'apprehend and bring to justice'* i leader di tale milizia, colpevoli di gravissime violazioni di diritti umani e del diritto umanitario, dichiarando, altresì, l'intenzione di considerare *'ulteriori azioni, incluse misure di cui all'articolo 41'*, nel caso di inadempimento<sup>115</sup>. Infine, il Consiglio imponeva l'embargo delle armi dirette *'to all non-governmental entities and individuals, including the Janjaweed, operating in the states of North Darfur, South Darfur and West Darfur'*<sup>116</sup>. Intervenendo per la prima volta nel conflitto, il Consiglio di sicurezza si limitava, pertanto, a prendere atto dell'operato dell'Unione Africana (che aveva già proceduto a dispiegare la propria forza sul territorio sudanese) e ad insistere sulle responsabilità gravanti sul governo centrale<sup>117</sup>, sebbene da più parti fosse stata segnalata l'incapacità di quest'ultimo (o meglio, l'assenza di una sua reale intenzione) di disarmare i *Janjaweed*. Non a caso, dunque, il documento citato è stato molto criticato dalle organizzazioni non governative<sup>118</sup>.

A seguito del *Darfur Peace Agreement* del 2006, accordo di pace parziale perché firmato da una sola fazione di ribelli (il SLA/M), il Consiglio di sicurezza – con la risoluzione n. 1679 del 16 maggio 2006 – manifestava l'intenzione di realizzare una transizione dall'operazione AMIS dell'Unione Africana ad una missione ONU<sup>119</sup>. L'A-

<sup>114</sup> *'The Ndjamen agreement became the foundation, not only for AMIS, but also for the UNSC's demands. While the Ndjamen text refers to the government's responsibility to "neutralise armed militia", UNSC Resolution 1556 of 30 July 2004 went further and demanded the disarmament of the Janjaweed within 30 days, without defining either "disarmament" or "Janjaweed"'*. A. DE WAAL, *op. cit.*, p. 1041.

<sup>115</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1556 del 30 luglio 2004 (UN doc. S/RES/1556), par. 6.

<sup>116</sup> *Ibidem*, par. 7. Soltanto successivamente, con la risoluzione n. 1591 del 29 marzo 2005 (UN doc. S/RES/1591) – adottata una volta concluso il conflitto tra il Governo e il *Sudan People Liberation Army/Movement* (SPLA/M) – l'embargo è stato esteso a tutte le parti dell'Accordo sul cessate il fuoco e, dunque, anche al governo sudanese.

<sup>117</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1556 cit., preambolo: *'recalling in this regard that the Government of Sudan bears the primary responsibility to respect human rights while maintaining law and order and protecting its population within its territory and that all parties are obliged to respect international humanitarian law'*.

<sup>118</sup> P.D. WILLIAMS e A.J. BELLAMY, *op. cit.*, p. 32: gli Autori, in particolare, ricordano l'opinione di un esponente di Amnesty International (Aaronovitch) secondo cui si è trattato dell'*'abandonment of the people of Darfur and an abdication of the Security Council's role as a human rights enforcing agent'*.

<sup>119</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1679 del 16 maggio 2006 (UN doc. S/RES/1679), par. 3: il Consiglio *'endorses the decision of the African Union Peace and Security Council in its Communiqué of 15 May 2006 that, in view of the si-*

MIS, nel frattempo, aveva subito incrementi progressivi; tuttavia, anche in considerazione delle grandi difficoltà incontrate sul campo, lo stesso Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana aveva auspicato un simile passaggio di consegne. L'opposizione del governo sudanese a tale soluzione, però, era decisamente salda e venne ribadita anche dopo l'adozione della risoluzione n. 1706 del 2006<sup>120</sup>, con la quale il Consiglio tentava di estendere la competenza dell'UNMIS – già presente sul territorio sudanese ed impegnata a facilitare l'esecuzione del *Comprehensive Peace Agreement* tra il governo e i ribelli nel sud del Paese<sup>121</sup> – rafforzandola sino a 17.300 uomini, perché essa potesse contribuire ad un'effettiva e rapida esecuzione del *Darfur Peace Agreement*.

Il desiderio delle Nazioni Unite di trovare una soluzione che incontrasse il consenso del governo sudanese e l'ostinata avversione di quest'ultimo nei confronti di una missione sotto l'egida ONU<sup>122</sup>, hanno reso necessario escogitare un'alternativa che permettesse di sostituire l'AMIS, senza prevedere, però, una presenza predominante delle Nazioni Unite. Con la risoluzione n. 1679 del 31 luglio 2007, dunque, veniva istituita la prima forza ibrida Nazioni Unite-Unione Africana<sup>123</sup>.

*gning of the Darfur Peace Agreement, concrete steps should be taken to effect the transition from AMIS to a United Nations operation, calls upon the parties to the Darfur Peace Agreement to facilitate and work with the African Union, the United Nations, regional and international organizations and Member States to accelerate transition to a United Nations operation, and, to this end, reiterating the requests of the Secretary-General and the Security Council, calls for the deployment of a joint African Union and United Nations technical assessment mission within one week of the adoption of this resolution*. Il passaggio ad una missione delle Nazioni Unite era già stato considerato in precedenza: si vedano il *presidential statement* del Consiglio di sicurezza del 3 febbraio 2006 (UN doc. S/PRST/2006/5) e la risoluzione n. 1663 del 24 marzo 2006 (UN doc. S/RES/1663).

<sup>120</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1706 del 31 Agosto 2006, UN doc. S/RES/1706.

<sup>121</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1590 del 24 marzo 2005, UN doc. S/RES/1590.

<sup>122</sup> Anche per lo spiegamento di MINURCAT (operazione in Ciad e nella Repubblica centrale africana che prevedeva la presenza di una componente militare fornita dall'Unione Europea e di una componente civile di polizia costituita da personale ONU) ha giocato un ruolo fondamentale l'opposizione del governo ciadiano alla presenza di forze delle Nazioni Unite: C. GRAY, *op. cit.*, p. 382.

<sup>123</sup> La soluzione fu il risultato di un procedimento di consultazione che ha visto la partecipazione dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, del Consiglio per la pace e la sicurezza e del governo sudanese (oltre ad altri Paesi africani, all'Unione Europea e alla Lega Araba). Nel corso di un incontro tenutosi nel novembre 2006, si è raccolto il consenso tra le parti sull'opportunità del rilancio del processo politico, sulla necessità di proclamare un cessate il fuoco rafforzato e, per

L'UNAMID (*UN/AU Mission in Darfur*)<sup>124</sup> sembra aver inaugurato una nuova forma di cooperazione che intende realizzare una più stretta e condivisa collaborazione tra le due organizzazioni internazionali in materia di mantenimento della pace internazionale.

### 7. L'Unione Africana e la crisi in Libia

La crisi in Libia è sorta, deteriorandosi nel giro di pochissime settimane, a partire dalla metà di febbraio 2011, subito dopo i disordini che hanno interessato altri Paesi del nord Africa (in particolare, Egitto e Tunisia). Le autorità libiche hanno reagito ad alcune manifestazioni contro il governo di Muammar Gheddafi – al potere da più di quarant'anni – attuando violente repressioni e contribuendo così a trasformare rapidamente la protesta in una rivolta armata.

Il 20 febbraio le forze governative sono riuscite a sedare la rivolta a Tripoli, ma gli insorti hanno nel frattempo rapidamente preso il controllo di alcune città e annunciato la formazione di un Consiglio di transizione nazionale. Secondo alcune fonti, Gheddafi avrebbe fatto ricorso anche a mercenari per sopprimere la rivolta. Le condizioni umanitarie nel Paese sono andate rapidamente peggiorando.

Il 22 febbraio il Consiglio di sicurezza ha rilasciato una dichiarazione stampa sulla vicenda libica con cui, esprimendo la propria preoccupazione per la situazione, ha condannato l'uso della forza contro i manifestanti e le numerose perdite tra i civili e ha chiesto alle autorità di cessare le violenze e di considerare le legittime richieste della popolazione, promuovendo il dialogo nazionale. Confermando di attribuire un importante rilievo al concetto della responsabilità di proteggere, poi, il Consiglio di sicurezza ha esortato esplicitamente il governo libico *'to meet its responsibility to protect*

ciò che concerne il *peacekeeping*, sull'istituzione di una forza ibrida (rapporto del Segretario generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana sull'operazione ibrida in Darfur, 5 giugno 2007, UN doc. S/2007/307/Rev.1, p. 3, par. 7). Le conclusioni raggiunte nel corso di tale *meeting* sono state, poi, successivamente confermate da Nazioni Unite, Unione Africana e governo del Sudan: si vedano il *presidential statement* del Consiglio di sicurezza del 19 dicembre 2006 (UN doc. S/PRST/2006/55), il comunicato del 30 Novembre 2006 del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione Africana (doc. PSC/AHG/Comm(LXVI)) e la lettera indirizzata al Segretario generale delle Nazioni Unite dal Presidente del Sudan Al-Bashir del 23 December 2006 (cfr. rapporto del Segretario generale e del Presidente della Commissione dell'Unione Africana cit., p. 4, par. 11).

<sup>124</sup> Per aggiornamenti e sviluppi, si rinvia al sito della missione: <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx> (ultimo accesso ottobre 2011).

*its population*<sup>125</sup>. Quello stesso giorno la Lega Araba ha provveduto a sospendere la Libia dalla propria *membership*, mentre la violenta repressione attuata dalle autorità nel Paese ha determinato le dimissioni di numerosi diplomatici e altri funzionari dello Stato, in chiaro disaccordo con l'operato del governo<sup>126</sup>.

A fine febbraio, con la risoluzione n. 1970, adottata all'unanimità, il Consiglio di sicurezza ha chiesto l'immediata cessazione delle violenze in Libia e, a tal fine, ha imposto l'embargo delle armi, il divieto di espatrio ed il congelamento dei fondi all'estero per tutti gli appartenenti alla famiglia Gheddafi e per altri membri del regime<sup>127</sup>. Il Consiglio, inoltre, ha riferito il caso della Libia alla Corte penale internazionale<sup>128</sup>. Pochi giorni dopo, l'Assemblea generale decideva, con voto unanime, di sospendere la Libia dal Consiglio per i diritti umani<sup>129</sup>, che aveva esplicitamente formulato una richiesta in tal senso<sup>130</sup>.

Nonostante queste misure, all'inizio di marzo le forze di Gheddafi hanno lanciato un'intensa offensiva volta a riconquistare le città in posizioni strategiche, ottenendo importanti risultati. Nel frattempo, tuttavia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione n. 1973, con cui non solo ha disposto il divieto di sorvolo dello spazio aereo libico, ma soprattutto ha autorizzato gli Stati membri *'to take all necessary measures (...) to protect civilians and*

<sup>125</sup> Consiglio di sicurezza, comunicato stampa del 22 febbraio 2010, UN doc. SC/10180; AFR/2120.

<sup>126</sup> Sul punto e, in generale, per una ricostruzione degli eventi ed un commento sulla crisi, si veda il *Peace and Security Council Report n. 21*, aprile 2011, pp. 2-7, pubblicato dall'Institute for Security Studies (ISS) e disponibile sul sito: [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).

<sup>127</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 del 26 febbraio, UN doc. S/RES/1970.

<sup>128</sup> Il 16 maggio 2011 il Procuratore della Corte penale internazionale ha richiesto l'adozione di un mandato d'arresto per crimini contro l'umanità nei confronti di Gheddafi, del figlio Saif Al Islam e del capo dell'intelligence Abdullah Al Sanousi. La Camera preliminare ha proceduto ad adottare tre mandati d'arresto nei confronti degli indagati il 27 di giugno: i capi d'accusa comprendono atti di omicidio e persecuzione, quali crimini contro l'umanità. Sul *referral*, si vedano le riflessioni di A. RICCARDI, *Sul referral della situazione libica alla Corte penale internazionale*, in *DUDI*, 2011, pp. 377-382.

<sup>129</sup> Assemblea generale, risoluzione 65/265 del 3 marzo 2011, UN doc. A/RES/65/265.

<sup>130</sup> Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, risoluzione 15/1, *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya*, del 25 febbraio 2011 (UN doc. A/HRC/S-15/1). Con tale risoluzione il Consiglio, che esortava il governo *'to meet its responsibility to protect its population'* (par. 2), chiedeva anche l'istituzione di una commissione indipendente chiamata ad indagare sulle gravi violazioni dei diritti umani commesse in Libia.

*civilian populated areas under threat of attack*<sup>131</sup>. L'intervento condotto dalla NATO ai sensi della risoluzione n. 1973 ha subito contribuito a contenere l'offensiva di Gheddafi e ha gradualmente permesso agli insorti di prendere il controllo del Paese, sino all'uccisione dell'ex leader libico. L'operazione è stata, tuttavia, oggetto di critiche da parte di coloro che ritengono che tale missione si sia spinta oltre il mandato conferito dall'ONU<sup>132</sup>.

Dell'importanza del richiamo alla responsabilità di proteggere, effettuato nelle risoluzioni citate, si è già detto<sup>133</sup>. In entrambi gli strumenti il Consiglio di sicurezza ha, infatti, per la prima volta menzionato esplicitamente la dottrina, rammentando in particolare i doveri gravanti sulle autorità libiche<sup>134</sup>. Si tratta evidentemente di un passaggio importantissimo nel processo che ha gradualmente determinato l'applicazione della responsabilità di proteggere da parte degli organi delle Nazioni Unite.

Conviene, però, a questo punto soffermarsi sul ruolo svolto dall'Unione Africana nel corso della crisi.

Rispetto all'intraprendenza manifestata da tale organizzazione in altre occasioni e, in generale, considerando le sue ambizioni in materia di mantenimento della pace e della sicurezza sul continente africano, è sorprendente come l'Unione Africana abbia contenuto i toni

<sup>131</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1973 del 17 marzo 2011, UN doc. S/RES/1973, par. 4-10.

<sup>132</sup> Per U. VILLANI, per esempio, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, sebbene formalmente volta a garantire la protezione dei civili, si sarebbe facilmente prestata ad essere utilizzata per intervenire militarmente contro il governo di Gheddafi e, dunque, a sostegno degli insorti: *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in DUDI, 2011, pp. 369-373 e, in particolare, p. 371. Anche G. EVANS ha sottolineato, a sua volta: *'military action expressly designed to kill Gaddafi or force him into exile, to ensure rebel victory in a civil war, or to achieve a more open and responsive system of government in Libya is simply not permissible under the explicit legal terms of UN resolution 1973. Nor is it permissible under the moral first principles of the 'Responsibility to Protect' doctrine (...). It is true that one or more of these results might, conceivably, be the effect of permissible military action, but they cannot be its objective'*. G. EVANS, *UN Targets Libya with Pinpoint Accuracy*, in *The Age*, 24 marzo 2011, (<http://www.gevans.org/opeds/oped110.html>, ultimo accesso ottobre 2011). Vedi anche N. RONZITTI, *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in *Affari Internazionali*, 20 marzo 2011, (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699>) e ID., *È lecito armare i ribelli libici?*, *ibidem*, 1 aprile 2011, (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1713>).

<sup>133</sup> Capitolo I, par. 3.2.6.

<sup>134</sup> Si segnala che una voce autorevole considera altamente fuorviante il riferimento alla responsabilità di proteggere gravante sul governo libico: vedi P. PICONE *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in DUDI, 2011, pp. 220-222.

della propria risposta alla vicenda libica<sup>135</sup>. Tale cautela stupisce soprattutto se si considera il tempestivo coinvolgimento di un'altra organizzazione regionale, la Lega Araba, che ha subito dimostrato di voler prendere una posizione molto netta contro il comportamento del regime di Gheddafi.

A tal proposito occorre ricordare che la Libia rappresenta uno degli Stati più influenti all'interno dell'UA, non solo per quanto concerne i contributi economici al suo funzionamento, ma anche da un punto di vista ideologico: Gheddafi si è fatto sempre portavoce di ambiziose aspirazioni pan-africane, che da principi ispiratori dell'OUA sono state confermate come caposaldi anche della nuova organizzazione<sup>136</sup>. La crisi in Libia, pertanto, non è solo causa di preoccupazione per l'Unione Africana in quanto vicenda drammatica in grado di minacciare la pace e la sicurezza dell'intera regione nordafricana, ma anche per le sue potenziali conseguenze a detrimento dell'operatività dell'organizzazione stessa<sup>137</sup>.

Il Consiglio per la pace e la sicurezza africana ha considerato per la prima volta la vicenda libica il 23 febbraio e ha adottato un primo comunicato, con cui ha condannato fortemente l'uso eccessivo ed in-

<sup>135</sup> Per un commento sul ruolo dell'Unione Africana in Libia, vedi anche K. ANING e S. ATUOBI, *Application of and responses to the Responsibility to Protect norm at the regional and subregional levels in Africa: lessons for implementation*, in AA.Vv., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, (all'indirizzo: <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=457>, ultimo accesso ottobre 2011), pp. 12 ss.; lamentano il ritardo e l'inefficacia della reazione dell'organizzazione regionale: P. KAGAME, *Rwandans know why Gaddafi must be stopped*, 24 marzo 2011, (<http://allafrica.com/stories/201103240033.html>) e M. KITUYI, *Libya, Cote d'Ivoire burn as Africa runs in circles*, 26 marzo 2011 (<http://allafrica.com/stories/201103280161.html>). Critici sulla risposta dell'AU anche S.A. DERSSO, *The case for AU mediation in Libya*, 17 maggio 2011, F.B. ABOAGYE, *The AU's policy on Libya isolates it*, 6 giugno 2011, entrambi reperibili sul sito dell'Institute for Security Studies ([www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)) e M.S. KIMENYI, *Libya and Ivory Coast crises point to needed reform of the African Union*, 31 marzo 2011 ([http://www.brookings.edu/opinions/2011/0331\\_african\\_union\\_kimenyi.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0331_african_union_kimenyi.aspx)), che denuncia a chiare lettere: 'the AU must reform itself so that not all leaders are automatically eligible to chair the organization. Eligibility should at a minimum require a demonstrated record of adherence to the core principles of democracy and commitment to the protection of human rights. The African Union deserves respect not only by the African people but also by the international community. However, such respect would not be forthcoming when the organizations chairs are literally thugs who violate the rights of their own citizens, contrary to the ideals of the organization'. Ultimo accesso per tutti gli indirizzi web, ottobre 2011.

<sup>136</sup> B. KIOKO, *The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention*, in *IRRC*, 2003, p. 811-812.

<sup>137</sup> ISS, *Peace and Security Council Report n. 21*, cit., p. 4.

discriminato della forza e di armi letali contro i protestanti, sottolineando come questo rappresentasse una violazione dei diritti umani e del diritto umanitario e continuasse a determinare ingenti perdite umane e materiali<sup>138</sup>. Le autorità libiche venivano, dunque, esortate *'to ensure the protection and security of the citizens and also ensure the delivery and provision of humanitarian assistance to the injured and other persons in need'*<sup>139</sup>.

Riunitosi nuovamente il 10 marzo, il Consiglio per la pace e la sicurezza ha adottato un ulteriore comunicato con cui ha inteso ribadire la propria preoccupazione per la situazione in corso nel Paese (considerata una minaccia alla pace ed alla sicurezza dell'intera regione) e sottolineare la legittimità delle aspirazioni del popolo libico a riforme politiche, economiche e sociali, nonché la necessità che tali ambizioni trovassero realizzazione in modo pacifico e democratico<sup>140</sup>. Nell'esprimere il proprio biasimo rispetto agli atti di violenza, il Consiglio ha adottato una posizione decisamente terza rispetto alle parti del conflitto, manifestando *'unequivocal condemnation of the indiscriminate use of force and lethal weapons, whoever it comes from, resulting in the loss of life, both civilian and military, and the transformation of pacific demonstrations into an armed rebellion'* e, soprattutto, chiarendo la propria avversione rispetto ad un eventuale intervento militare straniero che potesse violare la sovranità del suo Stato membro<sup>141</sup>. Con il comunicato, il Consiglio istituiva poi un Comitato, l'*AU High-Level ad hoc Committee on Libya* – composto dai capi di Stato di Sudafrica, Congo, Mali, Uganda e Mauritania, oltre che dal Presidente della Commissione dell'UA, Jean Ping – chiamato, in particolare, a promuovere il dialogo tra le parti del conflitto e a monitorare la situazione sul campo<sup>142</sup>.

Nel corso della prima riunione del 19 marzo (che ha visto la partecipazione di alcune autorità libiche, ma non di membri del Consi-

<sup>138</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato 23 febbraio 2011, doc. PSC/PR/COMM(CCLXI), par. 2.

<sup>139</sup> *Ibidem*, par. 3.

<sup>140</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato 10 marzo 2011, doc. PSC/PR/COMM.2(CCLXV), par. 3-4.

<sup>141</sup> *Ibidem*, par. 5 e 6.

<sup>142</sup> Specificatamente, il mandato del Comitato comprende i seguenti compiti: *'engage with all parties in Libya and continuously assess the evolution of the situation on the ground; facilitate an inclusive dialogue among the Libyan parties on the appropriate reforms; engage AU's partners, in particular the League of Arab States, the Organization of the Islamic Conference, the European Union and the United Nations, to facilitate coordination of efforts and seek their support for the early resolution of the crisis'*, *ibidem*, par. 8.

glio di transizione nazionale), il Comitato ha stabilito con i rappresentanti del governo libico una *roadmap*, formulata dal Consiglio per la pace e la sicurezza, al fine di trovare una soluzione politica alla crisi<sup>143</sup>. A partire da tale data, il Comitato ha instaurato un dialogo con le autorità libiche e con i membri del Consiglio di transizione nazionale, ed ha, altresì, organizzato un incontro tecnico (a cui hanno preso parte anche Nazioni Unite, Lega Araba, Organizzazione delle Conferenze Islamiche e Unione Europea) per stabilire le modalità di definizione di un cessate il fuoco e l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio<sup>144</sup>.

Riunendosi in sessione straordinaria il 25 maggio, l'Assemblea dell'Unione ha ribadito la necessità di promuovere una soluzione politica del conflitto per garantire *'sustainable peace in Libya, (...) the legitimate aspirations of the Libyan people to democracy, rule of law, respect for human rights and good governance, as well as (...) the unity and territorial integrity of Libya'*<sup>145</sup>. Insistendo sull'esigenza di fermare ogni attacco contro la popolazione, l'Assemblea ha sottolineato l'opportunità che, pur in attesa di un completo cessate il fuoco tra le parti del conflitto, anche le operazioni aeree della NATO venissero interrotte. La posizione assunta dall'Assemblea si pone in aperta polemica con l'operato dell'Alleanza atlantica. L'organo, infatti, ha denunciato chiaramente che la continuazione della missione *'defeats the very purpose for which it was authorized in the first place, i.e. the protection of the civilian population, and further complicate any transition to a democratic dispensation in Libya'*<sup>146</sup> e ancora, ri-

<sup>143</sup> Tale *roadmap* è riportata nel *Nouakchott communiqué* del 19 marzo 2011, adottato a seguito della prima riunione dell'*AU High-Level ad hoc Committee on Libya*, al par. 5: *'the High-Level ad hoc Committee reaffirmed AU's conviction on the need for an urgent African action revolving around the following elements: (i) the immediate cessation of all hostilities; (ii) the cooperation of the concerned Libyan authorities to facilitate the diligent delivery of humanitarian assistance to the needy populations; the protection of foreign nationals, including African migrant workers living in Libya; and (iv) the adoption and implementation of political reforms necessary for the elimination of the causes of the current crisis. In this regard and building on the PSC communiqué of 10 March 2011, the meeting reaffirmed the legitimacy of the aspirations of the Libyan people for democracy, political reform, justice, peace and security, as well as socio-economic development, and the need to ensure that these aspirations are fulfilled in a peaceful and democratic manner'*.

<sup>144</sup> Si veda il *Nouakchott communiqué* del 9 aprile 2011, adottato a seguito della seconda riunione del Comitato, in cui lo stesso fa riferimento al *consultative meeting* del 25 marzo e alla *technical consultation* del 9 aprile.

<sup>145</sup> Assemblea dell'Unione Africana, *Decision on the peaceful resolution of the Libyan crisis – Enhancing Africa's leadership, promoting African solutions*, 25 maggio 2011, doc. EXT/ASSEMBLY/AU/DEC/(01.2011), par. 3.

<sup>146</sup> *Ibidem*, par. 5.

ferendosi alle risoluzioni n. 1970 e n. 1973, ha espresso grave preoccupazione per l'interpretazione unilaterale di tali documenti *'in an attempt to provide a legal authority for military and other actions on the ground that are clearly outside the scope of these resolutions, and at the resulting negative impact on the efforts aimed at building an international order based on legality'*<sup>147</sup>.

All'inizio del mese di luglio, il Comitato istituito dall'Unione africana presentava alle parti un *Framework Agreement* per la soluzione politica della crisi<sup>148</sup>, fondato sui principi definiti nella *roadmap* e approvato precedentemente dall'Assemblea dell'Unione<sup>149</sup>. La proposta d'accordo era subito salutata con favore dal Consiglio per la pace e

<sup>147</sup> *Ibidem*, par. 7. È da segnalare, poi, che non sono mancati attriti tra l'Unione Africana e le Nazioni Unite anche con riferimento agli sforzi diplomatici per la soluzione politica: nel documento citato nel testo l'Assemblea ha, infatti, lamentato una certa emarginazione del contributo del continente in questa prospettiva: *'the Assembly expressed Africa's surprise and disappointment at the attempts to marginalize the continent in the management of the Libyan conflict, recalling that the role of the High-Level ad hoc Committee is formally recognized by the Security Council in paragraph 2 of resolution 1973 (2011), and falls within the overall context of Chapter VIII of the UN Charter on the role of regional arrangements in the settlement of disputes among and within their member States. The Assembly also recalled that Africa, particularly the countries of the region, are those that bear the greatest impact of the conflict in Libya, both in terms of security and socio-economic consequences'* (*ibidem*, par. 8). Tale insoddisfazione è stata espressa anche dal Consiglio per la pace e la sicurezza nel corso dell'*annual consultative meeting* con il Consiglio di sicurezza, tenutosi il 21 maggio 2011. In tale occasione, sono state espresse riserve da parte dell'organo dell'Unione Africana rispetto alla decisione – adottata dal *Contact Group on Libya*, nel corso dell'incontro del 5 maggio a Roma – di considerare l'inviato speciale del Segretario generale quale *focal point* per le attività di mediazione. Ciò rappresenterebbe, infatti, secondo l'organizzazione regionale un chiaro tentativo di ridimensionare il contributo l'*AU High-Level adhoc Committee on Libya*. Si veda sul punto il *Peace and Security Council Report n. 24*, luglio 2011, pp. 6-8, pubblicato dall'Institute for Security Studies (ISS) e disponibile sul sito: [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org), ultimo accesso ottobre 2011.

<sup>148</sup> Comunicato stampa del 1 luglio 2011: *Official presentation by the AU to the Libyan parties of a Proposal on a Framework Agreement for a political solution to the crisis in Libya*, disponibile sul sito dell'Unione africana: [www.au.int](http://www.au.int).

<sup>149</sup> Si vedano le decisioni adottate dall'Assemblea nel corso della 17a sessione ordinaria (23 giugno-1 luglio 2011), e in particolare, la *Decision on the situation in Libya* (doc. Assembly/AU/Dec.385(XVII)), nonché la *Decision on the implementation of the Assembly decisions on the International Criminal Court* (doc. Assembly/AU/Dec.366(XVII)) con cui l'Assemblea ha espresso forti preoccupazioni per l'adozione di un mandato d'arresto nei confronti di Gheddafi e, esortando gli Stati parti a rifiutarsi di cooperare con la Corte per l'esecuzione di tale provvedimento, ha chiesto al Consiglio di sicurezza di sospendere il procedimento ai sensi dell'art. 16 dello Statuto della Corte penale internazionale.

la sicurezza<sup>150</sup>. Con il comunicato del 26 agosto, adottato nel corso di un *emergency meeting*, il Consiglio per la pace e la sicurezza auspica *‘the formation of an inclusive transitional Government, the establishment of a constitutional and legislative framework for the democratic transformation of Libya, as well as for support towards the organization of elections and the national reconciliation process’*<sup>151</sup>.

Senza dubbio, nella prospettiva di risolvere rapidamente la crisi, è apprezzabile la presenza di una realtà istituzionale che sia dedita, esclusivamente, alla promozione di una soluzione politica, soprattutto quando metodi assai più coercitivi sono, comunque, posti in essere da altri soggetti. Da questo punto di vista, l’Unione Africana ha certamente manifestato un’intraprendenza lodevole.

Ciò che stupisce dell’atteggiamento dell’organizzazione, non è tanto che l’Unione Africana abbia dichiarato la propria contrarietà all’ipotesi (poi realizzata) di un intervento militare straniero, né che il Consiglio per la pace e la sicurezza non abbia nemmeno azzardato un monito ai sensi dell’art. 4(h) dell’Atto Costitutivo, neppure nei termini molto vaghi che ha usato in occasione della crisi in Costa d’Avorio. L’avversione rispetto ad un intervento straniero è, infatti, certamente coerente con la scelta di promuovere la gestione locale delle crisi africane e, dunque, è in linea con le aspirazioni dell’organizzazione. D’altro canto, l’assenza dello Stato membro che è tra i più importanti contributori in termini finanziari e militari, avrebbe reso irrealizzabile e, comunque, inopportuno un intervento ai sensi dell’art. 4(h).

È, piuttosto, la scelta di evitare accuratamente di qualificare gli atti compiuti dalle autorità libiche come crimini internazionali (e, dunque, di riconoscere la gravità della condotta del governo) che genera sorpresa. Si tratta di un silenzio significativo, considerando, innanzitutto, che in altre occasioni l’Unione ha effettivamente promosso una soluzione pacifica della crisi, pur prendendo chiaramente posizione sulla gravità dei comportamenti delle parti coinvolte nel conflitto: la vicenda in Costa d’Avorio offre di nuovo esempio di tale prassi. In secondo luogo, è da segnalare che, sul continente, non solo la Lega

<sup>150</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, *press statement* 13 luglio 2011, doc. PSC/PR/PS/2.(CCLXXXV). Si veda sul punto il *Peace and Security Council Report* n. 25, agosto 2011, pp. 7-11, pubblicato dall’Institute for Security Studies (ISS) e disponibile sul sito: [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).

<sup>151</sup> Consiglio per la pace e la sicurezza, comunicato 26 agosto 2011, doc. PSC/AHG/COMM.(CCXCI), par. 3. Si veda anche il rapporto del Presidente della Commissione dell’UA *‘sur la situation en Libye et les efforts de l’Union Africaine en vue d’une solution politique a la crise libyenne’*, doc. PSC/AHG/3(CCXCI).

Araba, ma anche la Corte Africana per i diritti dell'uomo e dei popoli ha dato seguito alla propria condanna per il comportamento del regime. La Corte, per la prima volta da quando è entrata in funzione<sup>152</sup>, ha adottato delle misure provvisorie nei confronti del regime libico, agendo *motu proprio* e, dunque, nonostante l'assenza di una richiesta in tal senso della Commissione, in ragione dell'estrema gravità ed urgenza della situazione. L'organo giurisdizionale ha, infatti, imposto alle autorità libiche di cessare immediatamente ogni azione *'that would result in loss of life or violation of physical integrity of persons, which could be a breach of the provisions of the Charter or of other international human rights instruments'*<sup>153</sup>. La Corte stessa, pur non esprimendosi apertamente sul punto, ha significativamente richiamato un passaggio della risoluzione n. 1970, in cui il Consiglio di sicurezza ha sottolineato che gli attacchi condotti dalle autorità libiche *'may amount to crimes against humanity'*<sup>154</sup>. Di fronte a questo importante contributo della Corte – che rappresenta peraltro la prima valutazione compiuta da un organo giurisdizionale della vicenda – l'Unione Africana non ha neppure colto l'occasione per affermare la necessità per le autorità libiche di conformarsi a tale decisione.

Non può ritenersi, ad ogni modo, che questo smentisca il rilievo condotto sinora in merito alla possibilità di riconoscere nella responsabilità di proteggere una norma in via di formazione e al ruolo che la dottrina riveste nel rinvigorire l'azione delle organizzazioni regionali nella risposta alle crisi umanitarie. Non è infatti certamente sufficiente un solo caso contrario perché si interrompa il procedimento di formazione di una norma consuetudinaria che ben può essere un processo lento e, soprattutto, non lineare. D'altro canto, però, l'importanza della responsabilità di proteggere nello sviluppo di competenze specifiche in seno alle organizzazioni africane ci sembra rimanga un dato incontrovertibile.

Piuttosto, la vicenda libica sembra davvero palesare tutti i limiti di cui soffre il sistema africano di reazione alle gravi crisi interne, al-

<sup>152</sup> La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli è entrata in funzione nel 2004. Il caso della Libia è il secondo di cui si occupa, il primo presentato dalla Commissione. Una prima decisione (in cui peraltro la Corte ha negato di avere giurisdizione nel caso di specie) riguardava il ricorso presentato da un individuo contro il Senegal ed è stata adottata il 15 dicembre 2009.

<sup>153</sup> Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, decisione sulle misure provvisorie 25 marzo 2011, Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli v. Libia, *application* n. 004/2011, par. 25.

<sup>154</sup> *Ibidem*, par. 21.

meno quando direttamente coinvolto (e, anzi, gravemente responsabile di violazioni) sia proprio il governo e, soprattutto, un governo particolarmente influente nell'ambito dell'organizzazione.

#### 8. *Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali*

La prassi delle organizzazioni regionali in materia di reazione alle crisi interne e, più in generale, alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale non può certo ritenersi coerente e tanto meno uniforme. Essa, in particolare, non solo non è scevra da contraddizioni, ma soprattutto rivela tutti i limiti di cui soffrono queste realtà istituzionali. Si tratta, a ben vedere, di quegli stessi ostacoli al buon funzionamento che interessano tutte le istituzioni internazionali laddove alcuni Stati siano chiaramente più influenti (finanziariamente e politicamente) di altri; a questi si aggiungono, però, difficoltà logistiche ed economiche che, in molti casi, amplificano gli effetti perversi dell'egemonia interna alle organizzazioni.

Ciononostante, è possibile individuare alcuni profili della più recente prassi delle organizzazioni internazionali regionali meritevoli di attenzione.

L'analisi compiuta consente, innanzitutto, di intendere la solerzia che ha caratterizzato la reazione di alcune organizzazioni regionali e sub-regionali africane rispetto a crisi interne occorse sul territorio dei propri Stati membri come indicativa di un nuovo atteggiamento di tali istituzioni, ispirato alla responsabilità di proteggere.

Anche alla luce delle valutazioni compiute nel capitolo precedente, in cui si è chiarito quali evoluzioni istituzionali hanno interessato queste organizzazioni, deve, innanzitutto, segnalarsi che, in molti casi, esse si sono mosse ancor prima di avere gli strumenti giuridici per poterlo fare. Anzi, è forse la necessità di rispondere efficacemente ad alcune situazioni critiche, registrata direttamente sul campo, ad aver stimolato uno sviluppo anche istituzionale delle organizzazioni. Così la SADC e l'ECOWAS sono intervenute (rispettivamente, in Repubblica Democratica del Congo e Lesotho la prima, e in Liberia e Sierra Leone la seconda) prima che venissero istituiti organi e meccanismi deputati ad occuparsi di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: in particolare, l'Organo sulla politica, difesa e sicurezza<sup>155</sup> della SADC il Meccanismo per la prevenzione, gestione

<sup>155</sup> SADC, *Protocol on politics, defence and security*, 2001.

e risoluzione dei conflitti, il *peacekeeping* e la sicurezza<sup>156</sup> dell'ECOWAS. È importante sottolineare che in nessun caso la legittimità di queste operazioni è stata messa in discussione con riferimento all'assetto 'costituzionale' delle organizzazioni stesse, ma semmai con riferimento al diritto internazionale consuetudinario e, soprattutto, alla Carta delle Nazioni Unite. In dottrina è stato in proposito evidenziato che, già nel periodo della guerra fredda, gli Stati hanno pacificamente accettato che le organizzazioni regionali avessero la possibilità di istituire forze di *peacekeeping* anche in assenza di specifiche disposizioni procedurali nelle loro carte istitutive e che, più in generale, fosse ad esse consentito realizzare ciò che è legittimo porre in essere per i singoli Stati<sup>157</sup>.

Per quanto riguarda il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, poi, le vicende che meritano particolare attenzione sono i due interventi condotti dall'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone. Si è visto nel capitolo precedente che le Nazioni Unite, sin dai primi anni '90, hanno riconosciuto le potenzialità di un maggior coinvolgimento delle organizzazioni regionali in materia di mantenimento della pace, superando l'idea (per certi versi ricavabile dal dettato del Capitolo VIII della Carta) di queste ultime come 'organi' dell'ONU. Ciononostante, non è mai stata ventilata la possibilità che le organizzazioni regionali potessero prescindere dall'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza. Gli interventi dell'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone, tuttavia, dimostrano che alcune organizzazioni hanno manifestato non solo l'intenzione, ma anche la capacità di intervenire in situazioni che il Consiglio non era stato in grado di gestire. Sul punto è certamente necessario un ulteriore approfondimento, per il quale si rinvia al capitolo successivo, che consentirà – anche attraverso il confronto di tali vicende con il caso più contestato di intervento umanitario, ovvero l'operazione NATO in Kosovo – di riconoscere quali siano i reali margini di manovra delle organizzazioni regionali. In particolare, l'analisi di questi episodi permetterà di verificare fino a che punto

<sup>156</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, 1999.

<sup>157</sup> C. GRAY, *op. cit.*, pp. 390-392. L'Autrice evidenzia, in particolare, l'assenza di contestazioni sul punto, con riferimento all'intervento dell'ECOWAS in Liberia: 'as in earlier peacekeeping operations, an extremely relaxed attitude, or indifference, on the part of those concerned is very noticeable with regard to this issue of the constitutional propriety of the creation of peacekeeping forces', *ibidem*, p. 394. Gli stessi rilievi valgono per i successivi interventi in Sierra Leone e Costa d'Avorio, *ibidem*, p. 395.

sia concepibile un'autorizzazione *ex post facto* da parte del Consiglio di sicurezza, che – come si è già ricordato – rappresenta una delle ipotesi di legittimazione all'intervento militare per fini umanitari, ventilato dalla dottrina della responsabilità di proteggere.

Per quanto, poi, concerne più strettamente il *peacekeeping* – appurata la tendenza delle Nazioni Unite a promuovere l'iniziale spiegamento di una forza regionale, in previsione del trasferimento delle competenze ad una successiva missione ONU<sup>158</sup> – deve evidenziarsi come questa prassi possa di per sé rappresentare il terreno fertile per autorizzazioni *a posteriori* o, comunque, per la concessione di più ampi margini di autonomia alle organizzazioni regionali. Se, infatti, è vero che le operazioni di *peacekeeping* non rientrano di per sé nella categoria di azioni per cui l'art. 53 richiede l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, è evidente che gli scenari complessi in cui tali missioni si trovano ad operare possono richiedere un repentino cambiamento del mandato da parte dell'organizzazione stessa, che ottenga in un secondo momento il benestare del Consiglio di sicurezza<sup>159</sup>. Inoltre, le esperienze di transizione da una missione dell'Unione Africana ad un'operazione ONU, ma soprattutto la sperimentazione di un'operazione ibrida (l'UNAMID), confermano quanto ormai le Nazioni Unite percepiscano le organizzazioni regionali come veri e propri *partner* nella risposta della crisi e non come semplici attori a cui 'subappaltare' le proprie competenze.

Infine, oggetto di ulteriore approfondimento deve essere anche la questione della legittimità dell'intervento basato sull'invito del governo, che rappresenta il fondamento giuridico della missione della SADC in Lesotho. Questa ipotesi di legittimità deve essere correttamente circoscritta al verificarsi di precise condizioni; tuttavia, in dottrina è stato sostenuto che il Protocollo dell'ECOWAS e l'Atto Co-

<sup>158</sup> S. PALIWAL descrive bene i rapporti tra Unione Africana ed ECOWAS, da una parte, e le Nazioni Unite, dall'altra, in materia di *peacekeeping*: 'both the AU and ECOWAS have asserted for themselves the primary responsibility over maintaining peace, security, and stability in their regions – an assertion borne out by their practice. This is not to say that the Security Council has abdicated its responsibility over the African continent, nor that it has expressly delegated that authority in toto to the African regional organizations. Rather, the practice reveals continued coordination, simultaneous engagement, and, in many cases, eventual integration of regional peacekeeping operations into UN-mandated operations. (...) While the response may be collaborative or simultaneous engagement by a regional organization and the Council, there is evidence of past practice that supports truly first-instance engagement by a regional organization'. ID., *The primacy of regional organizations in international peacekeeping: the African example*, in *VaJIL*, 2010, p. 216.

<sup>159</sup> Per una più ampia riflessione sul punto, capitolo V, par. 2.2.

stitutivo dell'UA (nonché il Protocollo di Durban) abbiano attribuito all'organizzazione stessa la competenza di prendere una simile decisione<sup>160</sup>. Sarebbe, dunque, possibile ritenere che gli Stati membri siano dispensati – al verificarsi delle condizioni precisate dagli strumenti citati – dal prestare il proprio consenso all'intervento dell'organizzazione sul proprio territorio. Anche su questo profilo è necessario svolgere alcune riflessioni con riferimento alla dottrina della responsabilità di proteggere.

<sup>160</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., pp. 164 ss.



## CAPITOLO V

### *Intraprendenza delle organizzazioni regionali in Africa e compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite.*

### *Verso un sistema regionale di sicurezza collettiva ispirato alla responsabilità di proteggere?*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane alla luce della responsabilità di proteggere. – 2. Intraprendenza delle organizzazioni regionali e autorizzazioni *ex post* del Consiglio di sicurezza: una tendenza in crescita? - 2.1. L'ammissibilità dell'autorizzazione *ex post*. - 2.1.1. Il precedente dell'operazione NATO in Kosovo e il dibattito sull'intervento umanitario. - 2.1.2. La risoluzione n. 1244 del 1999 del Consiglio di sicurezza. - 2.1.3. Limiti e condizioni delle autorizzazioni *ex post*. - 2.2. Prospettive future, alla luce degli sviluppi della prassi e dell'emergere della responsabilità di proteggere come norma di diritto internazionale. – 3. Il diritto di intervento: l'istituzionalizzazione della responsabilità di proteggere. - 3.1 Il diritto d'intervento dell'Unione Africana: una nuova eccezione al divieto di uso della forza? - 3.2. L'Atto Costitutivo dell'Unione Africana e il consenso preventivo all'intervento. - 3.2.1. La legittimità dell'intervento militare su invito alla luce delle norme di *jus cogens*. - 3.2.2. Il requisito dell'autorità effettiva di governo. - 3.2.3. Le modalità di manifestazione del consenso. - 3.2.4. Il caso specifico delle organizzazioni internazionali. – 4. Il consenso all'intervento delle organizzazioni regionali, la prassi delle autorizzazioni *ex post* e lo sviluppo di un sistema regionale di sicurezza collettiva, ispirato alla responsabilità di proteggere.

#### *1. Introduzione. Le tendenze evolutive della prassi delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane alla luce della responsabilità di proteggere*

Nei capitoli precedenti si è dato conto dei più rilevanti orientamenti evolutivi della prassi delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane. Lo sviluppo ha interessato, da una parte, le istituzioni stesse – che hanno subito notevoli modifiche, sia per quanto concerne le finalità e i compiti ad esse attribuite dagli Stati, sia per quanto riguarda gli strumenti di cui esse si sono gradualmente dotate – e, dall'altra, le modalità con cui le organizzazioni regionali hanno risposto alle crisi che hanno interessato alcuni Stati membri.

Nelle prossime pagine s'intende, invece, offrire un'interpretazione di tale evoluzione che consideri la responsabilità di proteggere come chiave di lettura.

Si è visto che la dottrina della responsabilità di proteggere è stata

originariamente elaborata per fornire un nuovo approccio scientifico alla dibattuta questione della legittimità dell'intervento umanitario. Con il rapporto del 2001, l'ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) aveva, infatti, identificato alcuni criteri di legittimità per operazioni militari con fini umanitari, considerando in particolare possibili alternative all'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza, ovvero il ricorso al meccanismo previsto nella risoluzione 'Uniting for peace' dell'Assemblea generale o il coinvolgimento tempestivo di organizzazioni regionali, che ricevano l'approvazione del Consiglio *a posteriori*. La dottrina della responsabilità di proteggere ha, poi, contribuito a rilanciare il dibattito sui contenuti della sovranità e sul ruolo complementare della comunità internazionale nella protezione degli individui, nonché sull'opportunità di inserire la questione dell'intervento umanitario in un contesto di più ampio respiro che, in particolare, tenga in considerazione – oltre alla reazione alle crisi umanitarie – la prevenzione e la ricostruzione come fasi di fondamentale importanza.

Nonostante la tendenza – documentata nella prassi delle Nazioni Unite – a ridimensionare la portata della responsabilità di proteggere e, in particolare, a distinguerla nettamente dall'intervento umanitario, la possibilità di legittimare interventi militari che intendano porre fine a gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, pur prescindendo dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, rimane un tema sensibile, che le organizzazioni regionali – l'Unione Africana (UA) in primo luogo – sembrano considerare attentamente.

In effetti, è possibile intendere l'intraprendenza di alcune organizzazioni come 'sintomo' dell'emersione di un nuovo paradigma nelle relazioni internazionali: si tratta proprio di quell'idea di responsabilità complementare, gravante sull'intera comunità internazionale nel caso di gravi violazioni dei diritti umani, che esige una risposta tempestiva ed efficace, anche quando il Consiglio di sicurezza non sia in grado di adempiere correttamente i propri compiti. In questa prospettiva, dunque, l'analisi compiuta confermerebbe la crescente diffusione di un'*opinio necessitatis* (ovvero di una condivisa percezione della necessità) di rendere la comunità internazionale nel suo insieme – anche, e soprattutto, attraverso le sue forme organizzative – concretamente responsabile della protezione effettiva ed efficace degli individui. Pur in assenza di una prassi consistente e uniforme, questo dato segnala una tendenza evolutiva che può essere in grado di trasformare un principio ispiratore, in una vera e propria norma di diritto internazionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Per ulteriori riflessioni sul punto, sia concesso rinviare a L. POLI, *R2P as an*

D'altra parte, è la stessa responsabilità di proteggere ad offrire la dimensione concettuale che contribuisce a definire la legalità (o, quanto meno, la legittimità) dell'intervento delle organizzazioni internazionali regionali nelle crisi interne, pur in assenza di previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Tra le altre cose, l'individuazione di un ambito molto ben circoscritto, in cui il dovere di proteggere efficacemente gli individui grava sull'intera comunità internazionale, consente di determinare in termini chiari i confini entro i quali gli Stati sono chiamati ad ovviare alle difficoltà tecniche che inficiano il meccanismo previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, ricorrendo a soluzioni che prescindano dal ruolo centrale del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace.

Tenendo in considerazione questa duplice dimensione, nelle prossime pagine saranno analizzati due specifici profili della più recente prassi delle organizzazioni regionali.

Innanzitutto, si verificherà l'ammissibilità dell'autorizzazione *a posteriori*, ovvero dell'approvazione per operazioni militari di organizzazioni regionali formulata dal Consiglio di sicurezza in un momento successivo al loro inizio. Si tratta, come si è visto, di una possibilità esplicitamente prospettata dai redattori del rapporto '*the Responsibility to Protect*', che trova peraltro importanti elementi di conferma nella prassi. Proprio l'analisi di quest'ultima – e, in particolare, il confronto tra gli interventi della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) in Liberia e in Sierra Leone, da una parte, e l'operazione dell'Alleanza atlantica (NATO) in Kosovo, dall'altra – consentirà di definire entro quali limiti l'autorizzazione *ex post* possa considerarsi ammissibile e rappresenti, dunque, una soluzione praticabile in caso di *impasse* del Consiglio di sicurezza.

In secondo luogo, l'analisi si concentrerà sull'attribuzione alle organizzazioni regionali – realizzata in particolar modo in seno all'ECOWAS e all'Unione Africana – di importanti poteri di azione in caso di gravi crisi, che sono stati talvolta descritti in dottrina come forme di codificazione di un vero e proprio diritto di intervento umanitario. Il riferimento è alle competenze attribuite dal Protocollo del 1999 al Meccanismo per la prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti, il *peacekeeping* e la sicurezza<sup>2</sup> dell'ECOWAS (chiamato ad intervenire in conflitti interni che rischino di generare una crisi umanitaria o costituiscano una minaccia alla pace ed alla sicurezza della

*emerging rule of International Law and the opinio necessitatis of an accountable international community*, in *CI*, 2010, pp. 579-599.

<sup>2</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, 1999.

sub-regione, ma anche in situazioni *short of war*, come gravi violazioni dei diritti umani e della *rule of law*) e, soprattutto, al diritto di intervento che l'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo e l'art. 4(j) del Protocollo di Durban<sup>3</sup> riconoscono all'Unione Africana in caso di gravi situazioni e, in particolare, in occasione della commissione di crimini internazionali. In entrambi i casi, infatti, tali competenze – attribuite dagli Stati membri alle due organizzazioni attraverso strumenti patrizi – sembrerebbero prescindere dalla previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Sarà necessario, pertanto, valutare la conformità di tali previsioni con il sistema ideato a San Francisco e, soprattutto, chiarire se – e fino a che punto – la dottrina della responsabilità di proteggere contribuisca a legittimare tali soluzioni alternative al meccanismo previsto dal Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

2. *Intraprendenza delle organizzazioni regionali e autorizzazioni ex post del Consiglio di sicurezza: una tendenza in crescita?*

Si è avuto modo di illustrare, nel precedente capitolo, come gli interventi dell'ECOWAS in Liberia e in Sierra Leone rappresentino due casi in cui il Consiglio di sicurezza, intervenendo in un momento successivo rispetto all'azione posta in essere dall'organizzazione sub-regionale, abbia provveduto a ratificarne l'operato. In particolare, con riferimento alla crisi in Liberia, attraverso la risoluzione n. 866 del 1993, il Consiglio mostrava non solo di essere perfettamente consapevole della natura del ruolo svolto nel Paese dall'organizzazione sub-regionale, ma anche di appoggiarne pienamente l'operato. D'altro canto, anche per quanto concerne il conflitto in Sierra Leone, il Consiglio esprimeva il proprio supporto per le attività dell'ECOWAS e soprattutto il riconoscimento – benché tacito – della loro liceità.

Nonostante le due vicende citate rappresentino solidi esempi dell'intraprendenza delle organizzazioni regionali, cui ha fatto seguito un'autorizzazione *a posteriori* del Consiglio di sicurezza, la prassi più recente non sembra presentare ulteriori conferme di tale tendenza evolutiva. È possibile ipotizzare che questo sia dovuto, almeno in parte, al rafforzamento del dialogo tra organizzazioni regionali e Nazioni Unite – di cui si è dato conto nel capitolo III – che permette a tali istituzioni, nella maggioranza dei casi, di concertare più agilmente la risposta tempestiva alle crisi sul continente africano, rispo-

<sup>3</sup> Unione Africana, *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, (Protocollo di Durban) 2002.

sta che, peraltro, finisce per essere il più delle volte affidata alle organizzazioni regionali stesse.

Non può escludersi, però, che casi di autorizzazioni *ex post* si realizzino in futuro. Tuttavia, prima di accertare fino a che punto tale eventualità debba considerarsi concreta e, soprattutto, di valutare il significato della responsabilità di proteggere in quest'ambito, occorre verificare entro quali limiti le autorizzazioni *a posteriori* possano considerarsi ammissibili.

### 2.1. L'ammissibilità dell'autorizzazione *ex post*

L'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite dispone che nessuna azione coercitiva possa essere intrapresa da un'organizzazione regionale in assenza di autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza.

Si è visto in proposito come, al fine di garantire la certezza del diritto e alla luce della *ratio* dell'art. 53 – che intende riconoscere in capo al Consiglio di sicurezza una funzione di controllo e, per quanto possibile, di direzione dell'operato delle organizzazioni regionali – tale autorizzazione dovrebbe essere formulata in termini espliciti e, soprattutto, precedere qualunque intervento di natura coercitiva voglia essere intrapreso da un'organizzazione regionale. Ciononostante, considerazioni di ordine pratico consentono di interpretare con una certa elasticità sia i criteri formali dell'autorizzazione (vale a dire i termini in cui essa viene formulata), che i tempi con cui l'approvazione viene adottata<sup>4</sup>.

A questo rilievo dobbiamo adesso aggiungere quanto si ricava dall'esame della prassi.

Com'è stato efficacemente sottolineato in dottrina, infatti, l'assenza di un chiaro requisito temporale e di indicazioni in merito alla forma che l'autorizzazione *ex art. 53* deve assumere, '*has inspired regional organisations' circumvention of Security Council control and their departure from the Chapter VIII framework*'<sup>5</sup>. In realtà, che l'ammis-

<sup>4</sup> Per una riflessione sulla possibilità di riconoscere la facoltà del Consiglio di sicurezza di adottare una risoluzione che vieti (anziché autorizzare) l'intervento regionale, si veda E. DE WET, *The Chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford 2004, p. 296. L'Autrice, in particolare, ritiene che ciò comporterebbe un'inversione di quanto in realtà stabilito dalla Carta, che prevede chiaramente una '*opt-in procedure*' e non, al contrario, una '*opt-out procedure*'. Vedi anche E. DE WET e M. WOOD, *Collective Security*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 20.

<sup>5</sup> A. ABASS, *Regional organisations and the development of collective security – Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, p. 53.

sibilità di autorizzazioni implicite e/o *ex post* sia direttamente ricavabile dall'analisi testuale dell'art. 53 o sia, invece, il prodotto di un'evoluzione della prassi, poco importa a questo punto. Piuttosto, è importante rilevare che, ovviamente, non si può considerare come autorizzazione *ex post* qualunque cenno di approvazione da parte del Consiglio di sicurezza e che, per valutare correttamente ogni ipotesi, occorre considerare tutti gli aspetti della singola vicenda e, in particolare, le ragioni che hanno determinato l'iniziale inazione del Consiglio di sicurezza, da una parte, e l'intraprendenza dell'organizzazione regionale, dall'altra.

In questa prospettiva, è possibile formulare qualche riflessione considerando la risoluzione n. 1244 adottata il 10 giugno 1999 dal Consiglio di sicurezza<sup>6</sup> in merito all'operazione condotta dalla NATO in Kosovo e, soprattutto, paragonando tale vicenda con i due interventi dell'ECOWAS esaminati in precedenza. Sebbene, infatti, anche nel caso della Liberia e della Sierra Leone, il Consiglio di sicurezza non abbia formulato in termini espliciti un'approvazione *ex post* per lo spiegamento dell'ECOMOG, la possibilità di riconoscere nella risoluzione n. 1244 un'autorizzazione *a posteriori* è questione ancor più dibattuta.

### 2.1.1. Il precedente dell'operazione NATO in Kosovo e il dibattito sull'intervento umanitario

Innanzitutto, occorre ricordare che l'intervento della NATO in Kosovo ha generato un ampio dibattito in seno alla comunità internazionale ed è correttamente considerato in dottrina il caso più discusso di intervento umanitario<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999, UN doc. S/RES/1244.

<sup>7</sup> La bibliografia sull'intervento della NATO in Kosovo è copiosa. Si segnalano, in particolare, oltre alle opere cui si farà puntuale riferimento più avanti: C. ANTONOPOULOS, *The NATO military sanction against the Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo) and the International Law of the use of the force*, in *RHDI*, 1999, pp. 391 ss.; W.J. BUCKLEY, *Kosovo: contending voices on Balkan interventions*, Erdmans Publishing, Grand Rapids 2000; A. BACEVICH e E. COHEN, *War over Kosovo*, Columbia University Press, New York 2001; R.B. BUILDER, *Kosovo and the 'new interventionism': promise or peril?*, in *JTL&P*, 1999, pp. 153 ss.; D. CHANDLER, *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, Pluto Press, London 2002; J. CHARNEY, *Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo*, in *AJIL*, 1999, pp. 834 ss.; C. CHINKIN, *Kosovo: a 'good' or 'bad' war?*, in *AJIL*, 1999, pp. 841 ss.; J. CURRIE, *NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo: making or breaking International Law*, in *CanYIL*, 1998, pp. 303 ss.; J. DUURSMA, *Justifying NATO's use of force in Kosovo?*, in *LJIL*, 1999, p. 287 ss.; R. FALK, *Kosovo, world order, and the future of International Law*, in *AJIL*, 1999, pp. 847 ss.; C. GREENWOOD, *Inter-*

L'organizzazione, com'è noto, ha infatti lanciato una campagna di bombardamenti contro obiettivi serbi senza essere stata a tal fine autorizzata dal Consiglio di sicurezza.

Tale organo aveva adottato in precedenza due risoluzioni (la n. 1160 del 31 marzo 1998 e, successivamente, la n. 1199 del 23 settembre 1998), con cui esprimeva la propria preoccupazione per l'aggravarsi della crisi kosovara, manteneva una posizione terza rispetto alle parti coinvolte (condannando sia l'uso eccessivo della forza da parte dell'esercito serbo che le azioni terroristiche dell'UÇK) e manifestava il proprio favore per una soluzione basata sull'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFI), con il riconoscimento di un ampio grado di autonomia per il Kosovo. Con la risoluzione n. 1199, poi, il Consiglio aveva, altresì, disposto il cessate il fuoco, indicando chiaramente il deteriorarsi della situazione in Kosovo come una minaccia alla pace e alla stabilità della regione.

In seguito, con la risoluzione n. 1203 del 24 ottobre 1998, il Consiglio si era limitato a salutare con favore la conclusione da parte del governo iugoslavo di due accordi rispettivamente con l'OSCE (Or-

*national Law and the NATO intervention in Kosovo*, in *ICLQ*, 2000, pp. 926 ss.; C. GUICHERD, *International Law and the war in Kosovo*, in *Survival*, 1999, pp. 19 ss.; L. HENKIN, *Kosovo and the law of 'humanitarian intervention'*, in *AJIL*, 1999, pp. 824 ss.; D.G. JOYNER, *The Kosovo intervention: legal analysis and a more persuasive paradigm*, in *EJIL*, 2002, pp. 597 ss.; J. JUDAH, *Kosovo: war and revenge*, Yale University Press, New Haven-London 2002; B. LAMBETH, *NATO's air war for Kosovo*, Rand, S. Monica 2001; J.J. MERRIAM, *Kosovo and the law of humanitarian intervention*, in *CWestResJIL*, 2001, pp. 111 ss.; M.E. O'CONNELL, *The UN, NATO, and International Law after Kosovo*, in *HRQ*, 2000, pp. 57 ss.; P. PICONE, *La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale*, in *RDI*, 2000, pp. 309 ss.; A. ROBERTS, *NATO's 'humanitarian war' over Kosovo*, in *Survival*, 1999, pp. 102 ss.; N. RONZITTI, (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 2000; A. SCHNABEL e R. THAKUR, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: selective indignation, collective action, and international citizenship*, UN University Press, Tokyo-New York-Paris 2000; E. SCISO, *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici e interni*, Giuffrè, Milano 2001; A. SOFAER, *International Law and Kosovo*, in *StanJIL*, 2000, pp. 1 ss.; M. SPINEDI, *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Quaderni Forum n. 3 Guerra e pace in Kosovo. Questioni etiche, politiche e giuridiche*, 1998, p. 23-31; S. THOMASHAUSEN, *Humanitarian intervention in an evolving world order: the case of Iraq, Somali, Kosovo and East Timor*, Africa Institute of South Africa, Pretoria 2002; D. WIPPMAN, *Kosovo and the limits of International Law*, in *FordhamILJ*, 2001, pp. 129 ss.; C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad-Cost*, 1999, pp. 378 ss.; S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *RDI*, 1999, pp. 975 ss. Per una raccolta dei documenti, cfr. H. KRIEGER (Ed.), *The Kosovo conflict and International Law: an analytical documentation, 1974-1999*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

ganizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e la NATO, finalizzati a consentire lo spiegamento di una missione di monitoraggio del cessate il fuoco da parte della prima e un'operazione aerea di ricognizione a cura della seconda. La risoluzione n. 1203 riporta, invero, un passaggio ambiguo rispetto alla possibilità di adottare ulteriori azioni per garantire la sicurezza del personale della missione OSCE. In particolare, il paragrafo 9 recita come segue: *'[the Security Council] welcomes in this context the commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to guarantee the safety and security of the Verification Missions (...), notes that, to this end, the OSCE is considering arrangements to be implemented in cooperation with other organizations, and affirms that, in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement (...)'*.

Nonostante l'ambiguità del passaggio, si deve escludere che esso rappresentasse un'autorizzazione implicita all'uso della forza per garantire lo svolgimento della missione dell'OSCE. Una conferma deriva, innanzitutto, dalla posizione di Federazione russa e Cina che, in occasione dell'adozione del citato documento, si erano limitate ad astenersi dal voto: esse avrebbero presumibilmente esercitato il proprio diritto di veto, se avessero ritenuto che il paragrafo menzionato facesse implicito riferimento al possibile ricorso alla forza armata. Inoltre, neppure gli Stati coinvolti nell'operazione sembrano aver considerato percorribile una simile ricostruzione.

Invero, occorre riconoscere che, a fronte della strenua opposizione di chi all'epoca considerava l'intervento NATO una chiara violazione della Carta di San Francisco, i sostenitori della legittimità dell'operazione non furono in grado di indicare in modo univoco e coerente il fondamento giuridico della stessa. Gli alleati, infatti, avevano in parte sostenuto che l'operazione intendeva rispondere alla violazione da parte della RFI delle obbligazioni imposte dalle risoluzioni n. 1199 e n. 1203 e, poi, soprattutto, avevano qualificato la missione come intervento umanitario. Questa posizione, sostenuta in particolare dal rappresentante del Regno Unito<sup>8</sup>, era stata già in precedenza pro-

<sup>8</sup> Il rappresentante del Regno Unito, evidenziava, proprio all'esordio dell'operazione NATO: *'the action being taken is legal. It is justified as an exceptional measure to prevent an overwhelming humanitarian catastrophe. Under present circumstances in Kosovo, there is convincing evidence that such a catastrophe is imminent. Renewed acts of repression by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia would cause further loss of civilian life and would lead to displacement of the civilian population on a large scale and in hostile conditions. Every means short of force has been tried to avert this situation. In these circumstances, and as an exceptional measure on grounds of overwhelming humanitarian necessity, military intervention is legally justifiable. The force now proposed is directed exclusively to averting a hu-*

spettata dallo stesso governo britannico in occasione dell'operazione *Provide Comfort*, condotta in Iraq nel 1991<sup>9</sup>.

Le operazioni aeree cui l'Alleanza atlantica diede inizio a seguito del fallimento della Conferenza di pace di Rambouillet, tenutasi nel febbraio del 1999<sup>10</sup>, hanno generato reazioni molto diverse tra gli Stati.

Alcuni Paesi hanno manifestato il proprio appoggio all'operazione considerata strettamente necessaria per porre fine ad un disastro umanitario, anche in considerazione dell'impossibilità del Consiglio di sicurezza, bloccato dal veto russo, di gestire efficacemente la vicenda. Altri Stati (*in primis*, Federazione russa, Cina, Namibia e India) hanno espresso grave preoccupazione per le conseguenze di un'operazione che rischiava di rappresentare un 'pericoloso precedente con effetti destabilizzanti a livello regionale e internazionale'<sup>11</sup>. La Federazione russa, tra l'altro, due giorni dopo l'inizio dell'operazione, proponeva (senza successo) l'adozione di una risoluzione per chiedere la fine dei bombardamenti, per la quale avevano votato a favore anche Cina e Namibia.

L'operazione è stata oggetto di pesanti critiche non solo per ciò che concerne l'assenza di un fondamento normativo inequivocabile, ma anche per le modalità con cui essa è stata condotta. L'intensità dei bombardamenti, in particolare, è stata considerata da molti commentatori sproporzionata al fine perseguito<sup>12</sup> e, anche in considera-

*manitarian catastrophe, and is the minimum judged necessary for that purpose*, 24 marzo 1999, UN doc. S/PV.3988, p. 12. In occasione del dibattito sulla proposta russa di risoluzione, il governo britannico ribadiva, poi: *'in the current circumstances, military intervention is justified as an exceptional measure to prevent an overwhelming humanitarian catastrophe'*, 26 marzo 1999, UN doc. S/PV.3989, p. 7.

<sup>9</sup> Si veda la Dichiarazione del *Foreign and Commonwealth Office*, in *BYIL*, 1992, p. 824, in cui si precisa che l'intervento umanitario senza il consenso dello Stato interessato può essere giustificato in casi estremi di bisogno umanitario.

<sup>10</sup> La Conferenza internazionale di pace di Rambouillet ha rappresentato l'ultimo tentativo di comporre la crisi attraverso la diplomazia. La soluzione proposta comprendeva l'occupazione del Kosovo da parte di forze internazionali, al fine di risolvere la crisi; il documento veniva, però, firmato solamente dal rappresentante dell'UÇK (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, ovvero Esercito di Liberazione del Kosovo) Adem Demaçi, mentre la Serbia rifiutava le condizioni prospettate, lamentando una violazione della propria sovranità territoriale. Gli scontri in Kosovo, nel frattempo, proseguivano. Il 24 marzo 1999, nonostante la strenua opposizione di Federazione russa e Cina e dietro un sostanziale silenzio del Consiglio di sicurezza, la NATO decideva di intraprendere un'operazione aerea per imporre alla Serbia la firma ed il rispetto degli accordi di Rambouillet. L'intervento si è concluso il 10 giugno, dopo 78 giorni di bombardamento.

<sup>11</sup> P. GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *CI*, 2007, p. 651.

<sup>12</sup> Si veda, in particolare, C.M. CHINKIN, *op. cit.*, 1999, p. 845; J.A. BURGER, *In-*

zione di alcuni incidenti verificatisi nel corso delle operazioni<sup>13</sup>, il Procuratore del Tribunale penale per la ex-Iugoslavia ha proceduto ad istituire un Comitato *ad hoc* al fine di decidere se procedere o meno ad un'indagine penale<sup>14</sup>.

In dottrina, la maggior parte degli Autori considera che l'intervento NATO abbia rappresentato una violazione del diritto internazionale<sup>15</sup>. La posizione di chi ha riconosciuto la legalità dell'inter-

*ternational humanitarian law and the Kosovo crisis: lessons learned or to be learned*, in *IRRC*, 2000, pp. 129-145; P. ROWE, *Kosovo 1999: the air campaign – Have the provisions of Additional Protocol I withstood the test?*, *ibidem*, pp. 147-164 e S.A. EGOROV, *The Kosovo crisis and the law of armed conflicts*, *ibidem*, pp. 183-192. Diversamente, però, W.J. FENRICK, *Targeting and proportionality during the NATO bombing campaign against Yugoslavia*, in *EJIL*, 2001, pp. 489-502.

<sup>13</sup> Si tratta, in particolare, dei bombardamenti che hanno interessato un treno che attraversava il ponte sul fiume Juzna Morava in località Grdelica, un convoglio di profughi albanesi nei pressi di Djakovica, il villaggio Korisa, nonché una stazione radio-televisiva serba e l'ambasciata cinese a Belgrado.

<sup>14</sup> Per certi versi sorprendentemente, il Comitato ha, poi, escluso questa possibilità sia rispetto alla campagna aerea considerata nel suo complesso, sia con riferimento a specifici incidenti. Secondo i componenti del *Committee*, infatti, *'in all cases, either the law [was] not sufficiently clear or investigations [were] unlikely to result in the acquisition of sufficient evidence to substantiate charges against high level accused or against lower accused for particularly heinous offences'*, *Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, par. 90, reperibile all'indirizzo <http://www.icty.org/sid/10052> (ultimo accesso ottobre 2011). Per un commento, P. BENVENUTI, *The ICTY Prosecutor and the review of the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *EJIL*, 2001, pp. 503-529 e M. BOTHE, *The protection of the civilian population and NATO bombing on Yugoslavia: comments on a report to the Prosecutor of the ICTY*, *ibidem*, pp. 531-535.

<sup>15</sup> Tra gli altri: B. SIMMA, *NATO, the UN and the use of force: legal aspects*, in *EJIL*, 1999, pp. 1 ss.; D. MOMTAZ, *'L'intervention d'humanité' de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force*, in *IRRC*, pp. 89-101; B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova 2010, pp. 329.

E, altresì, da ricordare che la Repubblica Federale di Iugoslavia aveva presentato, il 29 aprile 1998, un ricorso alla Corte internazionale di giustizia per contestare ai membri NATO la violazione del divieto di uso della forza, richiedendo anche – come misura provvisoria – la cessazione immediata dei bombardamenti. Successivamente, con le due ordinanze del 2 giugno 1998 (con cui la Corte si dichiarava incompetente rispetto alle azioni instaurate nei confronti di Stati Uniti e Spagna), non adottando alcuna misura provvisoria, i giudici si limitavano a mantenere una posizione di equidistanza, dichiarandosi, da una parte, *'deeply concerned with the human tragedy, the loss of life, and the enormous suffering in Kosovo (...) and with the continuing loss of life and human suffering in all parts of Yugoslavia'* e, dall'altra, *'profoundly concerned with the use of force in Yugoslavia'*. Il 15 dicembre 2004, con la decisione sulle questioni preliminari, la Corte escludeva la propria giurisdizione nei procedimenti instaurati nei confronti di Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito.

vento, è dunque certamente minoritaria<sup>16</sup>. Non è, poi, da dimenticare che neanche gli Stati che hanno partecipato alla missione hanno concretamente tentato di giustificare l'operazione come perfettamente conforme al diritto internazionale: all'idea di legalità si è, piuttosto, preferito il concetto di legittimità.

In effetti, l'intervento stesso è stato più volte definito, dai suoi stessi promotori, come una vicenda di natura del tutto eccezionale. Interesse condiviso da tutti era, dunque, quello di identificare l'azione della NATO come l'eccezione e non la regola: gli stessi Stati intervenienti *'did not want their action to legitimate a reversion to the pre-Charter era when states or regional organizations could claim an uncircumscribed right of unilateral recourse to military force'*<sup>17</sup>. Anche chi ha considerato l'opportunità di riconoscere la legittimità dell'operazione NATO<sup>18</sup>, ha manifestato preoccupazione per il possibile effetto destabilizzante che una simile conclusione avrebbe potuto avere rispetto ai principi che proibiscono l'uso della forza in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza o nell'esercizio del diritto di legittima difesa<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Di diversa opinione, tra gli altri, D. WIPPMAN il quale ritiene che alcuni profili della vicenda, se considerati complessivamente, suggeriscono in realtà la legalità dell'intervento: il comportamento delle autorità di Belgrado rappresentava una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale e l'operazione NATO ha avuto luogo solo dopo ripetuti tentativi diplomatici e a seguito del rifiuto delle autorità di ottemperare a quanto richiesto dal Consiglio di sicurezza. L'Autore precisa *'simply labelling the intervention illegal is unsatisfactory. The authority of international law rests on a reasonable congruence between formally articulated norms and State behaviour; when the two diverge too sharply, the former must adapt or lose their relevance. The scope of the Kosovo operation, the identity of the participants, and the lack of a coherent legal rationale all combine to render it difficult to dismiss the intervention as an anomaly with no lasting impact on international law'*, *Kosovo cit.*, pp. 131 ss. A favore della 'legalità' dell'intervento, riconosciuta facendo riferimento ad argomenti politici e morali, M. BRENFORS e M.M. PETERSEN, *The legality of unilateral humanitarian intervention - A defence*, in *NordicJIL*, 2000, pp. 449-499.

<sup>17</sup> T.M. FRANCK, *Lessons of Kosovo*, in *AJIL*, 1999, p. 859.

<sup>18</sup> A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, in *EJIL*, 1999, pp. 23-30 e Id., *A Follow-up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*, *ibidem*, pp. 791-799. Vedi anche le conclusioni della Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report - Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford 2000.

<sup>19</sup> J.I. CHARNEY, *Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo*, in *AJIL*, 1999, pp. 834-835. In particolare, secondo l'Autore, *'the NATO actions, regardless of how well-intentioned, constitute an unfortunate precedent for states to use force to suppress the commission of international crimes in other states-grounds that easily can be and have been abused to justify intervention for less laudable objectives'*, p. 835.

### 2.1.2. La risoluzione n. 1244 del 1999 del Consiglio di sicurezza

Al termine dell'operazione dell'Alleanza atlantica, il Consiglio adottava la risoluzione n. 1244, con cui riconosceva e faceva propri i risultati ottenuti dalla NATO e, in particolare, incorporava gli accordi armistiziali da questa conclusi con la Repubblica Federale di Jugoslavia il 6 maggio e il 2 giugno 1999. Una risoluzione dal tenore molto simile era stata adottata a conclusione dell'operazione *Desert Storm* in Iraq<sup>20</sup>: in tale circostanza, però, si trattava di un documento che interveniva a conclusione di un'operazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza e finalizzata, in particolare, a rispondere ad un atto di aggressione.

Per alcuni Autori, la risoluzione rappresenta un'autorizzazione *a posteriori*: il Consiglio, cioè, avrebbe provveduto, con l'adozione di tale strumento, a 'sanare' una violazione del diritto internazionale, ovvero un'operazione militare intrapresa e condotta al di fuori delle condizioni poste dalla Carta di San Francisco<sup>21</sup>.

La natura di autorizzazione *ex post* della risoluzione n. 1244, tuttavia, è piuttosto controversa<sup>22</sup>.

Innanzitutto, il documento non presenta una ratifica espressa per le operazioni condotte dall'Alleanza atlantica. È pur vero che neppure le risoluzioni relative agli interventi dell'ECOWAS in Liberia e Sierra Leone formulano un'autorizzazione in termini inequivocabili: le intenzioni del Consiglio di sicurezza sono, piuttosto, ricavabili dalla lettura complessiva dei documenti adottati e dal tenore delle posizioni espresse dagli Stati membri. Si tratterebbe dunque, anche in questo caso, di un'autorizzazione non solo *a posteriori*, ma anche implicita.

Ebbene, ci sembra in proposito da condividere l'opinione di chi ritiene che un'autorizzazione implicita e, allo stesso tempo pronunciata *ex post*, possa ritenersi ammissibile soltanto in ipotesi ben circostanziate e, in particolare, quando non vi siano dubbi rispetto alla necessità di un'azione urgente e all'unanime posizione assunta dai membri permanenti del Consiglio: insomma, occorrono prove ine-

<sup>20</sup> Si tratta della risoluzione n. 687 del 9 aprile 1991, UN doc. S/RES/687. Vedi sul punto, U. VILLANI, *L'ONU e la crisi del Golfo*, Cacucci, Bari 2005.

<sup>21</sup> In questi termini, S. MARCHISIO, *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000 p. 293; L. HENKIN, *op. cit.*, pp. 824 ss; R. RENGWOOD, *NATO's campaign in Yugoslavia*, in *AJIL*, 1999, pp. 828 ss.

<sup>22</sup> In dottrina la possibilità di riconoscere nel documento citato un'autorizzazione *ex post facto* è esclusa da T. GAZZINI, *The changing rules on the use of force in International Law*, Manchester University Press, Manchester 2005, p. 90; P. PICONE, *op. cit.*, pp. 309 ss; N.D. WHITE, *The legality of bombing in the name of humanity*, in *JCSL*, 2000, p. 32.

quivocabili e sufficienti a consolidare l'approvazione tacita da parte dell'organo delle Nazioni Unite<sup>23</sup>.

Per quanto concerne la vicenda del Kosovo, è bene considerare come le condizioni in cui versava il Consiglio di sicurezza al termine dell'operazione della NATO non si fossero significativamente modificate rispetto all'inizio della missione: in particolare, la manifesta ostilità della Federazione russa e della Cina non si era certo ridimensionata. In occasione della discussione sull'adozione della risoluzione n. 1244, infatti, entrambi i Paesi condannarono pesantemente l'intervento della NATO.

La Russia (che finì per votare a favore della risoluzione), in particolare, colse l'occasione per ribadire che la NATO aveva compiuto un atto di aggressione contro uno Stato sovrano e che aveva così contribuito ad alimentare il disastro umanitario non solo in Kosovo, ma nell'intera regione balcanica. La Federazione russa riconosceva la necessità di rispondere alle gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario, ma precisava la necessità di procedere attraverso i mezzi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite: *'the tragic consequences of the NATO airstrikes clearly show that such violations cannot be countered by even greater lawlessness and the wanton use of violence'*<sup>24</sup>.

La Cina, poi, si astenne dal voto, intendendo protestare per l'assenza di un cenno di riprovazione per i danni causati dai bombardamenti dell'Alleanza atlantica, che avevano, tra l'altro, interessato anche l'ambasciata cinese a Belgrado. La dura condanna pronunciata da due Stati dotati di potere di veto dimostra che questi non avrebbero permesso l'adozione di una risoluzione che approvasse, a cose fatte, un intervento che essi ritenevano integrare una grave violazione del diritto internazionale.

D'altro canto, però, è pur vero che la richiesta avanzata dalla Repubblica Federale di Jugoslavia di condannare l'azione della NATO era caduta nel vuoto<sup>25</sup>: la risoluzione n. 1244, dunque, se non for-

<sup>23</sup> G. RESS e J. BRÖHMER, *Article 53*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 866.

<sup>24</sup> Consiglio di sicurezza, 10 giugno 1999, UN doc. S/PV.4011, p. 7.

<sup>25</sup> La Repubblica Federale di Jugoslavia aveva, infatti, chiesto al Consiglio di sicurezza *'to point out the responsibility of the NATO member States for flagrantly violating the principles of the Charter of the United Nations and for the unauthorized and brutal bombing of the Federal Republic of Yugoslavia, which resulted in a massive humanitarian catastrophe, the destruction of the civilian infrastructure and the economy of the country, the death of more than 2.000 persons and the wounding of more than 6.000 innocent civilians'*, nonché *'to stress the moral, political and material obligation of the NATO member States fully to compensate the Federal Republic of Yugoslavia and its citizens within the shortest possible period of time for*

mulava a chiare lettere un'autorizzazione *a posteriori* dell'intervento, non ne rappresentava neppure una condanna<sup>26</sup>.

In verità, gli insormontabili contrasti interni al Consiglio impedivano allo stesso di prendere qualsiasi tipo di decisione in merito alla legittimità dell'operazione NATO. Il Consiglio non era materialmente in grado né di autorizzare la missione *a posteriori* (e, dunque, sancirne la legalità), né di condannarla. La risoluzione, piuttosto, com'è stato molto correttamente indicato in dottrina, non affrontava in alcun modo la questione della liceità o illiceità dell'azione NATO: essa, infatti, *'does not intend to give any juridical judgement, either positive or negative, regarding the intervention in Yugoslavia. It simply aims at ending the serious crisis in Kosovo through a political solution'*<sup>27</sup>. Al termine di un intervento che il Consiglio non aveva disposto, ma che non era neppure stato in grado di bloccare, l'organo delle Nazioni Unite ritrovava la propria capacità di gestire la situazione del Kosovo e prendeva, pertanto, disposizioni atte a coordinare gli sforzi per la pace, omettendo chiaramente di legittimare retroattivamente la guerra<sup>28</sup>. Il Consiglio, insomma, non poteva far altro che *'merely acknowledge the fait accompli, support the outcome of these initiatives, and attempt to restore – to the extent that it was possible – its authority in the post-conflict or post-confrontation environment'*<sup>29</sup>.

La risoluzione, dunque, riportava la gestione della crisi kosovara dove avrebbe dovuto trovarsi sin dall'inizio, vale a dire sotto l'egida

*all the damage caused by the unauthorized and ruthless incessant bombing'*. UN doc. S/PV.4011 *cit.*, p. 3.

<sup>26</sup> S. ZAPPALÀ, *op. cit.*, p. 988. L'Autore ha insistito sul significato dell'inclusione degli accordi armistiziali nella risoluzione citata. Essi dovrebbero ritenersi invalidi, ai sensi dell'articolo 52 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, se si considerassero il frutto di un uso della forza contrario ai principi della Carta. La loro inclusione nella risoluzione n. 1244 potrebbe essere interpretata come un modo per sanare l'invalidità dell'accordo (il che solleverebbe dubbi in merito all'effettiva possibilità del Consiglio di operare in tal senso) o, invece, un'autorizzazione *a posteriori* dell'intervento militare: 'quale che sia la soluzione a tale questione è certo che ci si trova davanti all'ennesima prova di creatività politico-diplomatica, che porta il Consiglio di sicurezza ad operare al di là del modello specificatamente previsto nella Carta', *ibidem*, p. 989, nota 57.

<sup>27</sup> U. VILLANI, *The Security Council's authorization of enforcement action by regional organizations*, in *MPYUNL*, 2002, p. 548.

<sup>28</sup> P. PICONE, *op. cit.*, p. 357; J. COMBACAU e S. SUR, *Droit International Public*, Montchrestien, Paris 2004, p. 663; nonché P.M. DUPUY secondo cui *'la résolution 1244 dispose pour l'avenir, mais sans opérer d'appréciation de légalité sur la pratique à la quelle elle vient mettre un terme'*, *Id.*, *Droit International Public*, Dalloz, Paris 2004, p. 613.

<sup>29</sup> T. GAZZINI, *op. cit.*, p. 90.

dell'ONU, considerando come punto di partenza il solo risultato all'epoca disponibile: gli accordi armistiziali seguiti all'intervento NATO.

### 2.1.3. Limiti e condizioni delle autorizzazioni *ex post*

In conclusione, in assenza di un'approvazione esplicita che ratifichi l'intervento di un'organizzazione regionale ci pare che sia indispensabile valutare le dinamiche politiche che guidano l'azione del Consiglio di sicurezza, per accertare la presenza di un'autorizzazione *a posteriori*.

La prima conclusione che si può trarre dall'analisi compiuta – e, in particolare, dal paragone tra la reazione del Consiglio di sicurezza in occasione degli interventi dell'ECOWAS e dell'operazione NATO – è che occorre verificare se l'iniziale inattività dell'organo delle Nazioni Unite sia dovuta alla scelta di non dare precedenza ad una determinata situazione, rispetto ad altre questioni nell'agenda politica, o se, piuttosto, tale atteggiamento sia dovuto ad un contrasto insanabile tra i membri permanenti del Consiglio.

Nel primo caso, infatti, a prescindere dalle ragioni che determinano la lentezza di reazione iniziale, il Consiglio di sicurezza, esprimendo il proprio supporto per un'operazione di un'organizzazione regionale, molto facilmente intenderà avvallare in tutto e per tutto tale azione, esercitando così, ai sensi della Carta, la propria responsabilità principale in materia di pace e sicurezza internazionale. Nel secondo caso, invece, occorre verificare se – e fino a che punto – le dinamiche politiche di forte contrapposizione tra membri permanenti che hanno determinato l'iniziale inerzia del Consiglio si siano concretamente modificate. Nel caso in cui il contrasto permanga, infatti, non è possibile immaginare che l'organo delle Nazioni Unite sia in grado di rettificare una violazione che alcuni suoi membri continuino a ritenere sussistente.

In secondo luogo, il confronto tra le vicende analizzate suggerisce di tenere in considerazione il momento in cui l'autorizzazione *ex post* sia formulata.

Nel caso delle crisi consumatesi in Liberia e in Sierra Leone, il Consiglio era intervenuto dopo l'inizio delle operazioni da parte dell'ECOWAS, ma in un momento in cui esse erano ancora in corso. Questo ha dato, peraltro, la possibilità alle Nazioni Unite di stabilire in entrambi i casi una propria missione, da spiegare a fianco delle forze ECOMOG. Della crisi in Kosovo, invece, il Consiglio di sicurezza era stato in grado di occuparsi solo a conclusione dell'operazione della NATO, facendone propri i successi, ma omettendo significativamente di pronunciarsi sui profili più discussi, per le ragioni di cui si è ampiamente detto.

Ebbene, se si considera la *ratio* della disposizione dell'art. 53 della Carta (che impone alle organizzazioni regionali di richiedere l'autorizzazione del Consiglio per le azioni coercitive), nonché di quella dell'art. 54 (che prescrive alle organizzazioni stesse di dare preventiva comunicazione al Consiglio di ogni attività intrapresa, o anche solo programmata), si comprende che lo spirito del Capitolo VIII è quello di mettere il Consiglio nelle condizioni di svolgere al meglio il proprio compito. Dunque, se è pur vero che, di per sé, l'autorizzazione *ex post* può consentire in alcuni casi al Consiglio di adempiere concretamente le proprie funzioni pur in un momento successivo<sup>30</sup>, è altrettanto innegabile che solo allorché l'operazione intrapresa dall'organizzazione regionale sia ancora in corso nel momento in cui il Consiglio di sicurezza si pronuncia, tale organo potrà concretamente essere in grado di agire.

Se, dunque, l'approvazione del Consiglio perviene nel corso dell'operazione, essa è più facilmente identificabile come un'autorizzazione *a posteriori*. Questa condizione consente, altresì, di superare l'obiezione di chi ritiene che il potere del Consiglio di pronunciare autorizzazioni *ex post facto* sarebbe in contrasto '*with the principle of intertemporal law and the rules governing State responsibility*': si concederebbe, infatti, all'organo delle Nazioni Unite la possibilità di modificare retroattivamente la situazione giuridica esistente tra due parti<sup>31</sup>.

## 2.2. Prospettive future, alla luce degli sviluppi della prassi e dell'emergere della responsabilità di proteggere come norma di diritto internazionale

Un'interpretazione che restringa il campo di applicazione delle autorizzazioni *ex post*, ai casi in cui non vi siano contrasti insanabili all'interno del Consiglio di sicurezza e le operazioni militari regionali siano ancora in corso, è perfettamente in linea con la dottrina della responsabilità di proteggere.

La dottrina, infatti, intendeva identificare – almeno nella sua originaria formulazione – soluzioni che sopperissero all'inerzia del Consiglio di sicurezza e che fossero facilmente praticabili, senza, però, sovvertire completamente il sistema previsto dalla Carta delle Nazioni

<sup>30</sup> Di questa opinione, C. WALTER, *Security Council control over regional action*, in *MPYUNL*, 1997, vol. 1, p. 182.

<sup>31</sup> T. GAZZINI, *op. cit.*, p. 91 e O. CORTEN e F. DUBUISSON, *L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur un 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité*, in *RGDIP*, 2000, p. 906.

Unite. Tra i documenti adottati in seno alle Nazioni Unite in materia di responsabilità di proteggere, soltanto il rapporto dell'*High Level Panel on threats, challenges and change* del 2004 ha riconosciuto la possibilità che, in caso di urgenza – dunque, non solo per ovviare all'incapacità del Consiglio di sicurezza di esercitare correttamente le proprie funzioni – l'autorizzazione possa pervenire ad operazione già cominciata<sup>32</sup>. Ben più possibilista appare l'Unione Africana la quale, con il citato *Ezulwini Consensus*, ha chiarito di ritenere auspicabile che l'intervento delle organizzazioni regionali possa ricevere, nei casi di estrema emergenza, un'approvazione *ex post*<sup>33</sup>.

Sebbene la prassi più recente non presenti casi che confermino una tendenza del Consiglio ad autorizzare interventi militari *a posteriori*, non si può escludere che ipotesi come quelle verificatesi in Liberia e in Sierra Leone si ripresentino in futuro.

È possibile che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza pecchino ancora di quella indifferenza rispetto alle crisi che insanguinano il continente africano che è certamente all'origine dell'atteggiamento '*pro-active*' dell'ECOWAS nei casi considerati. In generale, infatti, la maggior operosità delle organizzazioni regionali nella gestione della pace e della sicurezza internazionale (inclusa la tendenza a dare inizio ad interventi, senza attendere l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza) è il risultato dell'insoddisfazione registrata sul continente, rispetto al ruolo svolto nella gestione delle crisi dalle Nazioni Unite<sup>34</sup>.

Da un punto di vista strettamente operativo, poi, alcuni profili evolutivi indicano che il ricorso ad un'approvazione successiva all'inizio di un'operazione regionale è altamente probabile.

Innanzitutto, la generale tendenza delle organizzazioni africane a dotarsi di strumenti volti a gestire, anche attraverso operazioni militari, situazioni di crisi interne ai propri Stati membri, segnala un'importante apertura delle organizzazioni stesse in questa direzione. In

<sup>32</sup> High-level Panel on threats, challenges and change, *A more secure world: our shared responsibility*, United Nations Department of Public Information, 2004, p. 85, par. 272.

<sup>33</sup> Consiglio esecutivo dell'Unione Africana, 7a Sessione Straordinaria, *The Common African Position on the proposed reform of the United Nations*, Ext/EX.CL/2 (VII), 1- 8 March 2005, p. 6.

<sup>34</sup> 'The increased role played by regional organizations in the interventions in the 1990s results from the inadequacies of the UN capabilities to organize and supervise peace missions. By 1995, the disastrous experiences in Somalia, Rwanda and Bosnia had exposed the limitations of the UN and had eroded its moral authority and legitimacy to react for humanitarian purposes', C. BADESCU, *Authorizing humanitarian intervention: hard choices in saving strangers*, in *CanJPS*, 2007, p. 67.

secondo luogo, la propensione delle Nazioni Unite a promuovere il pronto dispiegamento di forze delle organizzazioni regionali, cui far seguire lo spiegamento di una propria operazione, aumenta esponenzialmente il numero dei casi in cui le organizzazioni regionali possono trovarsi ad operare. Infine, la prassi dell'Unione Africana, in materia di *peacekeeping*, mostra come l'organizzazione si sia già mossa nella direzione di disporre autonomamente la creazione di missioni di questa natura e ciò in linea con la previsione dell'art. 53 della Carta, che richiede l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza solo nel caso in cui debbano essere adottate misure di natura coercitiva. Le organizzazioni regionali, dunque, sono sempre più presenti e attive negli scenari di crisi e hanno sviluppato strumenti istituzionali e normativi che garantiscono loro un certo ambito di autonomia.

Non si tratta però, si badi bene, di un calcolo meramente probabilistico, che si fermi al semplice dato numerico dell'aumento di missioni istituite e gestite dalle organizzazioni regionali. Occorre, invero, considerare gli scenari complessi in cui esse sono spesso spinte ad intervenire *motu proprio* o su indicazione delle stesse Nazioni Unite. Sono proprio le difficoltà di gestione di tali situazioni a suggerire di considerare assai probabile l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di autorizzazioni all'uso della forza, che siano successive ad un cambiamento di mandato già realizzato dalla singola organizzazione.

Questo è particolarmente evidente nel caso di missioni di *peacekeeping*.

In linea teorica, infatti, tali operazioni richiedono una partecipazione militare, ma con un uso solo minimo della forza. Nate dalla percezione emersa durante la guerra fredda dell'opportunità di una soluzione che fosse a metà tra l'azione diplomatico-conciliativa prevista dal Capitolo VI della Carta e quella coercitiva, disciplinata al Capitolo VII, le operazioni di *peacekeeping* erano caratterizzate da assoluta imparzialità, essendo chiamate a svolgere compiti di interposizione in situazioni di tregua o di cessate il fuoco. Dotate di armamento leggero, utile solo ai fini di difesa personale, la loro presenza su un determinato territorio era soggetta al consenso dello Stato.

Tuttavia, soprattutto a conclusione della guerra fredda, la distinzione tra operazioni di mantenimento della pace ed azioni ai sensi del Capitolo VII è divenuta particolarmente sottile<sup>35</sup>. La prassi dimostra che spesso forze di *peacekeeping* già presenti in uno specifico scenario possono subire, in un secondo momento, un ampliamento del mandato che contempla la possibilità di un ricorso più consistente

<sup>35</sup> T. TREVES, *Diritto Internazionale – Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 457-460.

alla forza armata. Una simile evoluzione può essere il risultato di un'originaria ambiguità dell'ampiezza del mandato (così ci pare possa essere inteso il caso dell'AMIS in Sudan<sup>36</sup>), ma in genere si realizza a causa di una modificazione della situazione iniziale (come è avvenuto per l'intervento ECOWAS in Liberia<sup>37</sup>).

Nonostante la trasformazione della natura della missione richiede un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, è facile immaginare come, nella maggior parte delle ipotesi, tale approvazione non possa intervenire preventivamente. Anzi, proprio quando sia necessario reagire efficacemente al deteriorarsi delle condizioni sul campo, le organizzazioni regionali saranno più facilmente indotte ad adattare il mandato delle forze della missione, per mettere i propri uomini nelle condizioni di gestire correttamente le nuove necessità.

Insomma, concedere alle organizzazioni regionali di istituire e condurre autonomamente missioni di *peacekeeping* (e, anzi, promuovere il loro impegno in questo senso) rappresenta – almeno potenzialmente – una significativa delega da parte del Consiglio di sicurezza della gestione del mantenimento della pace e sicurezza internazionale<sup>38</sup>.

Per quanto concerne il profilo strettamente giuridico, poi, la diffusione della responsabilità di proteggere, ovvero l'emergere di una nuova sensibilità (la percezione di un dovere condiviso dalla comunità internazionale di rispondere a situazioni critiche), non può che consolidare – in termini di legittimità, se non di stretta legalità – un'ipotesi di questo genere.

Per la verità, è stata già da qualche tempo autorevolmente segnalata una crescente tolleranza rispetto ad interventi gestiti da organizzazioni regionali. Ne sarebbe un chiaro sintomo, l'assenza di condanna da parte della maggioranza dei membri del Consiglio di sicurezza e *'some kind of a prospective or even retrospective blessing by the Council, though not amounting to an authorization of the use of force under Chapter VII'*<sup>39</sup>. Il generale atteggiamento di favore ri-

<sup>36</sup> Capitolo IV, par. 6.3.

<sup>37</sup> Capitolo IV, par. 3.1.

<sup>38</sup> 'Le Nazioni Unite, pertanto, si trovano oggi in un regime di «competizione» con altri soggetti internazionali disponibili e interessati ad organizzare missioni di mantenimento della pace. L'effettiva capacità dell'ONU di adattarsi a questa realtà e di saper mantenere la propria centralità in materia di sicurezza è messa a dura prova'. A. DE GUTTRY e F. PAGANI, *Le Nazioni Unite – Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 52.

<sup>39</sup> T. MERON, *The humanization of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006, p. 524. L'Autore riferisce che, nel rapporto presentato dalla decima Commissione dell'*Institute of International Law* sul tema *'The authority under international law of international organizations other than the United Nations to use of force'*, si prevede che un certo grado di tolleranza possa più facilmente es-

spetto al coinvolgimento delle organizzazioni regionali in buona sostanza indicherebbe *'a pull towards legality, especially since the practice of UN organs is a source of an authentic interpretation of the Charter'*<sup>40</sup>.

L'accondiscendenza manifestata dagli organi delle Nazioni Unite rispetto all'intraprendenza di alcune organizzazioni regionali (spesso dovuta alle stesse considerazioni di natura pratica che inducono l'Organizzazione ad aspirare alla creazione di una vera e propria *partnership* con tali istituzioni) non può che essere rafforzata dalla diffusione tra gli Stati dell'*opinio necessitatis* di rendere l'intera comunità internazionale (*in primis*, attraverso tutte le sue forme organizzative) efficacemente responsabile della protezione degli individui.

### 3. *Il diritto di intervento: l'istituzionalizzazione della responsabilità di proteggere*

Si è già evidenziato come le competenze conferite nel 1999 al Mecanismo dell'ECOWAS e, soprattutto, il diritto di intervento formulato nell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana – e ribadito nel Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza – possano essere interpretate come la prima codificazione dell'intervento umanitario in uno strumento pattizio. In effetti, entrambe le organizzazioni sembrano essersi dotate delle competenze giuridiche (e degli strumenti operativi) per poter autonomamente – ovvero anche a prescindere dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza – stabilire, al verificarsi di circostanze gravi, un intervento armato finalizzato a porre fine a violazioni dei diritti umani<sup>41</sup>.

sere espresso rispetto agli interventi di organizzazioni regionali piuttosto che per il ricorso unilaterale alla forza da parte di un singolo Stato. Il rapporto indica anche che un intervento intrapreso autonomamente da un'organizzazione regionale debba, poi, essere in qualche modo approvato (*'approved, incorporated or at least absolved'*) dal Consiglio o dall'Assemblea generale, ID., p. 518.

<sup>40</sup> T. MERON, *op. cit.*, p. 524.

<sup>41</sup> J. SARKIN in proposito sottolinea: *'the fact that no prior UN authorization is provided for, and that a subsequent ratification may not be given, or requested, makes it clear that the AU sees the rights, or possibility, for [humanitarian intervention] outside the UN Charter'*, ID., *The role of the United Nations, the African Union and Africa's sub-regional organizations in dealing with Africa's human rights problems: connecting humanitarian intervention and the Responsibility to Protect*, in JAL, 2009, p. 8.

Anche l'*ad hoc Working Group on conflict prevention and resolution in Africa*, ha sottolineato che i meccanismi previsti in seno all'UA e all'ECOWAS *'have given a practical expression to the concept of the «responsibility to protect»'*, rapporto

È in particolar modo il diritto d'intervento dell'Unione Africana ad aver attratto l'attenzione degli studiosi, che hanno in molti casi riconosciuto nelle disposizioni dell'Atto Costitutivo una forma d'istituzionalizzazione della responsabilità di proteggere<sup>42</sup>. Attraverso l'adozione delle citate norme, *'for the first time in the history of Africa, the continental organisation, working through an appointed group of states, has the authority to intervene in internal situations in any state that may lead to atrocities against minority groups or communities at risk. In other words, the AU has the right and the responsibility to protect'*<sup>43</sup>.

Per alcuni, non solo il diritto di intervento di per sé, ma la generale struttura della nuova 'Architettura per la pace e la sicurezza', sviluppata nell'ambito dell'organizzazione africana, rifletterebbe gli elementi cardine della dottrina della responsabilità di proteggere<sup>44</sup>. In

del seminario su *'Cooperation between the United Nations and the African regional organizations in the field of peace and security'*, 27 dicembre 2005, UN doc. S/2005/828, par. 10.

<sup>42</sup> In questi termini, P.D. WILLIAMS, *From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture*, in AA, 2007, pp. 253-279. Tuttavia, con riferimento alla vicenda del Darfur, l'Autore aggiunge: *'despite the AU's institutionalization of the responsibility-to-protect principle, this norm has not been internalized to the extent that the organization is willing to challenge the sovereignty of one of its more powerful members, even though that member has engaged in norm-violating behaviour'*, *ibidem*, p. 278. Per D. KUWALI, gli elementi fondamentali della responsabilità di proteggere sarebbero facilmente riconoscibili nel diritto d'intervento. In particolare, *'the confluence of both humanitarian streams is shifting the paradigm from sovereignty as a right to sovereignty as a responsibility'*, inoltre entrambe le nozioni imporrebbero *'an obligation to protect populations from mass atrocity crimes'*, insistendo sull'importanza della prevenzione e considerando la possibilità di ricorrere all'uso della forza *'when all other measures have been exhausted and humanitarian disaster is imminent or underway'* e, soprattutto, *'with or without the consent of the target state'*, *Id.*, *The end of humanitarian intervention: evaluation of the African Union's right of intervention*, in AJCR, 2009, p. 48. Per una posizione diversa: K. AKONOR, *Assessing the African Union's right of humanitarian intervention*, in CJE, 2010, pp. 157-173.

<sup>43</sup> T. MURITHI, *The Responsibility to Protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union*, in ASR, 2007, p. 17.

<sup>44</sup> Alcuni studi, poi, hanno segnalato la vicinanza tra il nuovo regime in materia di pace e sicurezza dell'Unione Africana e la responsabilità di proteggere, arrivando talvolta a suggerire che il primo abbia preso direttamente spunto dal Report dell'ICISS: K. POWELL, *The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenging for delivering on the Responsibility to Protect*, The North South Institute Working Paper, maggio 2005, p. 4; disponibile all'indirizzo: <http://www.nsi-ins.ca/english/research/progress/19.asp> (ultimo accesso ottobre 2011); G. PULEY, *The Responsibility to Protect: east, west, and southern African perspectives on preventing and responding to humanitarian crises*, Project Ploughshares Working

particolare, i principi ispiratori dell'Unione Africana, rappresenterebbero – esattamente come la costruzione prospettata dall'ICISS – una *pro-sovereignty doctrine*, una costruzione, cioè, che intende valorizzare la sovranità dello Stato, pur riconoscendo che essa *'is conditional and is defined in terms of a state's willingness and capacity to provide protection to its citizens'*<sup>45</sup>.

Insistendo sulla necessità di sviluppare le proprie competenze in materia di sicurezza, l'Unione Africana ha chiaramente inteso sviluppare un regime giuridico *'with specific rules, norms and principles'*; il risultato di quest'operazione è apprezzabile in termini di conferma dell'emergere della responsabilità di proteggere: infatti, *'the collective impact of these institutional mechanisms is to give operational expression to the 'new culture of peace' and the responsibility to protect'*<sup>46</sup>. In perfetta linea con la dottrina della responsabilità di proteggere, dunque, il sistema creato in seno all'Unione Africana e, in particolare, il diritto previsto all'art. 4(h) *'acknowledges that the State has the principal responsibility for protecting its citizens from avoidable catastrophe, but when they are unable or unwilling to do so, that responsibility must be borne by the wider community of States, in particular the AU'*<sup>47</sup>.

Nonostante la prassi non offra ancora spunti per un'analisi sulla concreta applicazione ed operatività delle norme citate, nel definire l'evoluzione del diritto internazionale in materia di intervento gestito da organizzazioni regionali, questa apertura è certamente da tenere in considerazione. È innegabile, infatti, che l'approccio di molti Paesi africani sia, rispetto ad altre regioni del mondo, assai più possibilista rispetto all'intervento di organizzazioni regionali<sup>48</sup> e ciò nonostante

Paper, settembre 2005, disponibile online, all'indirizzo: [www.responsibilitytoprotect.org/files/ploughshares.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/ploughshares.pdf) (ultimo accesso ottobre 2011).

Si veda anche, T. EKİYOR, *Implementing the Responsibility to Protect doctrine in Africa*, FES Briefing Paper 01, gennaio 2007, [http://www.fes-globalization.org/dog\\_publications/global\\_peace.htm](http://www.fes-globalization.org/dog_publications/global_peace.htm) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>45</sup> K. POWELL, *op. cit.*, p. 10.

<sup>46</sup> K. ANING e S. ATUOBI, *Responsibility to Protect in Africa: an analysis of the African Union's peace and security Architecture*, in *GR2P*, 2009, p. 108.

<sup>47</sup> D. KUWALI, *op. cit.*, p. 48.

<sup>48</sup> Per un'analisi delle diverse prospettive regionali sull'intervento, vedi M. AYOUB, *Third world perspectives on humanitarian intervention and international administration*, in *GG*, 2004, pp. 99-118. L'Autore, rilevando una maggiore apertura dei Paesi dell'Africa sud-sahariana rispetto all'intervento, ha giustificato tale atteggiamento con una serie di considerazioni storico-politiche: *'they are more prone to state failure and are therefore more receptive to arguments for international and sub-regional intervention to alleviate human suffering caused by state evaporation. They complaints directed against the UN Security Council is that the latter has ignored*

il tradizionale atteggiamento di sospetto per ogni intromissione negli affari interni tipico delle ex colonie<sup>49</sup>.

Ancora una volta ci sembra verosimile riconoscere in quest'atteggiamento un indicatore della diffusione dell'*opinio necessitatis* di una comunità internazionale concretamente impegnata a dar conto delle proprie responsabilità, in materia di protezione degli individui.

L'analisi della prassi futura sarà, poi, indispensabile per chiarire se – e a quali condizioni – la propensione 'interventista' manifestata dalle organizzazioni regionali e sub-regionali africane possa considerarsi ammissibile alla luce della Carta delle Nazioni Unite.

Certamente – e lo dimostra l'analisi compiuta sino ad ora – si è andata affermando una maggiore elasticità rispetto alla definizione dei limiti delle competenze delle organizzazioni regionali in materia di pace e di sicurezza internazionale. L'interpretazione che oggi si dà alle norme del Capitolo VIII è senza dubbio molto diversa dall'idea che, presumibilmente, avevano i redattori della Carta, tanto che in dottrina si è parlato di una, per quanto limitata, redistribuzione dell'autorità tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali<sup>50</sup>.

Tuttavia, è evidente il potenziale contrasto che sussiste tra le norme di cui all'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'UA e all'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, se si considera l'assenza nella prima del requisito dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, elemento centrale della seconda disposizione. Se si applicasse l'art. 103 della Carta

*humanitarian crises in Africa and focused on other areas of the world because Africa is not important to the great powers*, *ibidem*, pp. 114-115.

<sup>49</sup> C. BADESCU, *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>50</sup> *'Even though the SC retains the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, regional organizations are – expressively or tacitly – attributed an increasing range of rights and responsibilities even in the field of enforcement'*: Z. DEEN-RACSMÁNY, *A redistribution of authority between the UN and regional organizations in the field of the maintenance of peace and security?*, in *LJIL*, 2000, p. 330. È stato autorevolmente evidenziato che lo stesso sistema di sicurezza delle Nazioni Unite *'has responded benevolently'*, tra l'altro, *'to the use of unauthorized force solely for the purpose of preventing a major humanitarian catastrophe'*: il consenso o la tacita acquiescenza che il Consiglio ha manifestato *'contrast eloquently with the systemic condemnation of uses of force that were not considered warranted by the facts and circumstances'*, T.M. FRANCK, *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, pp. 64-65. Così anche B. KIOKO, per cui, con riferimento per esempio agli interventi dell'ECOWAS: *'it would appear that the UN Security Council has never complained about its powers being usurped because the interventions were in support of popular causes and were carried out partly because the UN Security Council had not taken action or was unlikely to do so at that time'*: ID., *The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: from non-interference to non-intervention*, in *IRRC*, 2003, p. 821.

di San Francisco, che – com'è noto – dispone la prevalenza degli obblighi derivanti da tale strumento, rispetto a quelli assunti sulla base di altri accordi internazionali, dovrebbe concludersi che qualsiasi intervento disposto dall'Unione Africana ai sensi del proprio Atto Costitutivo determini, in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, una violazione della Carta delle Nazioni Unite per gli Stati che vi diano attuazione.

In dottrina, è stata prospettata la possibilità di superare agilmente il contrasto tra le due norme citate, ritenendo che la disposizione dell'Atto Costitutivo, invece di formulare un'eccezione alla Carta delle Nazioni Unite, si limiti a regolare una questione di competenza interna all'Unione Africana. In questi termini, l'art. 4(h) *'ne serait qu'une clause habilitatrice, établissant que l'action de l'Organisation en matière d'intervention humanitaire est dans la sphère de ses compétences'*<sup>51</sup>. L'attività dell'Unione Africana in materia di risposta a gravi crisi umanitarie sarebbe, dunque, disciplinata, sotto un profilo 'interno' dall'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'UA e, da un punto di vista 'esterno', dall'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite. L'art. 4(h), pertanto, dovrebbe essere inteso nel senso di contemplare implicitamente il requisito dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza<sup>52</sup>.

Tuttavia, quest'interpretazione non convince, innanzitutto, alla luce dell'analisi della prassi condotta sinora, che ha evidenziato la chiara intenzione delle organizzazioni regionali di dotarsi di strumenti che consentano loro un margine d'azione, proprio nel caso in cui il sistema predisposto dalla Carta non funzioni adeguatamente. Applicando i criteri interpretativi di cui alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (artt. 31 e 32) alla disposizione di cui si dice, si deve concludere che non solo il significato ordinario dei termini (non è un caso, ci pare, che si parli di 'diritto' di intervento), ma neppure la volontà delle parti consente di ritenere implicito nell'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo il requisito previsto dall'art. 53 della Carta. E ciò anche alla luce della diffusione della responsabilità di proteggere, ovvero della percezione di un dovere (condiviso dall'intera comunità internazionale) di fornire una risposta alle gravi crisi umanitarie, che suggerisce, piuttosto, di intendere in questi termini ogni sforzo volto a legittimare la previsione di meccanismi che siano dotati di un fondamento normativo e siano potenzialmente efficaci.

<sup>51</sup> R. KOLB, *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET e M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, p. 1422.

<sup>52</sup> L'Autore sottolinea i rischi connessi ad un'interpretazione differente: *'a défaut, on mettrait en grave danger le but essentiel de la Charte et on ouvrirait la voie à une privatisation régionaliste de l'utilisation de la force'*, R. KOLB, *op. cit.*, p. 1423.

Conviene, dunque, piuttosto chiedersi se la conformità al diritto internazionale del diritto d'intervento dell'Unione Africana non sia accertabile per altre vie. Sembra possibile, a tal proposito, identificare due profili di legittimità.

In primo luogo, potrebbe riconoscersi l'emergere di un diritto all'intervento umanitario – ovvero il diritto di ricorrere all'uso della forza in condizioni di urgenza e per ragioni d'umanità, al di fuori del sistema predisposto dalla Carta – in capo alle organizzazioni regionali. Questo si distinguerebbe dall'intervento umanitario *tout court* per l'assenza del profilo più problematico di tale fattispecie, vale a dire l'unilateralità dello stesso. Nel caso di un intervento deciso ed intrapreso da un'organizzazione vi sarebbe sempre, infatti, la garanzia della multilateralità dell'azione, nel senso di una copertura istituzionale. Questo ci pare peraltro essere il senso della posizione espressa dal Presidente della Commissione Africana, Jean Ping, che, nel corso di un *High-level meeting of experts* sulla responsabilità di proteggere, tenutosi nel 2008, ha precisato: *'it should nevertheless be pointed out that, the approach at the level of the continent provided safeguards, in that intervention could only be authorised by the Assembly of the Union or the Peace and Security Council and secondly only in grave circumstances such as genocide, war crimes and crimes against humanity'*<sup>53</sup>. Si tratterebbe, comunque, di riconoscere l'esistenza di un'eccezione – in presenza di circostanze ben identificate – ai requisiti previsti dalla norma di cui all'art. 53, per ragioni di emergenza.

Diversamente, si potrebbe ipotizzare che le previsioni di cui all'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'UA e 4 (j) del Protocollo di Durban codifichino un consenso preventivo da parte degli Stati membri all'intervento dell'organizzazione, intervento che, dunque, non rappresenterebbe di per sé una violazione del diritto internazionale. Il consenso espresso dallo Stato sovrano nel cui territorio l'intervento abbia luogo farebbe, infatti, venir meno la necessità di autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Anche in questa prospettiva uno specifico significato sarebbe da attribuire, da una parte, alla ragione umanitaria della risposta e, dall'altra, alla multilateralità che un'operazione regionale garantirebbe, rispetto all'azione individuale di uno Stato o di un gruppo di Stati.

<sup>53</sup> Presidente della Commissione dell'Unione Africana, *Keynote address at the round-table high-level meeting of experts on 'the Responsibility to Protect in Africa'*, 23 ottobre 2008, p. 3, all'indirizzo: [http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1910](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1910) (ultimo accesso ottobre 2011).

### 3.1. *Il diritto d'intervento dell'Unione Africana: una nuova eccezione al divieto di uso della forza?*

Del dibattito sviluppatosi in dottrina in merito alla legittimità dell'intervento umanitario, si è ampiamente detto nel capitolo I. È sufficiente, pertanto, in questa sede ribadire come uno dei profili più problematici di tale ipotesi di ricorso alla forza armata sia l'assenza di un'autorizzazione *ad hoc* da parte del Consiglio di sicurezza. Si è, infatti, evidenziato che un intervento per ragioni d'umanità disposto dal Consiglio di sicurezza non solleva alcun dubbio di compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite, potendo al massimo essere considerato più o meno utile sotto un profilo di opportunità politica. È, invece, assai discusso se sia possibile rinvenire nel diritto consuetudinario un'eccezione ulteriore (rispetto a quelle disciplinate nella Carta) al divieto formulato nell'art. 2.4, che, in particolare, legittimi l'intervento motivato da ragioni umanitarie.

A ben vedere, ciò che induce a considerare con sospetto un'azione intrapresa in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza è l'assenza della copertura istituzionale che il coinvolgimento dell'organo delle Nazioni Unite conferisce e che (almeno in linea teorica) consente di arginare i possibili abusi della motivazione umanitaria e di garantire il corretto svolgimento dell'operazione.

L'autorizzazione del Consiglio di sicurezza determina la liceità non solo delle operazioni militari degli Stati, ma – come si è avuto modo di vedere nel dettaglio – anche delle azioni di natura coercitiva intraprese dalle organizzazioni regionali. È stato, tuttavia, autorevolmente sottolineato in dottrina che all'intervento per ragioni umanitarie portato avanti da un'organizzazione regionale potrebbe applicarsi un diverso parametro di valutazione, che consentirebbe, in particolare, di riconoscere la legittimità di operazioni regionali disposte per ragioni d'urgenza<sup>54</sup>.

La Carta delle Nazioni Unite, cioè, pur creando un sistema di sicurezza all'interno del quale un solo organo è chiamato a determinare l'esistenza o meno delle condizioni per l'azione, riconoscerebbe implicitamente una competenza residuale in capo ai singoli Stati in situazioni – per così dire – di emergenza. In questi termini dovrebbe, infatti, leggersi la disposizione di cui all'art. 51, che ammetterebbe il diritto alla legittima difesa proprio come *'emergency solution in situations where the collective system does not fulfill its peace-preserving or peace-restoring functions'*<sup>55</sup>. L'identificazione di una dimen-

<sup>54</sup> C. WALTER, *op. cit.*, pp. 167-171.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 167.

sione di emergenza, che legittimi un ricorso alla forza in caso di inattività del Consiglio di sicurezza, sarebbe, pertanto, applicabile anche all'ipotesi di intervento umanitario intrapreso da organizzazioni regionali. A ben vedere, infatti, la *ratio* sarebbe la medesima: consentire la gestione di una situazione che meriti una risposta tempestiva, in un momento in cui il sistema di sicurezza collettiva non sia in grado di funzionare efficacemente. Inoltre, la legittimità dell'intervento umanitario di organizzazioni regionali deriverebbe proprio dall'adozione di una simile misura in un contesto multilaterale: in termini pratici, le necessarie maggioranze per l'adozione degli atti all'interno delle organizzazioni regionali contribuirebbero a ridurre il rischio di interventi pretestuosi<sup>56</sup>. Ecco, dunque, come questo argomento risolve la criticità determinata dall'assenza di una copertura istituzionale da parte delle Nazioni Unite: sostituendola, cioè, con quella fornita da un'altra organizzazione.

Come nell'ipotesi della legittima difesa, poi, anche nel caso dell'intervento umanitario delle organizzazioni regionali, l'uso della forza sarebbe sottoposto a specifiche restrizioni.

Innanzitutto, l'intervento umanitario delle organizzazioni regionali potrebbe essere intrapreso solo quando il Consiglio di sicurezza non sia in grado di disporre un'operazione sotto l'egida delle Nazioni Unite. Solo questa circostanza, infatti, consentirebbe di identificare il carattere di emergenza che determina la legittimità di un simile intervento. Non dovrebbe, tuttavia, necessariamente trattarsi di un'impossibilità strutturale di agire, ovvero di una condizione di totale paralisi, dovuta per esempio alla strenua opposizione da parte di uno o più membri con potere di veto: sarebbe, infatti, sufficiente un semplice ritardo nell'azione, che giustifichi di per sé una soluzione di emergenza<sup>57</sup>.

In secondo luogo, l'intervento umanitario delle organizzazioni regionali sarebbe ammissibile solo in risposta ad una violazione 'qualificata' dei diritti umani, esattamente come la legittima difesa è per definizione la risposta ad una violazione 'qualificata' dell'art. 2.4 della Carta di San Francisco, vale a dire l'attacco armato<sup>58</sup>. Per l'intervento

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 170. L'idea è ripresa da E. DE WET e M. WOOD, *op. cit.*, par. 19.

<sup>57</sup> C. WALTER, *op. cit.*, p. 167-169.

<sup>58</sup> L'Autore rammenta che le condizioni indicate a fondamento della legittima difesa ai sensi dell'art. 51 sono ben più circostanziate di quelle previste dall'art. 39. In particolare, se il sistema di sicurezza collettiva può entrare in funzione anche solo allorché si verifichi una minaccia alla pace (che di per sé non esige necessariamente l'uso della forza militare), l'attacco armato che legittima il ricorso alla forza in autotutela richiede necessariamente un '*cross-border use of force*' (C. WALTER, *op. cit.*, p. 165). In termini più generali, la Corte internazionale di giustizia ha sottolineato

umanitario delle organizzazioni regionali, dunque, occorrerebbe verificare l'esistenza di un '*consistent pattern of violations (...) due to massive use of organized military force resulting in numerous losses of human lives*'<sup>59</sup>.

Infine, anche per l'intervento umanitario delle organizzazioni regionali sarebbe implicitamente previsto il termine finale, che l'art. 51 individua per la legittima difesa: nel momento in cui il Consiglio di sicurezza adotti 'le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale', l'attività indipendente delle organizzazioni regionali dovrebbe cessare o conformarsi alle indicazioni formulate dall'organo delle Nazioni Unite.

In realtà, per quanto suggestiva questa posizione possa essere, non ci sembra che aggiunga molto rispetto ad altri argomenti formulati a favore dell'intervento umanitario<sup>60</sup>: essa tende a riconoscere – tra le righe della Carta – uno spazio per l'azione indipendente dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, sebbene si premuri di circoscrivere questa ipotesi all'operato di realtà multilaterali. In particolare, non pare trascurabile che il caso più contestato di intervento umanitario (l'operazione condotta dalla NATO in Kosovo<sup>61</sup>) sia proprio rappresentato dall'azione intrapresa da un'organizzazione regionale, in un momento in cui il Consiglio di sicurezza era impossibi-

che non tutte le misure contrarie al divieto di cui all'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite possono essere considerate un 'attacco armato' ai sensi dell'art. 51: Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari in Nicaragua* (Nicaragua c. Stati Uniti), par. 195.

<sup>59</sup> C. WALTER, *op. cit.*, p. 169. Nel tentativo di definire i criteri utili ad identificare una violazione 'qualificata' dei diritti umani, l'Autore fa riferimento alla definizione dei diritti umani fondamentali come obbligazioni *erga omnes* fornita dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Barcelona Traction* (sentenza 5 febbraio 1970, Belgio c. Spagna) e alla procedura stabilita dal Consiglio economico e sociale per la gestione delle comunicazioni individuali alla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (dal 2006 sostituita dal Consiglio per i diritti umani), con la risoluzione n. 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970. *Ibidem*, pp. 167-169.

<sup>60</sup> Vedi capitolo I, par. 2.2.2.

<sup>61</sup> Sembra a tal proposito significativo ricordare, seppur incidentalmente, un altro profilo che la dottrina ha considerato in passato, ovvero la possibilità di considerare la NATO come un soggetto autonomo o, piuttosto, un mezzo a disposizione degli Stati membri desiderosi di intervenire in Kosovo. M.E. O'CONNELL (*op. cit.*, p. 70) ha ricordato come, durante l'operazione condotta dalla NATO in Kosovo, alcuni Autori avessero sottolineato l'opportunità di estendere anche alle organizzazioni internazionali il diritto di intervento umanitario – già riconosciuto agli Stati autonomamente – dimostrando così di riferirsi a due ipotesi differenti, mentre J. CURRIE (*op. cit.*, p. 325) ha sottolineato che la NATO non sia stata tanto un attore quanto, piuttosto, uno 'strumento nelle mani dei membri dell'Alleanza'. Per P. PRICONE, infine, l'intervento in Kosovo può configurarsi come il prodotto di un accordo *ad hoc* tra alcuni Stati partecipanti all'Alleanza atlantica; *op. cit.*, pp. 317-321.

litato ad agire efficacemente in ragione di forti dissidi al suo interno, mentre le condizioni umanitarie sul campo erano sempre più disperate e meritavano una reazione tempestiva.

L'esame della prassi, insomma, rivela chiaramente l'impossibilità di accertare la compatibilità di qualunque intervento umanitario (incluso, dunque, quello intrapreso da un'organizzazione regionale) con il diritto internazionale vigente.

Ecco dunque che, invece di limitarsi ad analizzare i contenuti della Carta delle Nazioni Unite e a valutare le conclusioni che si possono trarre da una sua interpretazione elastica e lungimirante, occorre piuttosto considerare tutti i segnali che derivano dalle modificazioni (anche solo meramente *in fieri*) della prassi. Tali tendenze evolutive, infatti, pur non essendosi ancora consolidate in norme di diritto consuetudinario, atte a modificare le disposizioni vigenti, consentono comunque di identificare la direzione di un importante cambiamento.

In questa prospettiva, sembra particolarmente convincente la posizione di chi ritiene si stia sviluppando una forma di 'sicurezza collettiva decentrata' (*'decentralized collective security'*), vale a dire un sistema articolato, nell'ambito del quale le organizzazioni regionali sarebbero in grado di svolgere tutte le funzioni in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (ovvero, metodi di soluzione pacifica, operazioni di *peacekeeping* e azioni coercitive) e il cui fondamento giuridico sarebbe rinvenibile in '*legal regimes other than the Charter*' e, soprattutto, '*in circumstances as may dispense with Security Council authorization*'<sup>62</sup>.

Una simile tendenza evolutiva sarebbe da distinguere dalla diffusione di meccanismi di 'decentramento delle azioni coercitive' (*'decentralized enforcement actions'*), vale a dire da quelle soluzioni cui il Consiglio di sicurezza ha dato vita per sopperire alla mancata conclusione degli accordi ex art. 43 e seguenti della Carta e che si concretano, in particolare, nella delega agli Stati (o alle stesse organizzazioni regionali) della facoltà di ricorrere all'uso della forza.

L'identificazione di meccanismi di 'decentramento di azioni coercitive', tuttavia, sarebbe particolarmente rilevante per accertare la legittimità di sistemi di 'sicurezza collettiva decentrata'. Essa dimostrerebbe, infatti, che la Carta delle Nazioni Unite è un *living instrument*, ovvero un documento che, pur riflettendo le percezioni in materia di pace e sicurezza diffuse nell'immediato secondo dopoguerra, si è dimostrato in grado di adattarsi ai cambiamenti intervenuti nella scena internazionale, efficacemente descritti in dottrina come veri e

<sup>62</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 157.

propri *'seismic developments'*<sup>63</sup>. La Carta, dunque, sarebbe senza dubbio il documento di riferimento per ogni sviluppo in materia di sicurezza collettiva. Essa stabilisce chiari parametri per la regolamentazione dell'uso della forza; tuttavia, *'it does not freeze such prescription or bench mark their limits'*; anzi, in quanto dotata di *regenerative capability*<sup>64</sup>, la Carta *'must continue to generate further development, both in the law and practice of collective security'*<sup>65</sup>. Sarebbe, dunque, necessario considerare le trasformazioni che interessano il contesto sociale e politico in cui la Carta opera<sup>66</sup>, inclusa la diffusione di nuove sensibilità ed esigenze, per intendere correttamente i limiti entro i quali il ricorso all'uso della forza è legittimo.

Scendendo più nel dettaglio dell'analisi di questa posizione dottrinale, esisterebbero, dunque, due distinti canali di evoluzione: uno sarebbe rappresentato dall'*'utilizzo'* di organizzazioni regionali (o di singoli Stati o, ancora, di *'coalitions of willings'*) dal Consiglio di sicurezza per la messa in atto di azioni coercitive, mentre un altro riguarderebbe lo sviluppo di competenze da parte di organizzazioni regionali, che avrebbero un fondamento normativo esterno alla Carta e prescinderebbero dall'autorizzazione dell'organo delle Nazioni Unite.

Nella prima ipotesi (*'decentralized enforcement actions'*), il Consiglio di sicurezza non potrebbe che limitarsi a formulare il mandato, a prescindere da quale soggetto (organizzazione regionale, singolo Stato o coalizione *ad hoc*) sia chiamato ad operare in concreto. In nessun caso, infatti, l'organo delle Nazioni Unite sarebbe in grado di gestire il comando e controllo delle operazioni, proprio in ragione dell'assenza di accordi ex art. 43 e ss. Anche per quanto concerne questa dimensione evolutiva, il ricorso alle organizzazioni regionali sembrerebbe preferibile: tali istituzioni sono, infatti, quanto meno tenute a dare comunicazione delle attività intraprese e programmate

<sup>63</sup> È T. FRANCK a paragonare efficacemente ad un movimento tellurico la capacità di sconvolgere gli equilibri manifestata da quattro fondamentali evoluzioni: l'acertata impossibilità, durante la guerra fredda, per il Consiglio di sicurezza di garantire la pace e la sicurezza collettiva; la diffusione di episodi di 'aggressione indiretta', ovvero il supporto dato da taluni Stati a movimenti di rivolta coinvolti in guerre civili; la trasformazione tecnologica delle armi e dei *delivery systems* che, rendendo per certi versi obsoleto il dettato dell'articolo 51 della Carta, indurrebbe gli Stati ad invocare il diritto ad una legittima difesa preventiva; infine, una crescente consapevolezza dell'importanza dei diritti e delle libertà fondamentali e del forte legame tra la repressione dei diritti umani e le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. ID., *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>64</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 69.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 210.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. xxiii.

(art. 54 della Carta), mentre nessuna prescrizione in tal senso è prevista per le operazioni condotte dagli Stati<sup>67</sup>.

La diffusione di meccanismi di 'decentramento delle azioni coercitive' deriva, dunque, direttamente dalla prassi del Consiglio di sicurezza, che ha consentito di superare l'*impasse* determinato dalla mancata attuazione di importanti previsioni della Carta.

L'emergere di un sistema di '*decentralized collective security*', invece, rappresenterebbe il modo in cui gli Stati possono esercitare una competenza residuale in materia di uso della forza, da gestire necessariamente in forma collettiva.

In effetti, nel ratificare la Carta di San Francisco, gli Stati si sarebbero impegnati – in particolare, ma non solo, attraverso il Consiglio di sicurezza – all'esercizio di un potere di sicurezza collettiva: '*if states indeed did not possess collective security power before the Charter, they acquired responsibility to collectively police the world upon their ratification*'<sup>68</sup>. Essi avrebbero, poi, riconosciuto al Consiglio una responsabilità principale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza, non incondizionata, ma, piuttosto, fondata sulla capacità di tale organo di adempiere le funzioni attribuitegli. Il Consiglio, in particolare, sarebbe chiamato a garantire – in nome e per conto degli Stati membri – un'azione pronta ed efficace (paragrafo 1 dell'art. 24) e conforme ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite (paragrafo 2 della medesima disposizione). Ogniqualvolta il Consiglio di sicurezza non sia in grado di assicurare la risposta adeguata dell'Organizzazione ad una situazione che, alla luce dei fini e dei principi delle Nazioni Unite, la esigerebbe, gli Stati sarebbero legittimati '*to reclaim the transferred collective security responsibility*'<sup>69</sup>. In questo contesto, l'azione intrapresa da organizzazioni regionali in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 53, pur non conformandosi ai requisiti del sistema predisposto a San Francisco, risponderebbe comunque ai dettami di una sicurezza collettiva,

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 88. Segnala una posizione simile anche C. BADESCU, sottolineando: '*regional arrangement approach is preferred to alternatives such as coalitions of the willing. This is because, apart from being more open to abuse, the latter has stronger eroding effects on the UN, as the source of legitimacy for the international community*'. *Id.*, *op. cit.* p. 67.

<sup>68</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 224. L'Autore riporta alcune opinioni divergenti sull'attribuibilità agli Stati di poteri in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, per il periodo precedente all'adozione della Carta delle Nazioni Unite, *ibidem*, pp. 125-128.

<sup>69</sup> A. ABASS, *The new collective security mechanism of ECOWAS: innovations and problems*, in *JCSL*, 2000, p. 223.

ovvero sottratta alla gestione del singolo Stato e trasformata in una questione da amministrare in sede multilaterale.

Il 'punto di non ritorno' definito una volta per tutte con la Carta delle Nazioni Unite, l'elemento ormai irrinunciabile nel mantenimento della pace, sarebbe, dunque, la dimensione multilaterale della gestione del ricorso alla forza e non necessariamente l'accentramento delle competenze in materia nelle mani di un solo organo. Poiché, dunque, gli Stati '*transferred their powers to the Security Council in 1945 collectively, they can only repossess the same on a collective basis*' e, pertanto, le organizzazioni regionali rappresenterebbero '*the best collective basis upon which residual power over collective security can revert to states, given their competence under Chapter VII*'<sup>70</sup>.

La legittimità dell'azione residuale delle organizzazioni regionali sarebbe, poi, ancor più evidente nei casi in cui esse siano legittimate ad operare in tal senso da previsioni contenute nelle loro carte istitutive. Anzi, l'emersione stessa del sistema di sicurezza collettiva decentrata sarebbe proprio confermata dallo sviluppo, da parte delle organizzazioni regionali, di competenze specifiche in materia di pace e sicurezza. Si è trattato, a ben vedere, di una evoluzione graduale che ha avuto inizio dalla diffusione, sin dalla fine della guerra fredda, di organizzazioni non soltanto più di natura strettamente economica, ma, piuttosto, multifunzionali<sup>71</sup> e che è giunto, in molti casi, alla definizione di principi e all'attribuzione di competenze che sembrano essere in chiaro contrasto con le previsioni della Carta delle Nazioni Unite. Le organizzazioni, in effetti, hanno finito per codificare direttamente nel proprio atto costitutivo il consenso degli Stati membri a subire misure coercitive, riservandosi il potere di decidere quali misure intraprendere e, in alcuni casi, obbligando gli Stati ad attenersi alle proprie decisioni, anche nel caso di recesso dall'organizzazione. Rispetto a simili sviluppi, le Nazioni Unite non hanno manifestato preoccupazione, ma hanno incoraggiato, invece, il coinvolgimento delle organizzazioni regionali e stabilito un processo di dialogo volto a definire i contorni di una *partnership*.

In conclusione, se non vi sono elementi sufficienti a ritenere esistente un diritto di intervento umanitario in capo alle organizzazioni regionali, non si può che riconoscere – nelle più recenti evoluzioni della prassi – un chiaro indicatore della tendenza a promuovere ed accettare meccanismi di risposta alle gravi crisi umanitarie paralleli e, anzi, per certi versi complementari a quello previsto dalla Carta e incentrato sul ruolo delle Nazioni Unite. La 'copertura istituzionale'

<sup>70</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 136.

<sup>71</sup> A. ABASS, *ibidem*, p. 209.

necessaria a garantire l'uso della forza per fini realmente umanitari può, dunque, ben derivare da un'organizzazione diversa dalle Nazioni Unite.

Sembra condivisibile l'osservazione di chi ritiene che *'collective force proposal centered around regional organizations are more consistent with global changes and challenges facing sovereign states, and are thus more likely to find a palatable reception among the nation of the world'*<sup>72</sup>. In questa prospettiva, ancora una volta, la responsabilità di proteggere, intesa come diffusione di una specifica *opinio necessitatis*, è un elemento importante, perché indica la radicale metamorfosi dell'intendimento della comunità internazionale in materia di risposta a gravi crimini: la comunità degli Stati non si affida più esclusivamente al buon funzionamento del Consiglio di sicurezza, ma – pur non rinnegando la centralità del ruolo svolto da tale organo – assume 'sulle proprie spalle' la responsabilità di completare gli sforzi di ogni singolo Stato o di sopperire alle sue mancanze.

### 3.2. *L'Atto Costitutivo dell'Unione Africana e il consenso preventivo all'intervento*

Nella ricostruzione proposta sinora, dunque, le disposizioni di cui agli artt. 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana e 4(j) del Protocollo di Durban, nonché all'art. 10 del Protocollo istitutivo del Meccanismo dell'ECOWAS, le quali attribuiscono competenze specifiche alle organizzazioni regionali in apparente contrasto con il diritto internazionale vigente, rappresenterebbero importanti indicatori del cambiamento del contesto socio-politico, in cui i principi della Carta delle Nazioni Unite debbono trovare attuazione.

Un diverso modo di attestare la conformità delle disposizioni citate alle norme che regolano l'uso della forza nelle relazioni internazionali è rappresentato dall'interpretazione delle stesse come codificazione (in uno strumento pattizio, dunque, *a priori* e in termini generali) del consenso degli Stati membri ad azioni coercitive condotte dall'organizzazione nel loro territorio.

In dottrina è stato sottolineato che la validità della trasformazione del consenso dello Stato territoriale in un vero e proprio obbligo previsto da un trattato deriverebbe dalla scelta consapevole che gli Stati

<sup>72</sup> D.D. JIVIDEN, *It takes a region: a proposal for an alternative regional approach to UN collective force humanitarian interventions*, in USAFAJLS, 1999/2000, p. 110. Per l'Autore, in particolare, *'it is only a matter of time before regional collective security organizations become the primary guardians of international humanitarian norms'*, *ibidem*, p. 139.

compiono, nel formulare una chiara disposizione pattizia in tal senso e nel vincolarsi volontariamente ad essa<sup>73</sup>. Sembra opportuno, comunque, analizzare in dettaglio la questione della legittimità dell'intervento su invito – appurando alla presenza di quali condizioni il consenso dello Stato leso può rappresentare una causa di esclusione dell'illiceità, con specifico riferimento alla violazione delle norme relative all'uso della forza – e verificare fino a che punto i parametri che regolano questa ipotesi siano applicabili all'intervento praticato da un'organizzazione regionale, sulla base di specifiche previsioni di natura pattizia.

A tal proposito, sarà opportuno riflettere sul significato della multilateralità dell'intervento di un'organizzazione regionale e della motivazione umanitaria. Benché, infatti, la legittimità dell'intervento su invito debba essere valutata a prescindere dalle ragioni che determinano l'azione (essendo fondata di per sé sul consenso dello Stato territoriale alla presenza di altre forze armate sul proprio territorio), le peculiarità del diritto di intervento, così come definito dall'Atto Costitutivo dell'Unione Africana, e delle prerogative riconosciute in capo all'ECOWAS non possono essere ignorate.

### 3.2.1. La legittimità dell'intervento militare su invito alla luce delle norme di *jus cogens*

Con l'espressione 'intervento su invito' si indica generalmente l'intervento militare di forze straniere nel corso di un conflitto non-internazionale, in risposta ad una richiesta formulata dal governo dello Stato territoriale in cui tale conflitto si sta verificando. Tale tipo di intervento può comportare l'esercizio della forza direttamente da parte delle truppe straniere o anche altre forme di sostegno di natura militare<sup>74</sup>.

La questione della legittimità dell'intervento su invito è stata considerata approfonditamente dalla dottrina internazionalistica, che ha esplorato la prassi degli Stati, evidenziando – per il periodo antecedente all'adozione della Carta delle Nazioni Unite – il tendenziale favore rispetto a questa ipotesi di ricorso alla forza, pur in assenza di una norma di diritto consuetudinario in materia<sup>75</sup>. Dopo il 1945 e, in particolare, nei primi tempi della guerra fredda, gli studiosi hanno rilevato, al contrario, una maggiore diffidenza manifestata dagli Stati<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> A. ABASS, *Regional organisations*, cit., p. 164.

<sup>74</sup> G. NOLTE, *Intervention by invitation*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)), par. 1.

<sup>75</sup> *Ibidem*, par. 2.

<sup>76</sup> Per un esame della prassi dal 1958 ai primi anni '80, L. DOSWALD-BECK, *The legal validity of military intervention by invitation of the government*, in *BYIL*,

Certamente l'esame della prassi di questo particolare periodo storico presenta alcune difficoltà: in molti casi, infatti, è opportuno dubitare della validità di inviti formulati da Stati chiaramente sotto l'influenza di una delle superpotenze e, in ogni caso, la propensione di queste ultime ad indicare diversi profili di giustificazione per le operazioni condotte<sup>77</sup> non consente di circoscrivere con precisione l'indagine sulla legittimità dell'intervento su invito e ottenere così risultati apprezzabili.

In generale, poi, occorre constatare che, nel valutare la legittimità di tale fattispecie, *'different conflict paradigms prevailing at different times have influenced the legal approaches to the problem'*<sup>78</sup>: le conclusioni raggiunte dagli studiosi sono state, dunque, condizionate dalle preoccupazioni contingenti in ogni singolo periodo storico. Così, per esempio, nel corso della guerra fredda, gli studiosi sembrano essersi soprattutto preoccupati delle conseguenze dell'internazionalizzazione di conflitti interni; mentre, dall'inizio degli anni '90, il contesto di riferimento per la valutazione della legittimità dell'intervento su invito è stato rappresentato dal proliferare di conflitti etnici e di guerre di secessione: ciò avrebbe favorito una più ampia accettazione dell'ammissibilità dell'intervento su invito<sup>79</sup>.

Per quanto più precisamente concerne il continente africano, l'esame della prassi segnala che il principio del non-intervento non è mai stato considerato come ostativo del potere del governo di invitare truppe straniere. A partire dagli anni '90, poi, il diritto di sollecitare l'intervento dall'esterno non è più stato discusso in quanto tale, ma il dibattito ha, piuttosto, interessato le condizioni in presenza delle quali esso può essere esercitato<sup>80</sup>.

L'ammissibilità dell'intervento su invito e l'identificazione dei suoi limiti devono essere ricostruite alla luce di principi fondamentali del diritto internazionale (alcuni dei quali rappresentano norme di *jus cogens*), quali il divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato, il

1986, pp. 214-239. C. LE MON (*Unilateral intervention by invitation in civil wars: the effective control test tested*, in *NYUJILP*, 2003, pp. 755-791) estende l'analisi della prassi ad alcuni episodi verificatisi nel corso degli anni '80 e '90.

Oltre alle fonti puntualmente citate, sul tema si veda anche J.L. HARGROVE, *Intervention by invitation and the politics of the new world order*, in L.F. DAMROSCH e D.J. SCHEFFER (Eds.), *Law and force in the new world order*, Westview Press, Boulder 1991, pp. 113-126; R. MULLERSON, *Intervention by invitation*, *ibidem*, pp. 127-134; R. WEDGWOOD, *Commentary on intervention by invitation*, *ibidem*, pp. 135-139, nonché la risoluzione adottata dall'*Institute de Droit International* sul tema *'Military assistance on request'*, nel corso della sessione di Rodi (8 settembre 2001).

<sup>77</sup> C. WALTER, *op. cit.*, pp. 144-146.

<sup>78</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 14.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibidem*, par. 8.

divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e il rispetto del diritto all'autodeterminazione dei popoli.

Innanzitutto, infatti, com'è stato correttamente evidenziato in dottrina, è possibile distinguere due distinti profili per ogni intervento armato: l'intervento di per sé (che comporta, dunque, un'ingerenza negli affari interni dello Stato) e l'uso della forza armata, che identifica le modalità attraverso le quali tale intromissione viene effettuata<sup>81</sup>.

Per quanto concerne il divieto di ingerenza *per se*, sembra pacifico che questo non possa intendersi violato, se non nel caso in cui l'intervento avvenga contro il consenso dello Stato<sup>82</sup>. L'esame della prassi sembra confermare pacificamente questa conclusione<sup>83</sup>, nonostante i termini perentori con cui talune dichiarazioni dell'Assemblea generale vietano qualunque forma di intervento, intrapreso per qualsivoglia ragione: si tratta, in particolare, della Dichiarazione in materia di inammissibilità dell'intervento del 1965<sup>84</sup> e di quella sulle relazioni amichevoli tra Stati del 1970<sup>85</sup>. Tali passaggi sono stati, infatti, talvolta interpretati nel senso di statuire l'inammissibilità dell'intervento su invito del governo<sup>86</sup>. Un'importante conferma, però, della

<sup>81</sup> A. TANCA, *Foreign armed intervention in internal conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1993, p. 17.

<sup>82</sup> L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 191.

<sup>83</sup> In particolare, com'è stato correttamente sottolineato in dottrina, nessuno strumento adottato in materia di non-intervento ha formulato una condanna espressa e generale di interventi sollecitati da governi effettivi, ma, piuttosto, sono numerosi gli strumenti che vietano il sostegno a movimenti sovversivi contro il governo stabilito: si veda, in particolare, la risoluzione dell'Assemblea generale n. 380 (V) del 17 novembre 1950. T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER, *Volenti non fit injuria? Les effets du consentement à l'intervention militaire*, in *AFDI*, 2004, p. 115.

<sup>84</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 2131 (XX) del 21 dicembre 1965, UN doc. A/RES/2131(XX), *'Declaration on the inadmissibility of intervention in the domestic affairs of States and the protection of their independence and sovereignty*. La Dichiarazione all'art. 1 dispone: *'no State has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other States*.' L'obbligo di astenersi dall'intromissione negli affari interni dello Stato aveva ricevuto una prima formulazione nella bozza di Dichiarazione sui diritti e doveri degli Stati, contenuta nella risoluzione n. 375 (IV) del 6 dicembre 1949.

<sup>85</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, UN doc. A/RES/2625(XXV), *'Declaration of principles of International Law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations*'. Nell'esplicitare il principio di non intervento negli affari interni, la Dichiarazione precisa: *'no State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State*.'

<sup>86</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 19; L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, pp. 208-210. L'Autrice pone in realtà l'attenzione su altri passaggi delle due risoluzioni e, in particolare, sul paragrafo della risoluzione n. 2131, in cui si statuisce *'no State shall (...) interfere in*

sua legittimità deriva dalla Dichiarazione dell'Assemblea generale 'on the inadmissibility of intervention and interference in the internal affairs of States' del 1981 che, all'art. 2(o), indica, tra i doveri degli Stati, l'obbligo 'to refrain from any economic, political or military activity in the territory of another State without its consent'<sup>87</sup>.

È, poi, particolarmente significativo un passaggio della sentenza pronunciata dalla Corte internazionale di giustizia nel caso 'Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua', in cui i giudici dell'Aja si sono soffermati a delineare il significato della 'coercizione' esercitata da chi interviene, rispetto a chi subisce un'ingerenza illecita. Si tratta, in particolare, dell'impedimento di esercitare liberamente le scelte che sono manifestazione della sovranità dello Stato<sup>88</sup>. Fino a quando, dunque, il consenso all'intervento straniero sia liberamente prestato, esso è un'espressione della sovranità statale ed esclude di per sé il carattere coercitivo dell'intromissione.

Nella citata decisione, con un *obiter dictum*, la Corte ha, poi, chiaramente riconosciuto l'ammissibilità dell'intervento su invito del governo, escludendo peraltro che la richiesta formulata da soggetti diversi possa legittimare l'intervento straniero: 'it is difficult to say what would remain of the principle of non-intervention in international law if intervention, which is already permitted at the request of the government of a State, were also to be allowed at the request of the

*civil strife of another State*' e sul paragrafo della risoluzione n. 2526, che recita: 'every State has the duty to refrain from (...) assisting or participating in acts of civil strife'. Della risoluzione n. 2131, l'Autrice riporta, altresì, alcuni profili emersi nel corso dei lavori preparatori.

<sup>87</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 36/103 del 9 dicembre 1981 (UN doc. A/RES/36/103); per un più ampio commento su questo ed altri strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite utili ad identificare il contenuto del principio di non-intervento, T. CHRISTAKIS, K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, pp.115-118. Di diverso avviso in merito al significato del passaggio riportato, L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 212.

<sup>88</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986 cit., par. 205: '(...) in view of the generally accepted formulations, the principle forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State'.

*opposition*<sup>89</sup>. La posizione è stata ribadita nella più recente decisione relativa al caso 'Attività armate sul territorio del Congo'<sup>90</sup>.

L'intervento militare su invito del governo deve, poi, essere valutato anche (e soprattutto) alla luce delle norme in materia di uso della forza e, in particolare, del divieto formulato all'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite, pacificamente considerato codificare una norma di *jus cogens*.

A tale proposito, è bene, innanzitutto, riconoscere che la Carta delle Nazioni Unite contempla esplicitamente un'ipotesi di intervento militare di Stati terzi 'richiesto' da uno Stato interessato: si tratta della legittima difesa collettiva, che consente alla vittima di un attacco armato di sollecitare appunto l'assistenza da parte di altri Stati. Di per sé, pertanto, il consenso all'intervento sembrerebbe conforme ai principi ispiratori della Carta di San Francisco. Tuttavia, questa indicazione non può ritenersi sufficiente: l'ammissibilità dell'intervento su invito non è specificata in termini chiari nella Carta, né sembra agevole applicare a tale ipotesi i principi che valgono per la legittima difesa collettiva, stante le differenze che intercorrono tra la condizione di uno Stato che subisca un'aggressione esterna e un governo che sia, per esempio, chiamato a gestire un'insurrezione interna.

L'analisi letterale dell'art. 2.4, comunque, sembra consentire di riconoscere la legittimità dell'intervento su invito: poiché l'articolo vieta l'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di un altro Stato, è sufficiente che l'intervento si mantenga nei limiti del consenso, perché possa essere considerato legittimo.

Un argomento ulteriore per identificare il consenso come condizione legittimante l'intervento armato è fornito, poi, dalla risoluzione n. 3314 (XXIX) del 1974 dell'Assemblea generale, relativa alla definizione di aggressione. La risoluzione, infatti, chiarisce che rappresenta un atto di aggressione '*the use of armed forces which are within the territory of another State with the agreement of the receiving state, in contravention of the conditions provided for in the agreement*': l'uso della forza da parte di uno Stato sul territorio di un altro non sarebbe, dunque, illegittimo, sino a quando questo rimanga nei limiti dell'accordo intercorso tra lo Stato territoriale e lo Stato che interviene<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986 cit., par. 246.

<sup>90</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 19 dicembre 2005, *Attività armate sul territorio del Congo*, (Repubblica Democratica del Congo c. Uganda), par. 42-53. Per alcune riflessioni sui due casi citati, C. GRAY, *International Law and the use of force*, Oxford University Press, New York 2008, pp. 75-80.

<sup>91</sup> F. VAN AS, *African peacekeeping: past practices, future prospects and its contribution to International Law*, in *MLLWR*, 2006, p. 335.

La valutazione della conformità dell'intervento su invito alla norma di cui all'art. 2.4, ad ogni modo, non può dirsi completa se non si considera che il divieto formulato da tale disposizione rappresenta una norma di *jus cogens*<sup>92</sup> e che, pertanto, alla luce dell'art. 26 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per atti illeciti, dovrebbe negarsi l'applicabilità del consenso come causa di esclusione dell'illiceità<sup>93</sup>.

La questione è stata risolta in dottrina seguendo percorsi differenti, che producono lo stesso risultato, confermando l'ammissibilità dell'intervento su invito anche alla luce delle norme relative all'uso della forza nelle relazioni internazionali. Per ragioni di completezza si riportano due distinte argomentazioni.

Alcuni Autori ritengono opportuno valutare la sussistenza del consenso dello Stato sovrano all'intervento militare sul proprio territorio, come elemento della regola primaria che identifica i confini dell'uso lecito della forza, piuttosto che come un profilo – previsto in una norma secondaria – in grado di escludere l'illiceità di un fatto, di per sé contrario al diritto internazionale. In questo senso, dunque, l'intervento su invito sarebbe di per sé conforme alle regole contenute nella Carta (e, *in primis*, all'art. 2.4) e non rappresenterebbe un'ipotesi di violazione 'scusabile' per applicazione di una causa d'illiceità. Il problema della contrarietà ad una norma di *jus cogens* verrebbe perciò superato *a priori*<sup>94</sup>.

Altre voci osservano, invece, che tra le forme di uso della forza vietate dall'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite soltanto il divieto di aggressione avrebbe carattere cogente<sup>95</sup>. Se, infatti, la disposizione di cui all'art. 26 del Progetto di articoli non formula alcuna indica-

<sup>92</sup> Sebbene non vi siano parametri chiari per l'identificazione delle norme di diritto cogente, l'orientamento più diffuso nella prassi e in dottrina consiste nell'ancorare le norme di *jus cogens* ai principi alla base della Carta delle Nazioni Unite, anche alla luce dell'art. 103, che, com'è noto, dispone la prevalenza degli obblighi contrattati con la Carta in caso di contrasto con gli obblighi assunti dagli Stati membri attraverso altri strumenti pattizi.

<sup>93</sup> Ai sensi dell'art. 26: *'nothing in this Chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law'*, Commissione di diritto internazionale, *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, with commentaries*, contenuti nel *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session* (UN doc. A/56/10), p. 84.

<sup>94</sup> T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, pp. 104-111.

<sup>95</sup> A. ABASS, *Consent precluding State responsibility: a critical analysis*, in ICLQ, pp. 222-225. In questi termini anche N. RONZITTI, *Use of force, jus cogens and State consent*, in A. CASSESE (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, p. 159.

zione utile per identificare quali norme di diritto internazionale siano *jus cogens* né, d'altro canto, l'art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati<sup>96</sup> fornisce questo tipo di supporto, la Commissione di diritto internazionale ha specificato che i criteri per identificare tale categoria sono rigorosi e tassativi. In particolare, una norma di *jus cogens*, non solo deve avere carattere consuetudinario, ma anche la sua natura cogente deve essere pacificamente riconosciuta dalla comunità internazionale<sup>97</sup>. In questa direzione, *'those peremptory norms that are clearly accepted and recognized include the prohibitions of aggression, genocide, slavery, racial discrimination, crimes against humanity and torture, and the right to self-determination'*<sup>98</sup>. Dunque, tra le norme di diritto imperativo in materia di uso della forza individuate dalla Commissione di diritto internazionale compare esclusivamente il divieto di aggressione e non di altre forme minori di ricorso alla forza armata.

Questione parallela al riconoscimento della natura di norma di *jus cogens* del divieto di cui all'art. 2.4 della Carta, è la sua qualificazione di obbligazione *erga omnes*. Dovrebbe, infatti, negarsi l'ammissibilità del consenso come causa di esclusione dell'illiceità, se si ritenesse che il divieto citato gravi su ogni Stato *'vis-à-vis the entire international community'*<sup>99</sup>. Se, cioè, ogni componente della comunità internazionale fosse titolare di un *'legal interest in world peace'*<sup>100</sup>, che sarebbe messo a repentaglio da qualunque uso della forza (anche se accompagnato dal benessere dello Stato territoriale), il consenso non potrebbe escludere l'illiceità dell'intervento: esso, infatti, non può che produrre i suoi effetti esclusivamente tra lo Stato che lo formula e

<sup>96</sup> Ai sensi dell'art. 53 della Convenzione sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna nel 1969: *'è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, è in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale. Ai fini della presente Convenzione, una norma imperativa del diritto internazionale generale è una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere'*.

<sup>97</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft articles*, cit., p. 85.

<sup>98</sup> *Ibidem*. Questo è chiaramente confermato da un commento relativo all'art. 40, in cui la Commissione precisa: *'among these prohibitions, it is generally agreed that the prohibition of aggression is to be regarded as peremptory. This is supported, for example, by the Commission's commentary to what was to become article 53, uncontradicted statements by Governments in the course of the Vienna Conference on the Law of Treaties, the submissions of both parties in the Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua case and the Court's own position in that case'*, *ibidem*, p. 112.

<sup>99</sup> A. TANCA, *op. cit.*, p. 20 e ss.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

quello nei cui confronti è pronunciato. In realtà, l'obbligazione *erga omnes*, che certamente è espressa dalla norma considerata, non riguarda il divieto di qualunque forma di uso della forza al di fuori dei confini dello Stato, ma, piuttosto, di quello volontariamente diretto contro un altro Stato. In questo senso, dunque, *'the absence of coercion against the will of the consenting State takes the allegedly unlawful conduct outside the scope of the provision that would otherwise make it unlawful'*: non essendo diretto contro lo Stato, l'intervento su invito non sarebbe, dunque, vietato da una norma *erga omnes*<sup>101</sup>.

Verificata la compatibilità dell'intervento su invito con il divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e con la disciplina dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, occorre adesso precisare che un importante limite alla legittimità di tale uso della forza deriva dal diritto all'autodeterminazione, ovvero da quel principio affermatosi, in particolare, a beneficio dei popoli sottoposti a dominazione coloniale od occupazione militare e dei gruppi razziali soggetti ad un'organizzazione di governo che pratici una politica di discriminazione e segregazione nei loro confronti. Un intervento su invito è, infatti, certamente illegittimo se impedisce od ostacola l'esercizio del diritto di autodeterminazione<sup>102</sup>.

Poiché, poi, tale diritto ha acquisito progressivamente un significato più ampio rispetto all'originaria formulazione (che si riferiva solo ai popoli sottoposti a dominazione coloniale) e può essere ora inteso nel senso di vietare l'intervento in soccorso di governi razzisti, per qualcuno sembrerebbe possibile riconoscere che *'today any government which practices genocide or is confronted with a manifest and comprehensive popular uprising is prevented by the principle of self-determination to invite foreign troops'*<sup>103</sup>.

A partire dall'analisi dei principi di non-intervento, uso della forza e diritto all'autodeterminazione, alcune voci in dottrina hanno proposto un tentativo di classificazione di interventi su invito, che possono considerarsi pacificamente ammessi. Sarebbero, in particolare, conformi al diritto internazionale: l'intervento finalizzato a salvare propri cittadini all'estero che faccia seguito alla richiesta di uno Stato territoriale, quello volto a contribuire alla lotta al terrorismo e l'intervento diretto a fronteggiare attacchi transfrontalieri di gruppi di ri-

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 21-22.

<sup>102</sup> Secondo T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER: *'certaines interventions sollicitées par le gouvernement établi d'un Etat pourraient être illicites si leur finalité est de trancher au profit des autorités en place une contestation politique qui vide, précisément, à renverser ces autorités'*, *Id.*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>103</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 22.

belli. Queste fattispecie sarebbero, infatti, accomunate dal coinvolgimento degli interessi di almeno due Stati e, pertanto, il fine dell'intervento non sarebbe di intromettersi in un conflitto interno, ma, piuttosto, di proteggere priorità comuni<sup>104</sup>. Assai più problematico sarebbe, invece, il caso di un intervento nel corso di un'insurrezione (esisterebbe, infatti, un generale divieto di intromissione, salvo quando la crisi non abbia ancora raggiunto le dimensioni di una guerra civile o il conflitto abbia già acquisito una dimensione 'internazionale', per il coinvolgimento di forze esterne)<sup>105</sup> e, ancora, il caso di un'operazione in aiuto del governo per contrastare un gruppo armato con intenti di secessione<sup>106</sup>. Da escludersi, infine, la legittimità di interventi a sostegno di ribelli, oppure che si realizzino contro la sovranità dello Stato o la sua volontà, o, ancora, che superino i limiti del consenso manifestato o facciano seguito ad un invito non validamente formulato<sup>107</sup>.

### 3.2.2. Il requisito dell'autorità effettiva di governo

Il consenso dello Stato territoriale, pertanto, ben può considerarsi rappresentare una causa di esclusione dell'illiceità per interventi armati, non accompagnati dall'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

L'intervento su invito, ad ogni modo, deve rispettare alcuni parametri ben definiti, che l'art. 20 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti contribuisce ad identificare. Ai sensi della norma citata, 'il consenso validamente dato da uno Stato alla commissione da parte di un altro Stato di un atto determinato, esclude l'illiceità di tale atto nei confronti del primo Stato, sempre che l'atto medesimo resti nei limiti del consenso'.

È, dunque, possibile ricostruire con precisione i limiti della validità del consenso. Esso deve essere, innanzitutto, prestato da un'autorità che sia in grado di esprimersi in nome e per conto dello Stato; deve essere espresso validamente, ossia in assenza di condizioni che vizino la volontà dello Stato<sup>108</sup>; deve essere formulato prima o, al massimo, nel corso dell'intervento militare (rappresentando diversamente una forma di rinuncia o acquiescenza ai sensi dell'art. 45 del Progetto)<sup>109</sup>; infine, l'intervento deve mantenersi strettamente entro i li-

<sup>104</sup> T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, pp. 121-127.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 127-133.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 133-135.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 135-137.

<sup>108</sup> Si rimanda alla disciplina relativa ai vizi della volontà come cause di invalidità del trattato, contenuta nella Convenzione di Vienna del 1969: articoli da 46 a 52.

<sup>109</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft articles*, cit., art. 45: 'the re-

miti del consenso, il che comporta – *in primis* – che esso sia lecito, sino a quando il consenso possa considerarsi perdurare<sup>110</sup>.

Per quanto riguarda l'identificazione dell'autorità che può esprimere il consenso da parte dello Stato, è naturalmente necessario fare riferimento a quelle norme di diritto internazionale che regolano l'imputabilità del comportamento (incluso l'eventuale invito ad intervenire) di taluni individui al singolo Stato. Anche in questo caso, dunque, il riferimento sarà alla disciplina contenuta nel Progetto sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti della Commissione di diritto internazionale<sup>111</sup>.

È possibile, comunque, partire da una considerazione di base, ovvero che – ai sensi al diritto internazionale – è in linea di massima il governo a rappresentare lo Stato e ad agire per suo conto. Per questa ragione, gli Stati riconoscono tendenzialmente ai governi il diritto di richiedere un intervento armato sul proprio territorio, a patto, però, che essi esercitino un'autorità effettiva su di esso<sup>112</sup>. Tradizionalmente, pertanto, il primo elemento da considerare è il grado di controllo che

*sponsibility of a State may not be invoked if: (a) the injured State has validly waived the claim; (b) the injured State is to be considered as having, by reason of its conduct, validly acquiesced in the lapse of the claim.*

<sup>110</sup> Per alcuni profili critici sul punto, vedi D. WIPPMAN, *Military intervention, regional organizations, and host-State consent*, in *DukeJCIL*, 2006, pp. 234-238. Sul punto si veda anche la decisione della Corte internazionale di giustizia nel caso *Attività armate sul territorio del Congo*, sentenza 19 dicembre 2005 cit., par. 42-53.

<sup>111</sup> Il riferimento è, in particolare, alle norme di cui all'art. 4 (che regola l'attribuzione allo Stato della condotta dei suoi organi); all'art. 5 (che sancisce l'imputabilità allo Stato delle azioni predisposte da quei soggetti che esercitano prerogative di governo); all'art. 6 (che concerne il comportamento di organi messi a disposizione di uno Stato da un altro); all'art. 8 (che disciplina l'attribuibilità allo Stato della condotta di soggetti che operino sotto la sua direzione o controllo); all'art. 9 (che considera il comportamento di chi esercita prerogative di governo in assenza o in mancanza di autorità ufficiali); all'art. 10 (che regola l'attribuzione allo Stato del comportamento di un movimento insurrezionale che divenga il nuovo governo dello Stato o che riesca a costituire un nuovo Stato in una parte del territorio di uno Stato preesistente) e all'art. 11 (che concerne il comportamento riconosciuto e adottato da uno Stato come proprio).

<sup>112</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 18. Analizzando la prassi degli interventi a partire dagli anni '70, A. TANCA evidenzia che *'the effectiveness of the inviting authority was the only criterion accepted by everybody as a matter of principle, although in most cases it was held that it had not been met'*: soltanto l'emergere del diritto dell'autodeterminazione ha, poi, contribuito ad erodere il principio citato; *Id.*, *op. cit.*, pp. 48-49. L'Autore rileva, altresì, che l'effettività del governo non deve mai essere messa in discussione da cause interne, ma, piuttosto, da intervento esterno: *ibidem*, p. 135. Sul significato del controllo *de facto* come criterio fondamentale per individuare il governo dello Stato, nonché alcune riflessioni sul significato del riconoscimento in questo senso, vedi anche L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, pp. 192-200.

il governo esercita sul territorio, per verificare se questo possa correttamente richiedere un intervento esterno: *'the so-called effective control test used to determine the legal status of a government [is] also the test of whether a government could legally invite foreign interventions in its territory'*<sup>113</sup>. Ciò riflette il principio in base al quale, quando un governo esercita il controllo effettivo sul territorio e la popolazione, si ritiene che esso detenga l'autorità esclusiva di esprimere la volontà dello Stato nei suoi affari internazionali<sup>114</sup>.

Con riferimento al requisito dell'autorità effettiva di governo, occorre ora riflettere su due aspetti.

Innanzitutto, è opportuno chiedersi se – e fino a che punto – la legittimità democratica di un governo debba essere presa in considerazione per valutare la validità del consenso, espresso da quest'ultimo all'intervento sul proprio territorio.

Nonostante, sin dalla fine della guerra fredda, vi sia la tendenza a considerare la natura democratica del governo come un elemento importante per determinare la liceità dell'intervento su invito, non si può concludere che questa sia una *condicio sine qua non* per accertare la legittimità di una simile ipotesi. È, infatti, vero che la legittimazione democratica è sempre più spesso considerata dagli Stati come un importante contrappeso del criterio del controllo effettivo esercitato da un governo<sup>115</sup>. Tuttavia, ciò determina esclusivamente che i governi legittimamente e liberamente eletti godano di una certa presunzione di *legal authority*: secondo una voce dottrinale, nel caso in cui perdano il controllo effettivo, essi manterrebbero comunque il diritto di invitare forze straniere sul proprio territorio<sup>116</sup>. Non può darsi, invece, che i governi che non rispecchino tali requisiti di democraticità possano essere esclusi dal diritto di invitare truppe straniere. In generale, il diritto di un governo effettivo di richiedere l'intervento di Stati terzi non dipende dal modo in cui esso ha acquisito il potere o dalle modalità con cui lo esercita, né, d'altro canto, può ritenersi esistente un diritto di *'forcible pro-democratic interven-*

<sup>113</sup> F. VAN AS, *op. cit.*, p. 335.

<sup>114</sup> D. WIPPMAN, *Military cit.*, pp. 211-212. Secondo l'Autore, in particolare, tale presunzione si fonda su considerazioni di ordine sia pratico che teorico. Da un punto di vista pratico, il riferimento al controllo effettivo da parte del governo consente di identificare un elemento oggettivo e verificabile dall'esterno per determinare l'autorità di governo; dal punto di vista teorico, esso permette di tenere in considerazione un certo grado di corrispondenza tra il governo e la comunità politica dello Stato, sebbene nel caso in cui il governo non sia completamente rappresentativo, questa conformità sia poco più che una finzione.

<sup>115</sup> D. WIPPMAN, *Military cit.*, p. 238.

<sup>116</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 17.

tion<sup>117</sup>. Un'unica eccezione sembra doversi riconoscere con specifico riferimento al diritto all'autodeterminazione, che – si è visto – pone un limite specifico alla legittimità dell'intervento su invito: si ritiene, infatti, che gli Stati terzi non possano assistere in alcun modo un governo (di una potenza coloniale, occupante o razzista) che intenda reprimere con l'uso della forza i tentativi del popolo di esercitare il suddetto diritto. In effetti, l'illegittimità interna di un governo ha svolto un ruolo importante nell'escludere la facoltà di richiedere il supporto militare esterno, in capo ai regimi che praticino l'*apartheid*<sup>118</sup>.

In secondo luogo, l'accento posto sul requisito dell'autorità effettiva di governo induce a riflettere sulle conseguenze che può avere, in termini di legittimazione dell'intervento straniero, un invito che provenga da un soggetto diverso dallo Stato, che tuttavia eserciti un controllo concreto sul territorio dello stesso.

A tal proposito, la dottrina ha rilevato come tradizionalmente, nel periodo anteriore all'adozione della Carta delle Nazioni Unite, il diritto generale considerasse tre diversi stadi dell'evoluzione di un conflitto, per determinare se soggetti diversi dal governo potessero richiedere l'intervento di Stati terzi. In particolare, si riteneva che, all'inizio del conflitto – in una fase definibile come '*rebellion*', in cui il governo mantiene il controllo sulla maggior parte del territorio – gli Stati terzi potessero soccorrere quest'ultimo, ma dovessero astenersi dal fornire supporto a forze diverse. Allorché, però, tali forze avessero acquisito maggiore controllo sul territorio, la situazione (qualificabile come '*insurgency*') sarebbe divenuta tale per cui l'aiuto fornito all'una o all'altra parte avrebbe potuto determinare le sorti del conflitto: per questa ragione gli Stati terzi sarebbero stati tenuti ad astenersi dal rispondere a ogni richiesta di sostegno militare, a prescindere da quale parte del conflitto venisse formulata. Quando, poi, le forze avverse al governo avessero incrementato il proprio controllo sul territorio (determinando così l'emergere di un vero e proprio stato di '*belligerancy*'), gli Stati terzi sarebbero stati tenuti a riconoscere entrambe le parti come belligeranti e l'intervento sarebbe stato comunque lecito, se esercitato su richiesta di una di esse<sup>119</sup>.

Questa impostazione, però, deve considerarsi caduta in desuetudine<sup>120</sup>.

Una chiara conferma in tal senso deriva dal citato passaggio della

<sup>117</sup> D. WIPPMAN, *Military*, cit., pp. 215, 219.

<sup>118</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 17-18.

<sup>119</sup> C. LE MON, *op. cit.*, pp. 746-748; F. VAN AS, *op. cit.*, pp. 335-336.

<sup>120</sup> L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 252; F. VAN AS, *op. cit.*, p. 336; C. LE MON, *op. cit.*, p. 748.

decisione della Corte internazionale di giustizia, nel caso Nicaragua c. Stati Uniti<sup>121</sup>, in cui i giudici hanno precisato che il principio del non intervento non avrebbe più alcun valore se l'intervento su invito fosse considerato lecito non solo su richiesta del governo effettivo, ma anche da chi si opponga a quest'ultimo. Sembrerebbe, dunque, pacifico che se l'aiuto al governo può considerarsi – almeno in alcune circostanze – lecito, il supporto conferito a ribelli (che non appartengano alle categorie di beneficiari del diritto all'autodeterminazione<sup>122</sup>) deve intendersi certamente illegale.

Non mancano, tuttavia, alcune voci in dottrina che segnalano i limiti di questa ricostruzione e suggeriscono un approccio più elastico.

È stato detto per esempio che – per dimostrare la legittimità di un intervento su invito – occorre, innanzitutto, riconoscere il significato della legittimazione esterna del governo invitante, la quale deriva dal riconoscimento di quest'ultimo da parte degli altri componenti della comunità internazionale. Questa posizione trova le sue basi nell'identificazione della portata costitutiva del riconoscimento<sup>123</sup> e – confondendo per certi versi il riconoscimento di uno Stato dal riconoscimento di un governo – conclude che soltanto *'when the inviting party is recognized as the legal government of the receiving state'*, l'intervento su invito sarà correttamente inteso come *'a legal interaction between two sovereigns'*<sup>124</sup>. Il superamento del criterio dello

<sup>121</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza 27 giugno 1986 cit., par. 246.

<sup>122</sup> Sul punto è necessario sottolineare che, sebbene sia pacifico che i popoli che intendano esercitare il diritto all'autodeterminazione possono richiedere e ricevere l'aiuto di Stati terzi e che, dunque, sia legittimo per questi ultimi offrire il proprio sostegno ai movimenti di liberazione nazionale, non è altrettanto chiaro se tale aiuto possa concretarsi nell'esercizio della forza militare. Tra gli altri N. HIGGINS e K. O'REILLY (*The use of force, wars of national liberation and the right to self-determination in the South Ossetian conflict*, in *ICLR*, 2009, p. 577) evidenziano: *'while acts committed by groups fighting for «self-determination, freedom and independence» are exempt from Article 3(g) [of the UN General Assembly's Definition of Aggression] and are therefore not acts of aggression, this provision does not go so far as to legalise the use of force by national liberation movements or on behalf of such movements by third States, as the type of «struggle» authorised by Article 7 is not defined or clarified'*.

<sup>123</sup> *'(...) the constitutive model emphasizes the centrality of the state, while the declaratory one locates that state within a system of law and rules. (...) [W]hile the legal rights of statehood may be triggered independent of collective recognition by other states, attempts to exercise such rights will be ineffective, at best, absent decisions by other states to extend recognition. The recognition process, therefore, internalizes the theory underlying the declaratory view, but the inability of an entity that otherwise satisfies the criteria for statehood to exercise the associated sovereign rights indicates the continued relevance of the constitutive theory of recognition'*, C. LE MON, *op. cit.*, p. 744.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 791.

stato di belligeranza come livello di intensità del conflitto interno che legittima l'intervento su invito di entrambe le parti del conflitto, da una parte, e l'emersione del rilievo della legittimazione esterna di chi formula il consenso all'intervento, dall'altra, contrasterebbero almeno in parte con il criterio del controllo effettivo e contribuirebbero a delineare possibili sviluppi futuri. Sarebbe, per questa voce dottrinale, possibile immaginare che *'the replacement of the standard of belligerency with an inquiry into the external legitimacy of a government inviting intervention could very well serve to alter the basis on which the legal legitimacy of government is determined. Should this normative shift ably incorporate questions of systemic stability and self-determination, it will prove to be a welcome evolution in international law'*<sup>125</sup>.

### 3.2.3. Le modalità di manifestazione del consenso

Non sembrano sussistere requisiti di forma particolari per la richiesta di intervento, che – in linea generale – potrà considerarsi correttamente formulata, ogni qualvolta provenga da un'autorità legittimata ad esprimere volontà dello Stato.

Si è discusso in dottrina sulla legittimità di trattati che consentano l'intervento militare di una parte sul territorio di un'altra, al verificarsi di determinate condizioni. Evidentemente, il profilo problematico di una simile ipotesi non risiede nel mezzo attraverso il quale il benessere dello Stato territoriale viene espresso (vale a dire un trattato che, se liberamente concluso da entrambe le parti, è certamente un metodo lecito di manifestazione della volontà dello Stato sovrano), ma attiene, piuttosto, all'assenza di una coincidenza temporale tra la prestazione del consenso e l'intervento militare. In altre parole, si tratta in questo caso di verificare se sia lecito un intervento militare fondato su un consenso dichiarato *a priori* e non in occasione di una specifica situazione di crisi.

Sono, innanzitutto, da tenere distinti da quest'analisi i trattati che prevedono un meccanismo di assistenza solidale in caso di aggressione esterna, vale a dire quegli accordi che istituiscono sistemi di legittima difesa collettiva<sup>126</sup>. Si tratta, piuttosto, di considerare quei trattati che consentono l'intervento di Stati terzi in un conflitto interno o, comunque, in situazioni di crisi che si consumino entro i confini dello Stato<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 793.

<sup>126</sup> A. TANCA, *op. cit.*, p. 44.

<sup>127</sup> La prassi, dall'inizio del 1700 ai primi anni del ventesimo secolo, registra casi in cui simili trattati sono stati conclusi al fine di mantenere una certa dinastia al po-

La prassi presenta, in effetti, alcuni casi assai discussi di interventi fondati sulla base di un precedente accordo e, in generale, di disposizioni pattizie formulate in modo tale da consentire un'interpretazione in tal senso<sup>128</sup>. Molti dei trattati che contengono clausole legittimanti l'ingerenza armata di una parte nel territorio dell'altra, sono tipici del periodo post-coloniale e codificano il diritto di intervento dell'ex-madrepatria, in aiuto degli Stati di nuova indipendenza<sup>129</sup>. La dottrina ha ampiamente contestato la validità di tali accordi – la maggioranza dei quali ha certamente rappresentato il prezzo per ottenere l'indipendenza – proprio in considerazione delle condizioni in cui versavano le ex-colonie, al momento della loro conclusione<sup>130</sup>.

Il caso più dibattuto di intervento fondato sul consenso formulato in un trattato è quello relativo all'operazione condotta dalla Turchia nella Repubblica cipriota a metà degli anni '70<sup>131</sup>. Il Trattato di garanzia del 1960 – concluso tra la Repubblica di Cipro appena divenuta indipendente, da una parte, e Grecia, Turchia e Regno Unito, dall'altra, e finalizzato a garantire l'indipendenza della Repubblica cipriota e la sua Costituzione – conteneva, all'art. IV, una clausola che

tere, o assicurare il possesso di un determinato territorio, oppure ancora demilitarizzare una porzione di territorio o, infine, garantire l'indipendenza politica e l'integrità territoriale di uno Stato e assicurarne la neutralità: D. WIPPMAN, *Treaty-based intervention: who can say no?*, in *UChiLR*, 1995, pp. 613-615.

<sup>128</sup> Si ricordano, in particolare, l'art. 6 del Trattato di amicizia concluso nel 1921 tra Persia e Russia, denunciato dall'Iran (su cui vedi W.M. REISMAN, *Termination of the USSR's treaty right of intervention in Iran*, in *AJIL*, 1980, pp. 144-154) e il tentativo compiuto dal Senato statunitense di interpretare il trattato sul Canale di Panama del 1977 nel senso di consentire agli Stati Uniti l'uso della forza a Panama, nel caso in cui il canale venisse chiuso o il suo utilizzo fosse impedito: T. CHRISTAKIS, K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, pp. 135-136, nota 142. Per altri esempi di trattati conclusi nel periodo della decolonizzazione, M. BENNOUNA, *Le consentement a l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Pichon et Durand-Auzias, Paris 1974 pp. 64 ss.; sul Trattato del 1918 concluso tra Francia e Monaco, N. RONZITTI, *Use of force*, *cit.*, p. 158.

<sup>129</sup> A. TANCA, *op. cit.*, p. 45.

<sup>130</sup> M. BENNOUNA, *op. cit.*, pp. 63-75. L'Autore in particolare, ritiene che questi accordi dovessero in realtà considerarsi nulli ai sensi dell'art. 52 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (che sancisce l'invalidità di quelli conclusi in presenza di violenza dello Stato) o, comunque, estinguibili in applicazione della regola *rebus sic stantibus*, ai sensi dell'art. 62 della citata Convenzione, una volta venute meno le condizioni in cui versavano gli Stati al momento dell'acquisto della propria indipendenza.

<sup>131</sup> Sulla vicenda vedi C. WALTER, *op. cit.*, pp. 148-149; L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, pp. 246-250, anche per le reazioni della comunità internazionale e D. WIPPMAN, *Treaty-based cit.*, pp. 635 ss.: l'Autore in proposito evidenzia che la vicenda contribuisce a illustrare 'the fine line between unlawful external coercion and permissible international pressure'.

autorizzava ciascuna parte garante *'to take action'* in caso di violazione del trattato<sup>132</sup>. A seguito del colpo di Stato del 1974, che aveva portato al potere una fazione favorevole all'unione con la Grecia, la Turchia intervenne militarmente nel Paese, adducendo a fondamento della propria azione la citata disposizione del Trattato di garanzia. Il Consiglio di sicurezza condannò duramente l'intervento turco<sup>133</sup> e, più in generale, l'operazione venne pesantemente criticata dalla comunità internazionale<sup>134</sup>.

Considerando la reazione suscitata dall'intervento turco, si potrebbe forse concludere che sussista una presunzione di illegalità per gli interventi basati su consenso espresso *a priori* in un trattato. È, però, importante evidenziare che, in questo caso, la Turchia non aveva fatto riferimento solo ad una presunta violazione del trattato e al consenso espresso da Cipro in tale documento, ma si era, altresì, riferita al possibile coinvolgimento della Grecia nella vicenda<sup>135</sup>. Peraltro, la Repubblica cipriota aveva più volte rilevato che l'azione, consentita ai sensi dell'art. IV, non poteva che intendersi come il ricorso a mezzi pacifici, a pena di essere altrimenti contraria ai principi ispiratori della Carta delle Nazioni Unite e a norme di *jus cogens*; d'altro canto, la stessa Assemblea generale aveva chiarito che la Repubblica cipriota avrebbe dovuto godere di piena sovranità ed indipendenza completa, al riparo da ingerenze e interventi esterni<sup>136</sup>.

Le specificità del caso concreto (dinamiche ed interessi politici che hanno determinato l'intervento armato, assenza di chiarezza delle disposizioni del trattato e posizione di debolezza della Repubblica cipriota alla sua conclusione<sup>137</sup>) inducono, dunque, a ritenere che questo esempio non possa esser interpretato per escludere del tutto la legittimità di un invito formulato in un trattato.

<sup>132</sup> La disposizione è riportata da L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 246: *'in the event of a breach of the provisions of the present Treaty, Greece, Turkey and the United Kingdom undertake to ensure observance of those provisions. In so far as common concerted action may not prove possible, each of the three guaranteeing Powers reserves the right to take action with the sole aim of re-establishing the state of affairs created by the present Treaty'*.

<sup>133</sup> Si vedano, in particolare, le risoluzioni n. 353 del 20 luglio 1974 (UN doc. S/RES/353) e n. 360 del 16 agosto 1974 (UN doc. S/RES/360).

<sup>134</sup> L. DOSWALD-BECK, *op. cit.*, pp. 247-250.

<sup>135</sup> C. WALTER, *op. cit.*, p. 149.

<sup>136</sup> Assemblea generale, risoluzione n. 2077 (XX) del 18 dicembre 1965 (UN doc. A/RES/2077(XX)). Sul punto vedi T. CHRISTAKIS, K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, p. 136, nota 142.

<sup>137</sup> T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER, sottolineano che la disposizione di cui all'art. IV del Trattato di garanzia era stata imposta *'à la jeune république de Chypre comme le prix à payer pour son indépendance'*, *Id.*, *op. cit.*, p. 136, nota 142.

In ogni caso, poi, è bene precisarlo sin da ora, una situazione del tutto differente è rappresentata dall'intervento legittimato da una norma contenuta nel trattato istitutivo di un'organizzazione regionale, non fosse altro che per la condizione di tendenziale parità di cui gli Stati membri normalmente godono in tali assetti istituzionali. Prima di procedere ad un esame più dettagliato di tale ipotesi, conviene riflettere sull'opportunità di riconoscere agli Stati la facoltà di disporre del contenuto dei propri diritti sovrani, attraverso la conclusione di un accordo che ponga dei limiti sull'esercizio futuro degli stessi.

In proposito, sono riscontrabili in dottrina due correnti di pensiero.

Alcuni Autori ritengono che ogni Stato sia libero di disporre dei propri diritti sovrani con uno strumento pattizio che ne limiti l'esercizio futuro, al verificarsi di talune precise condizioni: tale 'libertà contrattuale' sarebbe, invero, espressione della sovranità stessa<sup>138</sup>. Per altri, invece, un trattato che riconosca il diritto ad uno o più Stati di intervenire militarmente negli affari interni di un altro, sarebbe contrario alle norme di *jus cogens* che tutelano la sovranità territoriale e l'indipendenza politica. Il carattere cogente di simili norme '*override the state present ability to limit its future freedom in a manner inconsistent with the non-intervention norms*'<sup>139</sup>. A seconda che si sposi l'una o l'altra ricostruzione, dunque, si dovrebbe riconoscere o, al contrario, negare la possibilità di ogni Stato di esprimere *a priori* il consenso all'intervento in un trattato.

Il problema, in realtà, si è già anticipato, non concerne tanto l'estensione delle facoltà dello Stato (e se, cioè, queste comprendano il potere di limitare l'esercizio futuro dei poteri sovrani), ma, piuttosto, il requisito di coincidenza temporale tra la prestazione del consenso e l'intervento militare. Ci sembra, infatti, indiscutibile che soltanto il consenso, che sia ancora valido al momento del verificarsi della situazione che richiede un intervento esterno, possa essere in grado di legittimare un'azione che sarebbe altrimenti contraria all'art. 2.4 della Carta. Ciò deriva direttamente da uno degli elementi che, si è visto, contribuiscono a circoscrivere la legittimità dell'intervento su invito: il rispetto, cioè, dei limiti del consenso, che implica naturalmente il suo perdurare, come condizione essenziale della legittimità dell'operazione armata.

La presenza di un trattato, tuttavia, non osta al rispetto di tale

<sup>138</sup> Per gli opportuni riferimenti dottrinali, D. WIPPMAN, *Treaty-based*, cit., pp. 610; 616-618.

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 612, 615, 618-620, per la bibliografia sul punto e un approfondimento.

principio; è sufficiente, infatti, ritenere che *'the will of the state at the moment of intervention should prevail over the will of the state at the moment of treaty formation'*<sup>140</sup>: allo Stato sarà, dunque, sempre consentito recedere dal trattato, che, tuttavia, si presumerà in vigore (sempre che sia stato validamente concluso) sino a quando non venga espressamente denunciato.

Deve, pertanto, concludersi che, anche nel caso di consenso prestato *a priori* in un trattato, l'unico limite è rappresentato dal requisito dell'autorità effettiva, non soltanto di chi vincola lo Stato attraverso la conclusione dell'accordo (*'the government may only give a contractual consent to military intervention for situations in which it could give ad-hoc consent, i.e. situation of effective governmental control'*<sup>141</sup>), ma anche di chi intende revocare il consenso in nome dello Stato stesso<sup>142</sup>.

#### 3.2.4. Il caso specifico delle organizzazioni internazionali

Per verificare se le disposizioni di cui agli articoli 4(h) dell'Atto Costitutivo dell'UA e 10 del Protocollo ECOWAS del 1999 codifichino legittimamente il consenso degli Stati membri all'intervento delle organizzazioni sul proprio territorio, sarà, dunque, sufficiente declinare i requisiti di validità del consenso rispetto al caso in cui l'invito venga espresso (e circostanziato) in un trattato che regoli l'istituzione e il funzionamento di un'organizzazione regionale. Solo allorché tutti i requisiti possano ritenersi soddisfatti, si potrà escludere ogni profilo di illiceità rispetto alla norma di cui all'art. 53 della Carta, per gli interventi intrapresi da una delle due organizzazioni in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

In particolare, è necessario accertare che l'eventuale intervento militare dell'organizzazione regionale si mantenga entro i limiti del benessere dello Stato membro. Il consenso di quest'ultimo, dunque, dovrà permanere nel momento in cui l'intervento venga disposto, perché sia così garantita una corrispondenza tra la volontà sovrana e l'operazione militare. In questa prospettiva dovrebbe concludersi che ad ogni Stato membro sia concesso, in occasione di un eventuale intervento da parte dell'organizzazione regionale, recedere dal trattato isti-

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 631.

<sup>141</sup> C. WALTER, *op. cit.*, p. 150.

<sup>142</sup> A tal proposito è stato sottolineato che occorre verificare fino a che punto il governo rappresenti lo Stato al momento dell'intervento: in particolare, nel caso in cui vi sia una palese frammentazione della popolazione dovuta a *'severe or protected intercommunal conflict'*, la decisione di recedere dal trattato dovrà essere condivisa dalle varie componenti della comunità statale: D. WIPPMAN, *Treaty-based*, cit., pp. 612, 623.

tutivo della stessa e, dunque, rendere illecito l'uso della forza nel suo territorio da parte di quest'ultima, se non accompagnato da autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

In realtà, sia l'Atto Costitutivo dell'Unione Africana che il Protocollo ECOWAS del 1999 prevedono chiari limiti temporali rispetto all'esercizio del diritto di recesso degli Stati membri. In entrambi i casi, infatti, è previsto che il recesso abbia effetto solo dopo un anno dalla notifica dello stesso da parte dello Stato interessato<sup>143</sup>, proprio per garantire agli organi competenti di mettere in atto le misure in materia di ristabilimento e mantenimento della pace, ritenute più opportune<sup>144</sup>. Se tali previsioni intendono correttamente vanificare ogni tentativo di ostruzionismo da parte degli Stati membri al buon funzionamento dei meccanismi a disposizione dell'organizzazione, è anche vero che uno dei parametri della legittimità dell'intervento su invito (il rispetto dei limiti del consenso, che ha la sua primaria espressione nel necessario perdurare dello stesso al momento dell'operazione militare) sembra essere in questo caso palesemente violato.

L'apparente contraddizione, tuttavia, non deve allarmare.

Non si può, infatti, dimenticare che, in questo caso, non si tratta del consenso all'intromissione (armata) negli affari interni di uno Stato da parte di altri Stati, ma, piuttosto, del consenso ad un coinvolgimento diretto (anche, ma non solo, implicante l'uso della forza) di un apparato istituzionale (ovvero, l'organizzazione internazionale, di cui lo stesso Stato interessato faccia parte) nella risposta a situazioni

<sup>143</sup> Unione Africana, Atto Costitutivo, art. 31: *'1. Any State which desires to renounce its membership shall forward a written notification to the Chairman of the Commission, who shall inform Member States thereof. At the end of one year from the date of such notification, if not withdrawn, the Act shall cease to apply with respect to the renouncing State, which shall thereby cease to belong to the Union. 2. During the period of one year referred to in paragraph 1 of this Article, any Member State wishing to withdraw from the Union shall comply with the provisions of this Act and shall be bound to discharge its obligations under this Act up to the date of its withdrawal.'*

ECOWAS, Protocol relating to the Mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security, 1999, art. 56: *'Any Member State wishing to withdraw from this Protocol shall give a one-year written notice to the Executive Secretary who shall inform Member States thereof. At the end of this period of one year, if such notice is not withdrawn, such a State shall cease to be a party to the Protocol. During the period of one year referred to in the preceding paragraph, such a Member State shall nevertheless continue to observe the provisions of this Protocol and discharge its obligations thereunder.'*

<sup>144</sup> Con riferimento al Meccanismo dell'ECOWAS, A. ABASS, *The Security Council and the challenges of collective security in the twenty-first century: what role for African regional organisations?*, in D. LEWIS (Ed.), *Global governance and the quest for justice. International organizations*, Hart Publishing, Oxford 2006, p. 107.

particolarmente gravi. La differenza non è di poco conto e si evince dall'esame dell'assetto normativo in cui l'art. 4(h) s'inserisce. In particolare, la norma di cui all'art. 4(g) dell'Atto Costitutivo – che stabilisce il divieto d'ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato, gravante su tutti gli altri Stati membri – deve essere letta come complementare al diritto di intervento dell'Unione: si tratta a ben vedere di vietare l'intervento unilaterale, sancendo allo stesso tempo una *'doctrine of non-indifference in the form of multilateral action based on a decision of the Assembly of Heads of State'*<sup>145</sup>.

Il significato del consenso espresso nei trattati citati, pertanto, deve essere correttamente inteso alla luce del contesto in cui è inserito, ovvero la creazione di meccanismi sofisticati di cooperazione, quali sono le organizzazioni internazionali, e l'identificazione da parte degli Stati di priorità e interessi comuni da gestire collettivamente, attraverso l'organizzazione stessa. Non solo, dunque, la scelta di conferire determinati poteri all'organizzazione è chiaramente consapevole, in quanto contenuta in un trattato formulato in termini chiari, ma è anche la prova dell'intenzione di rendere condivisa la gestione di alcune problematiche, di cui si percepisce la particolare rilevanza. Ciò, invero, si inserisce in un più ampio contesto di deroghe alle prerogative sovrane, nella prospettiva di stabilire un meccanismo di cooperazione efficiente in diverse materie. Insomma, con la previsione di norme quali quella dell'art. 4(h), gli Stati *'sacrificed their autonomy as far as ending mass atrocity crimes is concerned. African leaders have consciously and willingly contracted away sovereignty for greater aspirations of protection of population at risk of war crimes, genocide and crimes against humanity'*<sup>146</sup>.

Peraltro, com'è stato correttamente evidenziato, nel caso in cui un governo violi i diritti fondamentali dei propri cittadini, si dovrebbe concludere che esso non sia realmente rappresentativo dello Stato (e ciò, evidentemente, *a fortiori* nel caso in cui le violazioni interessino una parte specifica della popolazione): in nessun modo, dunque, un simile governo sarebbe legittimato a recedere da un trattato che consenta l'intervento di un'organizzazione per porre fine a gravi violazioni dei diritti umani<sup>147</sup>.

Anche le condizioni oggettive, in presenza delle quali le organizzazioni regionali sono legittimate ad intervenire, contribuiscono a definire la conformità al diritto internazionale di previsioni come quelle

<sup>145</sup> D. KUWALI, *op. cit.*, p. 50; citando G. PULEY, *op. cit.*, p. 9.

<sup>146</sup> D. KUWALI, *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>147</sup> D. WIPPMAN, *Treaty-based*, cit., p. 680.

contenute nell'Atto Costitutivo dell'UA e nel Protocollo ECOWAS del 1999.

Se l'art. 25 del Protocollo ECOWAS ha una portata per certi versi più ampia<sup>148</sup>, l'art. 4(h) dell'Atto Costitutivo circoscrive con precisione le ipotesi in cui l'organizzazione possa esercitare il proprio diritto d'intervento<sup>149</sup>. Esse sono, innanzitutto, identificate attraverso l'utilizzo di termini tecnici (crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio) di cui esiste una definizione chiara nel diritto internazionale. Non è un caso, poi, che, rispetto a tali fattispecie, sia pacificamente riconosciuta l'esistenza di una giurisdizione universale, che esprime l'interesse diffuso e condiviso dall'intera comunità internazionale alla loro repressione, indipendentemente dal luogo in cui siano state commesse e dalla nazionalità dei singoli responsabili. In altri termini, queste ipotesi determinerebbero l'identificazione di un interesse comune agli Stati membri dell'Unione Africana, che farebbe dell'intervento dell'organizzazione non un'intromissione negli affari interni di uno Stato, ma, piuttosto, la risposta collettiva ad una priorità condivisa<sup>150</sup>.

#### 4. *Il consenso all'intervento delle organizzazioni regionali, la prassi delle autorizzazioni ex post e lo sviluppo di un sistema regionale di sicurezza collettiva, ispirato alla responsabilità di proteggere*

L'analisi compiuta porta ad escludere che sussista un diritto di intervento umanitario in capo alle organizzazioni regionali; la legittimità di operazioni intraprese da tali realtà organizzative, in ossequio

<sup>148</sup> La disposizione, infatti, contempla la possibilità che il Meccanismo possa essere messo in atto sia nel caso di conflitto tra due o più Stati membri, che nell'ipotesi di un conflitto interno, quando questo rischi di determinare una crisi umanitaria o rappresenti una minaccia alla pace ed alla sicurezza della sub-regione. Inoltre, esso può entrare in funzione in caso di gravi violazioni dei diritti umani e della *rule of law*, o, infine, nell'ipotesi di un capovolgimento (anche solo tentato) di un governo democraticamente eletto.

<sup>149</sup> In dottrina è stata prospettata l'opportunità di intendere correttamente lo scopo della previsione ex art. 4(h) come specificatamente volta a consentire la reazione alla commissione di gravi crimini e non a contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, come implica la disposizione di cui all'art. 53: di conseguenza, l'intervento realizzato in caso di gravi circostanze, quali atti di genocidio *'is not something for which the AU can be said to have legal obligation to seek the authorization of the UNSC'*: S.A. DEERSO, *The legality of intervention by the African Standby Force in grave circumstances*, 24 giugno 2009, disponibile all'indirizzo: [http://www.is-safrica.org/iss\\_today.php?ID=1172](http://www.is-safrica.org/iss_today.php?ID=1172) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>150</sup> Si è già richiamata quella dottrina che ritiene pacificamente ammessi gli interventi su invito in tali ipotesi: T. CHRISTAKIS e K. MOLLARD-BANNELIER, *op. cit.*, p. 121.

ai propri strumenti istitutivi, anche in assenza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza, può essere riconosciuta, invece, come un'ipotesi di intervento su invito.

In dottrina è stato rilevato che i trattati che stabiliscono la possibilità di un intervento su invito non devono essere considerati come un mezzo per usurpare i poteri al Consiglio di sicurezza, ma, piuttosto, come un 'terzo meccanismo', conforme al diritto internazionale, al pari della legittima difesa e dell'autorizzazione all'uso della forza dell'organo delle Nazioni Unite<sup>151</sup>. Se questo vale per i trattati tra singoli Stati, a maggior ragione deve poter valere per le organizzazioni regionali. In questo caso, infatti, c'è un trasferimento di competenze su base collettiva, attivabile e gestibile secondo meccanismi multilaterali, definiti in modo condiviso dagli Stati membri. Anzi, si deve ritenere che gli interventi multilaterali realizzati da sistemi di sicurezza regionali siano le forme più legittime di intervento su invito<sup>152</sup>, proprio in quanto espressione di una scelta di gestione partecipata della risposta alle gravi crisi.

Questo, a ben vedere, rappresenta ancora una volta una manifestazione della responsabilità di proteggere (intesa come diffusione di una specifica *opinio necessitatis*). Com'è stato evidenziato in dottrina, 'by consenting to Article 4(h), AU States understood themselves to be granting a responsibility to the AU and the international community to intervene where a Member State is unable or unwilling to undertake to protect its population from mass atrocity crimes'<sup>153</sup>. Gli Stati, dunque, attraverso il conferimento di competenze specifiche alle organizzazioni di cui sono membri, finiscono per conferire una dimensione concreta alla responsabilità di proteggere gravante sull'intera comunità internazionale e complementare, rispetto a quella del singolo Stato. La responsabilità di proteggere è il motore di questa tendenza evolutiva: essa, infatti, contribuisce ad alimentare lo sviluppo di meccanismi, attraverso i quali gli Stati siano concretamente in grado di adempiere ai doveri di tutela degli individui.

<sup>151</sup> D. WIPPMAN, *Treaty-based*, cit., p. 654.

<sup>152</sup> G. NOLTE, *op. cit.*, par. 24.

<sup>153</sup> D. KUWALI, *op. cit.*, p. 58. Gli Stati membri dell'Unione Africana e dell'E-COWAS, pertanto, hanno accettato attraverso la ratifica degli strumenti citati i doveri connessi alla *membership* e una nuova qualificazione di sovranità in termini di responsabilità: 'while the host state has the default «responsibility to protect», a residual «responsibility to protect» also resides with the broader AU, which is activated when the host state either is unwilling or unable to fulfill its «responsibility to protect». The AU right of intervention may be seen as a natural corollary of the extant norm of «sovereignty as a responsibility», which encompasses the duty of States to uphold human rights and humanitarian norms', *ibidem*, p. 59.

Anche la prassi delle autorizzazioni *a posteriori*, in fondo, si pone nella stessa prospettiva, nell'attestare – in particolare – come gli stessi organi delle Nazioni Unite siano propensi a tollerare una certa intraprendenza delle organizzazioni regionali in materia di risposta alle gravi crisi umanitarie. Questo è, allo stesso tempo, un sintomo e un ulteriore impulso alla diffusione tra gli Stati dell'*opinio necessitatis* di rendere l'intera comunità internazionale responsabile della protezione degli individui.

Pur senza rinnegare o mettere in discussione i principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, la comunità degli Stati si sta muovendo nella direzione di assumere il compito di completare l'impegno di ogni singolo Stato (o di sopperire alle sue mancanze) in materia di tutela dei diritti fondamentali, anche – e soprattutto – attraverso forme organizzative su base regionale.

## Conclusioni

La prassi relativa al coinvolgimento delle organizzazioni regionali nella risposta alle minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale si è modificata, nel primo decennio successivo alla fine della guerra fredda, ben più rapidamente che nei primi quarantacinque anni di esistenza delle Nazioni Unite<sup>1</sup>.

L'evoluzione in materia sembra essere cominciata dalla dimensione per così dire più 'locale' tra quelle internazionali. La caratteristica principale della gestione dei conflitti in Africa nel periodo successivo al 1989, infatti, è sicuramente il ruolo preponderante assunto dalle organizzazioni sub-regionali: la natura dei conflitti che iniziavano allora a diffondersi era tale da mettere a repentaglio gli equilibri politici e sociali dei membri di tali organizzazioni, minando spesso i rapporti interstatali e, soprattutto, alterando le condizioni che permettevano la cooperazione in campo economico<sup>2</sup>.

In generale, poi, il continente africano rappresenta il contesto più significativo per verificare l'evoluzione del diritto internazionale in materia di risposta alle gravi crisi umanitarie. In Africa, infatti, è stato elaborato un regime di sicurezza collettiva, almeno da un punto di vista normativo, più avanzato di molti altri<sup>3</sup>. Non è un caso, in questa prospettiva, che l'espressione '*collective security*', assente nella Carta delle Nazioni Unite, sia invece presente nel Protocollo sull'istituzione del Meccanismo della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Oc-

<sup>1</sup> A. ABASS, *Regional organisations and the development of collective security – Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004, p. 209.

<sup>2</sup> A. ALAO, *The role of African regional and sub-regional organisations in conflict prevention and resolution*, Working paper n. 13, UNHCR, p. 10, disponibile all'indirizzo: [http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:5535](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:5535) (ultimo accesso ottobre 2011).

<sup>3</sup> J.I. LEVITT, *The law on intervention: Africa's pathbreaking model*, in *Global Dialogue*, 2005, disponibile all'indirizzo: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=330> (ultimo accesso ottobre 2011).

cidentale (ECOWAS) del 1999<sup>4</sup>. Ciò sembra essere sintomatico della percezione, emersa in quegli anni, della necessità per le organizzazioni regionali di dotarsi di nuove funzioni in materia di mantenimento della pace, non limitate alla predisposizione di mezzi pacifici, né alla sola adozione di misure militari. Non si trattava più soltanto di ideare meccanismi di solidarietà contro un'eventuale aggressione esterna, ma, piuttosto, di gestire quei problemi che nascevano e si ripercuotevano direttamente nel cuore della *membership* delle organizzazioni stesse<sup>5</sup>. Dall'altra parte, questa attenzione esplicita per l'idea della 'sicurezza collettiva' è il frutto di una più ampia definizione di pace (che copre non solo la stabilità delle relazioni internazionali, ma anche la sicurezza ed il benessere degli individui), maturata in seno alle organizzazioni regionali e, a sua volta, generata dall'interpretazione offerta dal Consiglio di sicurezza<sup>6</sup>.

Sorprende, per certi versi, l'atteggiamento possibilista degli Stati africani rispetto ad interventi per fini umanitari intrapresi da organizzazioni regionali, se si considera la tradizionale avversione di tali Paesi nei confronti di qualunque forma di intromissione che possa tradursi in una limitazione delle facoltà sovrane. Si ricorderà, a tal proposito, che, con la Dichiarazione del 1999, il 'Gruppo dei 77' aveva chiaramente ribadito, all'indomani dell'intervento NATO in Kosovo, la necessità di tenere ben distinta l'assistenza umanitaria dalle altre attività delle Nazioni Unite, rigettando esplicitamente il diritto di intervento umanitario, che si riteneva privo di fondamento normativo<sup>7</sup>. Più o meno nello stesso periodo, tuttavia, l'ECOWAS, prima, e l'Unione Africana, poi, si dotavano di strumenti che istituzionalizzavano specifici poteri di intervento a livello regionale. Evidentemente, pur essendo tradizionalmente ostili alla realizzazione di interventi armati sul continente da parte di soggetti terzi, gli Stati africani concordavano sulla necessità di stabilire un meccanismo che consentisse di prevenire, anche con l'uso della forza, gravi tragedie umanitarie<sup>8</sup>.

Di fatto, l'intraprendenza delle organizzazioni regionali africane – facilmente riscontrabile dal punto di vista strutturale ed istituzionale, ma che trova anche importanti conferme nella prassi – rappresenta

<sup>4</sup> ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism for conflict prevention, management, resolution, peacekeeping and security*, 1999, art. 1. La disposizione descrive il meccanismo come uno strumento 'for collective security and peace'.

<sup>5</sup> A. ABASS, *op. cit.*, p. 114.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 171-178.

<sup>7</sup> Gruppo dei 77, *Declaration on the occasion of the Twenty-third Annual Ministerial Meeting*, New York, 24 settembre 1999, par.69.

<sup>8</sup> S. PALIWAL, *The primacy of regional organizations in international peacekeeping: the African example*, in *VaJIL*, 2010, p. 224.

un importante indicatore dell'emergere di un'*opinio necessitatis*, la quale potrebbe essere in grado di determinare, con il tempo, la trasformazione della responsabilità di proteggere da mero principio ispiratore, a norma di diritto internazionale. Ci sembra, infatti, sempre più diffusa la percezione del dovere, complementare rispetto a quello dei singoli Stati e gravante sull'intera comunità internazionale, di proteggere efficacemente gli individui dalle gravi violazioni dei diritti fondamentali e che siano proprio le organizzazioni regionali (soprattutto africane) a fornire la più importante conferma di tale tendenza. L'attribuzione all'Unione Africana di un vero e proprio 'diritto' di intervento in caso di gravi crimini, è – a ben vedere – la traduzione in termini operativi dell'assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri: essi hanno consapevolmente deciso di conferire specifici poteri all'organizzazione (limitando, di conseguenza, le proprie prerogative sovrane) per dare attuazione alla responsabilità di proteggere attraverso uno strumento collettivo<sup>9</sup>.

D'altro canto, la responsabilità di proteggere rappresenta anche il 'motore ideologico' che alimenta l'elaborazione da parte degli Stati di modalità di risposta alle crisi che si rivelino efficaci, in particolare, avviando all'eventuale inerzia del Consiglio di sicurezza. La dottrina citata, pertanto, offre il contributo concettuale indispensabile all'identificazione di forme alternative (o meglio complementari) ai meccanismi predisposti dalla Carta di San Francisco: essa, da una parte, stimola la solerzia delle organizzazioni regionali e, dall'altra, contribuisce a rafforzare la tolleranza del sistema rispetto ad alcune forme di deviazione dallo stesso. La responsabilità di proteggere, pertanto, la cui diffusione è testimoniata dalle tendenze evolutive evidenziate, rappresenta anche l'impulso principale di tale cambiamento, perché orienta e rafforza la percezione degli Stati in materia di risposta a gravi crimini ed ispira lo sviluppo di un sistema regionale di sicurezza collettiva che, a sua volta, contribuisce a rafforzare *'the overall scheme of collective security in the Charter in the contemporary world order'*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *'Responsibility to protect is tied to sovereignty, and sovereign states bear the primary responsibility to protect their populations. States relinquish some measure of their sovereignty by ratifying constitutive treaties of regional organizations, particularly those including objectives to promote peace, security, and stability and containing provisions granting peacekeeping primacy and a right to intervene. When these constitutive treaties contain provisions expressing an objective of the regional organization to protect the people and fundamental human rights of its region, the treaties give rise to the possibility of a responsibility upon the regional organization to proactively advance these objectives through both peaceful and, when necessary, forcible measures'*, S. PALIWAL, *op. cit.*, p. 229.

<sup>10</sup> A. ABASS, *op. cit.*, p. xxv.

Alla solerzia delle istituzioni regionali e sub-regionali, il sistema delle Nazioni Unite sembra aver risposto in modo più che tollerante. La prassi delle autorizzazioni *ex post*, lo sviluppo di forme di stretta collaborazione con le organizzazioni regionali promosso dall'ONU stessa e il sempre maggior affidamento che l'Organizzazione fa rispetto al ruolo delle istituzioni africane per la risposta alle crisi sul continente, peraltro, creano le condizioni per un maggior impegno sul campo delle organizzazioni regionali e, dunque, la probabilità che esse si trovino a dover sviluppare un certo margine di autonomia rispetto alle Nazioni Unite. La graduale individuazione delle organizzazioni regionali come veri e propri *partner* dell'ONU – e non come meri 'strumenti' a disposizione delle Nazioni Unite – si accompagna alla configurazione di una responsabilità condivisa e all'individuazione di un ruolo complementare per tali istituzioni. Progressivamente, dunque, l'insistenza sul controllo dell'operato delle organizzazioni a portata regionale e sub-regionale ha lasciato il posto all'idea di 'partecipazione' nell'ambito di un sistema di sicurezza collettiva, che componga regionalismo e universalismo in modo efficiente. La contrapposizione tra i due approcci, infatti, ancora percepita nel corso della Conferenza di San Francisco, è stata prima temperata con l'adozione della Carta attraverso l'elaborazione di una soluzione di compromesso e, poi, sempre più diluita, sino a scomparire del tutto, ad opera degli stessi organi delle Nazioni Unite, che hanno chiaramente manifestato l'intenzione di instaurare un rapporto di *partnership* con le organizzazioni regionali.

Invero, gli sviluppi più recenti inducono a pensare che proprio il potenziamento della dimensione regionale nella risposta ai conflitti interni rappresenti la prossima frontiera della sicurezza collettiva. Da questo punto di vista, è evidente la distinzione tra il discusso intervento NATO in Kosovo e lo sviluppo di competenze specifiche in materia di risposta alle crisi interne, registrato in seno a talune organizzazioni regionali. Se l'operazione dell'Alleanza atlantica ha rappresentato, per così dire, una 'rottura' rispetto ai meccanismi stabiliti dalla Carta ed è, infatti, considerata da molte voci una violazione del diritto internazionale, la prassi delle organizzazioni africane, nonostante si discosti sensibilmente dal dettato normativo definito a San Francisco, indica un processo di graduale metamorfosi (ispirata alla responsabilità di proteggere) del sistema di sicurezza collettiva, che conduce ad un sempre maggior coinvolgimento di istituzioni regionali per la gestione delle crisi interne agli Stati.

Nell'analisi compiuta, si è dedicata particolare attenzione a due diverse ipotesi di apparente allontanamento dalle disposizioni della Carta di San Francisco: la prassi delle autorizzazioni *ex post* del Consiglio

di sicurezza e l'attribuzione di un 'diritto d'intervento' alle organizzazioni regionali, che prescindano da un coinvolgimento dell'organo delle Nazioni Unite. Di entrambe si è valutata la compatibilità con il diritto internazionale, tenendo in particolare conto del significato della responsabilità di proteggere.

Si è, dunque, concluso che l'autorizzazione *ex post* – considerata nel rapporto dell'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* come soluzione esperibile in caso di momentaneo *impasse* del Consiglio di sicurezza – si può considerare in linea di massima ammissibile, anche se l'esame della prassi ha rivelato l'opportunità di valutare ogni singolo caso individualmente, soprattutto considerata l'eventualità – tutt'altro che remota – che il Consiglio non formuli esplicitamente la propria approvazione. Occorre dunque, innanzitutto, tenere in considerazione le dinamiche politiche che governano il Consiglio di sicurezza, per verificare che la sua iniziale inerzia non sia dovuta ad un contrasto insanabile tra i membri permanenti. Se così fosse, per ammettere la sussistenza di un'autorizzazione *ex post*, sarebbe necessario accertare che tali contrasti si siano appianati al momento dell'adozione della risoluzione che approvi *a posteriori* un intervento regionale. Inoltre, occorre ammettere che è più facilmente qualificabile come autorizzazione *ex post*, una forma di approvazione che intervenga dopo l'inizio dell'operazione, ma in un momento in cui la stessa sia ancora in corso, consentendo in tal modo al Consiglio di sicurezza di esercitare correttamente le proprie funzioni.

Per quanto concerne il diritto d'intervento dell'Unione Africana (ma le considerazioni possono valere, *mutatis mutandis*, anche per le facoltà riconosciute nel 1999 in capo al Meccanismo dell'ECOWAS), si è visto che esso può essere correttamente descritto come forma d'istituzionalizzazione della responsabilità di proteggere. Si è, pertanto, tentato di verificare la legittimità dell'attribuzione di simili competenze, alla luce della Carta delle Nazioni Unite, prospettando in particolare, due possibili soluzioni: l'emergere di un diritto d'intervento umanitario in capo alle organizzazioni regionali (per il quale la multilateralità delle istituzioni funzionerebbe a salvaguardia da possibili abusi della motivazione umanitaria) o, piuttosto, il riconoscimento di un'ipotesi di consenso dello Stato territoriale all'intervento dell'organizzazione, formalizzato direttamente nel trattato istitutivo. A tal proposito si è concluso che non vi sono elementi sufficienti a ritenere *per se* esistente un diritto di intervento umanitario in capo alle organizzazioni regionali e che, piuttosto, la legittimità di operazioni di tal genere deriverebbe dalla nozione dell'intervento su invito.

In ogni caso, l'analisi di queste due distinte prospettive di legitti-

mità consente di giungere ad una medesima conclusione. Non si può che riconoscere – nelle più recenti evoluzioni della prassi – la tendenza a promuovere e a considerare leciti meccanismi collettivi di risposta a conflitti interni che determinino gravi crisi umanitarie, realizzati attraverso un'organizzazione regionale, che completino quello previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, soprattutto nel caso in cui questo non funzioni propriamente. La comunità internazionale non fa più esclusivamente affidamento sul buon funzionamento del Consiglio di sicurezza, ma si assume il compito di completare l'impegno di ogni singolo Stato o di sopperire alle sue gravi mancanze in materia di protezione degli individui, anche e soprattutto attraverso forme organizzative differenti<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ciò naturalmente non implica che la centralità dell'organo delle Nazioni Unite sia messa in discussione: *'the emerging norm that requires less than prior UN authorization in such cases of humanitarian emergencies is still based on a legitimacy pyramid for interventions, which considers the Security Council as «the first port of call on any matter relating to intervention» but not as the last one'*. C. BADESCU, *Authorizing humanitarian intervention: hard choices in saving strangers*, in *CanJPS*, 2007, p. 73, citando il rapporto dell'ICISS.

## Bibliografia

### *Monografie e opere collettanee*

- ABASS A., *Regional organisations and the development of collective security – Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, Portland 2004
- ABIEW F.K., *Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Kluwer Law International, The Hague 1999
- ABTAHI H., WEBB P., *The Genocide Convention. The travaux préparatoires Vol. I-II*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008
- ADEBAJO A., *Building peace in west Africa – Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*, International Peace Academy Occasional Paper Series, Boulder, London 2002
- ANDEMICAEL B., *Peaceful settlement among African States. Roles of the United Nations and the Organization of African Unity*, United Nations Institute for Training and Research, New York 1972
- (Ed.), *Regionalism and the United Nations*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1979
- AREND A.C., BECK R.J., *International Law and the use of force: beyond the UN Charter paradigm*, Routledge, London-New York 1993
- ASFAW S., KERBER G., WEIDERUD P. (Eds.), *The Responsibility to Protect – Ethical and Theological Reflections*, World Council of Churches, Geneva 2005
- BACEVICH A., COHEN E., *War over Kosovo*, Columbia University Press, New York 2001
- BADESCU C., *Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: security and human rights*, Routledge, London 2011
- BARTELSON J., *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge 1995
- BELLAMY A.J., DAVIES S.E., GLANVILLE L., *The Responsibility to Protect and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2011
- BELLAMY A.J., *Global politics and the Responsibility to Protect: from words to deeds*, Routledge, London 2011
- *Responsibility to Protect: the global effort to end mass atrocities*, Polity, Cambridge 2009

- BENNOUNA M., *Le consentement a l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Pichon et Durand-Auzias, Paris 1974
- BETTATI M., *Le droit d'ingérence – Mutation de l'ordre international*, Editions Odile Jacob, Paris 1996
- BIERSTEKER T.J., WEBER C. (Eds.), *State Sovereignty as social construct*, Cambridge University Press, Cambridge 1996
- BOUTROS-GHALI B., *Contribution a l'étude des ententes régionales*, Pedone, Paris 1949
- BOWETT D.W., *Self-defence in International Law*, Manchester University Press, Manchester 1958
- BREAUX S., *Humanitarian intervention: the United Nations and collective responsibility*, Cameron May, London 2005
- BROWNIE I., *International Law and the use of force by States*, Clarendon Press, Oxford 1963
- BUCKLEY W.J., *Kosovo: contending voices on Balkan interventions*, Erdmans Publishing, Grand Rapids 2000
- CANNIZZARO E., PALCHETTI P. (Eds.), *Customary international law and the use of force: a methodological approach*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 2005
- CARDONA LLORENS J. (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI: Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia 2008
- CARREAU D., *Droit International*, Pedone, Paris 2007
- CASSESE A., *Diritto Internazionale – Vol. II Problemi della comunità internazionale* (a cura di P. GAETA), Il Mulino, Bologna 2004
- (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht 1986
- CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionale*, Giappichelli, Torino 1999
- CHANDLER D., *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, Pluto Press, London 2002
- CHESTERMAN S., *Just war or just peace? Humanitarian intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2001
- COICAUD J.M., WARNER D. (Eds.), *Ethics and International Affairs – Extent and Limits*, United Nations University Press, Tokyo 2001
- COMBACAU J., SUR S., *Droit International Public*, Montchrestien, Paris 2004
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova 2010
- COOPER R.H., VOÏNOV KOHLER J. (Eds.), *Responsibility to Protect: the global moral compact for the 21st century*, Palgrave Macmillan, New York 2009
- CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Ed. Bruylant, Bruxelles 1992
- COT J.P., PELLET A., FORTHEU M. (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005
- CUNLIFFE P., *Critical perspectives on the Responsibility to Protect: interrogating theory and practice*, Routledge, Oxon-New York 2011

- DAVIS M.C., DIETRICH W., SCHOLDAN B., SEPP D. (Eds.), *International intervention in the post-cold world war: moral responsibility and power politics*, M.E. Sharpe, New York 2003
- DE GUTTRY A., PAGANI F., *Le Nazioni Unite – Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005
- DE WET E., *The Chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, Oxford 2004
- DENG F., KIMARO S., LYONS T., ROTHCHILD D., ZARTMAN I.W., *Sovereignty as responsibility – Conflict management in Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1996
- DENG F., *Protecting the dispossessed: a challenge for the international community*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1993
- DINSTEIN Y., *War, aggression and self-defence*, Cambridge University Press, Cambridge 2005
- DOGLIANI M., SICARDI S., *Diritti umani e uso della forza: profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino 1999
- DUPUY P.M., *Droit International Public*, Dalloz, Paris 2004
- ESCUADERO ESPINOSA J.F., *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el derecho internacional*, Universidad, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, León 2002
- EVANS G., *The Responsibility to Protect – Ending mass atrocity crimes once and for all*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2008
- FALK R.A., *Human rights and State sovereignty*, Holmes and Meier, New York 1981
- FAWCETT L., HURRELL A. (Eds.), *Regionalism in world politics: regional organization and international order*, Oxford University Press, Oxford 1995
- FOWLER M., BUNCK J.M., *Law, power, and the sovereign State: the evolution and application of the concept of sovereignty*, The Pennsylvania State University Press, University Park 1995
- FRANCK T., *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2002
- GARGIULO P., *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000
- GAZZINI T., *The changing rules in the use of force in International Law*, Manchester University Press, Manchester 2005
- GOODRICH L.M., SIMONS A.P., *The United Nations and the maintenance of peace and security*, The Brookings Institution, Washington DC 1955
- GRAHAM K., FELICIO T., *Regional security and global governance: a study of interaction between regional agencies and the UN Security Council with a proposal for a regional-global security mechanism*, VUB University, Bruxelles 2006
- GRAY C., *International Law and the use of force*, Oxford University Press, New York 2008
- GREPPI E., *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale. Lineamenti generali*, UTET, Torino 2001

- HAGGENMACHER P., *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Presses universitaires de France, Paris 1983
- HINSLEY F.H., *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge 1986
- HOFFMANN S. (Ed.), *The ethics and politics of humanitarian intervention*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana) 1996
- HOGAN W.N., *International conflicts and collective security*, University of Kentucky Press, Lexington 1955
- HOLT V.K., BERKMAN T.C., *The impossible mandate? Military preparedness, the Responsibility to Protect and modern peace operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington DC 2006
- IOVANE M., *La tutela dei valori fondamentali nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2000
- JOHNSON J.T., *The just war tradition and the restraint of the war: a moral and historical inquiry*, Princeton University Press, Princeton 1981
- JUDAH J., *Kosovo: war and revenge*, Yale University Press, New Haven – London 2002
- KOLB, R., *Le droit relatif au maintien de la paix internationale – Evolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*, Pedone, Paris 2005
- KRASNER S.D., *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999
- KREZDORN F.J., *Les Nations Unies et les accords régionaux*, Jaegersche Buchdruckerei, Speyer am Rhein 1954
- KRIEGER H. (Ed.), *The Kosovo conflict and International Law: an analytical documentation, 1974-1999*, Cambridge University Press, Cambridge 2001
- KU C., JACOBSON H.K. (Eds.), *Democratic accountability and the use of force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003
- LAMBETH B., *NATO's air war for Kosovo*, Rand, S. Monica 2001
- LATTANZI F., *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino 1996
- LATTANZI F., SPINEDI M., *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004
- LEPARD B.D., *Rethinking humanitarian intervention: a fresh legal approach based on fundamental ethical principles in International Law and world religions*, Pennsylvania State University Press, University Park 2003
- LEVITT J.I. (Ed.), *Africa: mapping new boundaries in International Law*, Hart Publishers, Oxford 2008
- LYONS G., MASTANDUNO M. (Eds.), *Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention*, The Johns Hopkins University Press, London 1995
- MARCHISIO S., *L'ONU – Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2000
- MERON T., *The humanization of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006
- MURPHY S.D., *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*, University of Pennsylvania, Philadelphia 1996

- NALDI G.J., *The Organization of African Unity: an analysis of its role*, Mansell, London-New York 1989
- NORMAN R., *Ethics, killing, and war*, Cambridge University Press, Cambridge 1995
- OREND, B., *War and international justice a Kantian perspective*, Wilfried Laurier University Press, Waterloo 2000
- ORFORD A., *International authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2011
- PASKINS B., DOCKRILL M., *The ethics of war*, Barrie Paskins & Michael Dockrill, London 1979
- PATTISON J., *Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford 2010
- PELLET A. (Ed.), *Les forces régionales du maintien de la paix*, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, Dossier no. 3, Paris 1982
- PENNETTA P., DI STASI A., *Le organizzazioni economiche regionali africane, Commenti Documenti Bibliografia – Volume 1 Le organizzazioni dell’Africa Australe (S.A.C.U. e S.A.D.C.)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1995
- PENNETTA P., *Le organizzazioni internazionali nei Paesi in via di sviluppo. Volume I – Le Organizzazioni economiche regionali africane*, Cacucci Editore, Bari 1998
- PERKINS D., *A history of the Monroe doctrine*, Longmans, London 1960
- PINESCHI L., *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Cedam, Padova 1998
- RAMSEY P., *The just war: force and political responsibility*, Rowman & Littlefield, Lanham 2002
- RONZITTI N., *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht 1985
- (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 2000
- RUMMEL R.J., *Death by government*, Transaction Publishers, New Brunswick 1994
- SCHABAS W., *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2000
- SCHNABEL A., THAKUR R., *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: selective indignation, collective action, and international citizenship*, UN University Press, Tokyo – New York – Paris 2000
- SCISO E., *L’intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici e interni*, Giuffrè, Milano 2001
- SHAW M.N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008
- SIMMA B. (Ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002
- SMITH G., *The last years of the Monroe doctrine, 1945-1993*, Hill and Wang, New York 1994

- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008
- *Regionalisme et universalisme dans le droit international contemporain – Colloque de Bordeaux*, Pedone, Paris 1977
- STOWELL E.C., *Intervention in International Law*, J. Byrne and Co., Washington D.C. 1921
- TANCA A., *Foreign armed intervention in internal conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1993
- TESÓN F., *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, Transnational Publisher, Ardsley NY 2005
- THAKUR R., COOPER A.F., ENGLISH J. (Eds.), *International Commissions and the power of ideas*, United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2005
- *The Responsibility to Protect: norms, laws and the use of force in international politics (Global politics and the Responsibility to Protect)*, Routledge, London 2011
- *The United Nations, peace and security. From collective security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006
- THARP P.A. (Ed.), *Regional organizations, structures and functions*, St. Martin's Press, New York 1971
- THOMASHAUSEN S., *Humanitarian intervention in an evolving world order: the case of Iraq, Somali, Kosovo and East Timor*, Africa Institute of South Africa, Pretoria 2002
- TREVES T., *Diritto Internazionale – Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano 2005
- VELLAS P., *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Pedone, Parigi 1948
- VILLANI U., *L'ONU e la crisi del Golfo*, Cacucci, Bari 2005
- WALZER M., *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*, Basic Books, New York 2006
- WEISS T.G., *Military-civilian interactions: humanitarian crises and the Responsibility to Protect*, Rowman & Littlefield, Lanham 2005
- WELLER M. (Ed.), *Regional peacekeeping and international enforcement: the Liberian crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 1994
- WELSH J.M., *Humanitarian intervention and international relations*, Oxford University Press, New York 2004
- WHEELER N.J., *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*, Oxford University Press, Oxford 2000
- YAKEMTCHOUK R., *L'ONU. La sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Pedone, Paris 1955

*Articoli e Contributi su collettanee*

- ABASS A., *Consent precluding State responsibility: a critical analysis*, in *ICLQ*, 2004, pp. 211-225

- *The new collective security mechanism of ECOWAS: innovations and problems*, in *JCSL*, 2000, pp. 211-229
- *The Security Council and the challenges of collective security in the twenty-first century: what role for African regional organisations?*, in D. LEWIS (Ed.), *Global governance and the quest for justice. International organizations*, Hart Publishing, Oxford 2006, pp. 91-112
- AKEHURST M., *Enforcement action by regional agencies with special reference to the Organization of American States*, in *BYIL*, 1967, pp. 175-227
- *Humanitarian intervention* in H. BULL (Ed.), *Intervention in world politics*, Clarendon Press, Oxford 1984, pp. 95-118
- AKINDELE R.A., *From the Covenant to the Charter. Constitutional relations between universal and regional organizations in the promotion of peace and security*, in *IsrLR*, 1973, pp. 91-122
- AKONOR K., *Assessing the African Union's right of humanitarian intervention*, in *CJE*, 2010, pp. 157-173
- ALAGAPPA M., *Regional institution, the UN and international security: a framework for analysis*, in *TWQ*, 1997, pp. 421-441
- ALESSI G.P., *L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace*, in *RDI*, 1964, pp. 519-565
- ALEXANDER K.W., *Ignoring the lessons of the past: the crisis in Darfur and the case for humanitarian intervention*, in *JTL&P*, 2005, pp. 1-47
- AMERASINGHE C.F., *The conundrum of recourse to force - to protect persons*, in *IOLR*, 2006, pp. 7-53
- ANING K., ATUOBI S., *Application of and responses to the Responsibility to Protect norm at the regional and subregional levels in Africa: lessons for implementation*, in AA.Vv., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, pp. 12-18
- *Responsibility to Protect in Africa – An analysis of the African Union's peace and security Architecture*, in *GR2P*, 2009, pp. 90-113
- ANTONOPOULOS C., *The NATO military sanction against the Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo) and the International Law of the use of the force*, in *RHDI*, 1999, pp. 391-457
- APPIAH-MENSAH S., *AU's critical assignment in Darfur*, in *ASR*, 2005, pp. 1-21
- ARBOUR L., *The Responsibility to Protect as a duty of care in International Law and practice*, in *RIS*, 2009, pp. 445-458
- ARRIGHI J.M., *Inter-American Treaty of reciprocal assistance of Rio de Janeiro*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))
- ATAK I., *Ethical objections to humanitarian intervention*, in *SD*, 2002, pp. 279-292
- AYOUB M., *Humanitarian intervention and international society*, in *GG*, 2001, pp. 225-230
- *Humanitarian intervention and State sovereignty*, in *IJHR*, 2002, pp. 81-102

- *Third world perspectives on humanitarian intervention and international administration*, in *GG*, 2004, pp. 99-118
- BA A.Y., *La contribution de l'Union Africaine au maintien de la paix*, in *RDIDC*, 2006, pp. 197-231
- BADESCU C., *Authorizing humanitarian intervention: hard choices in saving strangers*, in *CanJPS*, 2007, pp. 51-78
- *The Responsibility to Protect: embracing sovereignty and human rights*, in N. SHAWKI, M. COX, *Negotiating sovereignty and human rights: actors and issues in contemporary human rights politics*, Ashgate, Farnham 2009, pp. 81-98
- BAGARIC M., MORSS J.R., *Transforming humanitarian intervention from an expedient accident to a categorical imperative*, in *BrookJIL*, 2005, pp. 421-452
- BAIMU E., STURMAN K., *Amendment to the African Union's right to intervene: a shift from human security to regime security?*, in *ASR*, 2003, pp. 37-45
- BANNON A., *The Responsibility To Protect: the U.N. World Summit and the question of unilateralism*, in *YaleLJ*, 2006, pp. 1157-1165
- BARBER R., *The Responsibility to Protect the survivors of natural disaster: cyclone Nargis, a case study*, in *JCSL*, 2009, pp. 3-34
- BARNETT M., *Partners in peace? The UN, regional organizations and peacekeeping*, in *RIS*, 1995, pp. 411-433
- BARTOLI A., *The role of European arrangements in strengthening the Responsibility to Protect*, in AA.VV., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, pp. 30-37
- BEHR G., *Regional organizations: a United Nations problem*, in *AJIL*, 1955, pp. 166-184
- BEECKAM K., MIRON A., *Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes: les récentes initiatives*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 161-167
- BELLAMY A.J., *Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm*, in *E&IA*, 2011, pp. 263-269
- *Responsibility to Protect or trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq*, in *E&IA*, 2005, pp. 31-53
- *The Responsibility to Protect – five years on*, in *E&IA*, 2010, pp. 143-169
- *The Responsibility to Protect and the problem of military intervention*, in *IA*, 2008, pp. 615-639
- *Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and the 2005 World Summit*, in *E&IA*, 2006, pp. 143-169
- BELLAMY A.J., WILLIAMS P.D., *The UN Security Council and the question of humanitarian intervention in Darfur*, in *Journal of Military Ethics*, 2006, pp. 144-160

- BENJAMIN D., *Sudan and the resort to regional arrangements: putting effect to the Responsibility to Protect?*, in *IJHR*, 2010, pp. 233-245
- BENVENUTI P., *The ICTY Prosecutor and the review of the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *EJIL*, 2001, pp. 503-529
- BERGER L.F., *State practice evidence of the humanitarian intervention doctrine: the ECOWAS intervention in Sierra Leone*, in *IndI&CLR*, 2001, pp. 605-632
- BERNHARDT R., *Article 103*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 1292-1302
- BEYERLIN U., *Regional arrangements*, in R. WOLFRUM (Ed.) *United Nations: law, policies and practice*, Martinus Nijhoff, Dordrech 1995, pp. 1040-1051
- BOISSON DE CHAZOURNES L., CONDORELLI L., *De la 'Responsabilité de Protéger', ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *RGDIP*, 2006, pp. 11-18
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles: l'émergence d'un régime?*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris, 2008, pp. 149-152
- BONFANTI M., *Unione Africana e Nazioni Unite nella risoluzione dei conflitti*, in *L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato*, ISPI – Quaderni di Relazioni Internazionali, n. 10, maggio 2009, pp. 41-53
- BORGEN C.J., *The theory and practice of regional organization intervention in civil wars*, in *NYUJILP*, 1994, pp. 797-835
- BOSHOF H., FRANCIS D., *The AU Mission in Burundi – Technical and operational dimensions*, in *ASR*, 2003, pp. 41-44
- BOTHE M., *The protection of the civilian population and NATO bombing on Yugoslavia: comments on a report to the Prosecutor of the ICTY*, in *EJIL*, 2001, pp. 531-535
- *The Responsibility to Protect and International Humanitarian Law*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN in collaboration with the INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *International Humanitarian Law, human rights and peace operations, 31st Round Table on current problems of International Humanitarian Law – Proceedings* (edited by G.L. BERUTO), Sanremo 4-6 september 2008, pp. 196-198
- BOURGI A., *L'Union Africaine entre texte et la réalité*, in *AFRI*, 2004, pp. 327-344
- BOWETT D.W., *The use of force for the protection of nationals abroad*, in A. CASSESE (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, pp. 39-55
- BREAU S., *The impact of the Responsibility to Protect on peacekeeping*, in *JCSL*, 2006, pp. 429-464

- BRENFORS M., PETERSEN M.M., *The legality of unilateral humanitarian intervention. A defence*, in *NordicJIL*, 2000, pp. 449-499
- BROWN B.S., *Humanitarian intervention at a crossroads*, in *W&MLR*, 2000, pp. 1683-1741
- BROWNLIE I., *Humanitarian intervention*, in J.N. MOORE (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, Johns Hopkins Press, Baltimore/London 1974, pp. 217-228
- BRUNNÉE J., TOOPE S., *Norms, institutions and UN reform: The Responsibility to Protect*, in *Journal of International Law and International Relations*, 2005-2006, pp. 121-137
- BUILDER R.B., *Kosovo and the 'new interventionism': promise or peril?*, in *JTL&P*, 1999, pp. 153-182
- BURGER J.A., *International humanitarian law and the Kosovo crisis: lessons learned or to be learned*, in *IRRC*, 2000, pp. 129-145
- CANNIZZARO E., *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *RDI*, 2011, pp. 821-824
- CARDONA LLORENS J., *La coopération entre les Nations Unies et les accords et organisme régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales*, in AA.Vv., *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber: paix, développement, démocratie*, Bruylant, Bruxelles 1998, pp. 251-289
- *Le rôle des organisation internationales*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 319-325
- CASSESE A., *A follow-up: forcible humanitarian countermeasures and opinio necessitatis*, in *EJIL*, 1999, pp. 791-799
- *Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, in *EJIL*, 1999, pp. 23-30
- *La Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana*, in *RDI*, 1964, pp. 430-441
- CHARNEY J.I., *Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo*, in *AJIL*, 1999, pp. 834-841
- CHESTERMAN S., *'Leading from behind': the Responsibility to Protect, the Obama doctrine, and humanitarian intervention after Libya*, in *E&IA*, 2011, pp. 279-285
- *Legality versus legitimacy: humanitarian intervention, the Security Council, and the rule of law*, in *SD*, 2002, pp. 293-307
- CHINKIN C., *Kosovo: a 'good' or 'bad' war?*, in *AJIL*, 1999, pp. 841-847
- CHOUALA Y.A., *Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine*, in *AFRI*, 2005, pp. 288-306
- CHRISTAKIS T., MOLLARD-BANNELIER K., *Volenti non fit injuria? Les effets du consentement à l'intervention militaire*, in *AFDI*, 2004, pp. 102-137
- CHUNG C., *The role of Asia-Pacific organizations in maintaining regional security*, in *KorJDA*, 2008, pp. 169-185

- CILLIERS J., STURMAN K., *Challenges facing the AU's Peace and Security Council*, in *ASR*, 2004, pp. 97-104
- CONDORELLI L., *Responsabilité de protéger et recours à la force armée: par qui et à quelles conditions?*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 313-317
- *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 31-41
- CORTEN O., DUBUISSON F., *L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur un 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité*, in *RGDIP*, 2000, pp. 873-910
- CURRIE J., *NATO's Humanitarian intervention in Kosovo: making or breaking International Law*, in *CanYIL*, 1998, pp. 303-331
- DASTOOR N.F., *The responsibility to refine: the need for a Security Council Committee on the Responsibility to Protect*, in *HarvHRJ*, 2009, pp. 25-62
- DE WAAL A., *Darfur and the failure of the Responsibility to Protect*, in *IA*, 2007, pp. 1039-1054
- DE WET E., *The relationship between the Security Council and regional organizations during enforcement action under Chapter VII of the United Nations Charter*, in *NordicJIL*, 2002, pp. 1-37
- DE WET E., WOOD M., *Collective Security*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))
- DEEN-RACSMÁNY Z., *A redistribution of authority between the UN and regional organizations in the field of the maintenance of peace and security?*, in *LJIL*, 2000, pp. 297-331
- DEL VECCHIO A., *Consiglio di sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *CI*, 1995, pp. 229-244
- DELCOURT B., *La Responsabilité de Protéger et l'interdiction du recours à la force: entre normativité et opportunité*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 305-312
- DENNING M., *A prayer for Marié: creating an effective African Standby Force*, in *Parameters*, 2004-2005, pp. 102-117
- DI STASI A., *Southern African Development Community (S.A.D.C.)*, in P. PENNETTA, A. DI STASI, *Le organizzazioni economiche regionali africane, Commenti Documenti Bibliografia – Volume 1 Le organizzazioni dell'Africa Australe (S.A.C.U. e S.A.D.C.)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1995, pp. 119-217
- DJIENA WEMBOU M., *Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, in *AYIL*, 1994, pp. 71-91
- DOMESTICI MET M.J., *Humanitarian action – A scope for the Responsibility to Protect. Part II: Responsibility to Protect – A legal device ready for use?*, in *GoettingenJIL*, 2010, pp. 951-980
- DOMINICÉ C., *Co-ordination between universal and regional organizations*,

- in N.M. BLOKKER, H.G. SCHERMERS (Eds.), *Proliferation of international organizations. Legal Issues*, Brill, The Hague 2001, pp. 65-84
- DOSWALD-BECK L., *The legal validity of military intervention by invitation of the government*, in *BYIL*, 1986, pp. 189-252
- DUURSMA J., *Justifying NATO's use of force in Kosovo?*, in *LJIL*, 1999, pp. 287-295
- EGOROV S.A., *The Kosovo crisis and the law of armed conflicts*, in *IRRC*, 2000, pp. 183-192
- EIDE A., *Peacekeeping and enforcement by regional organizations*, in *JPR*, 1966, pp. 125-145
- ELIAS T.O., *The Charter of the Organization of African Unity*, in *AJIL*, 1965, pp. 243-267
- *The Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the Organization of African Unity*, in *BYIL*, 1964, pp. 336-354
  - *The nature of the subjective element in customary International Law*, in *ICLQ*, 1995, pp. 501-520
- ELSHTAIN J.B., *Just War and Humanitarian Intervention (The Third Annual Grotius Lecture)*, in *AUILR*, 2001, pp. 1-12
- EVANS G., *Protection of civilians in peace operations, or the operationalisation of the Responsibility to Protect*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN in collaboration with the INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *International Humanitarian Law, human rights and peace operations, 31st Round Table on current problems of International Humanitarian Law – Proceedings* (edited by G.L. BERUTO), Sanremo 4-6 september 2008, pp. 192-195
- EVANS G., SAHNOUN M., *Intervention and State sovereignty: breaking new ground*, in *GG*, 2001, pp. 119-125
- *The Responsibility to Protect*, in *FA*, 2002, pp. 99-110
- EVANS G., *The Responsibility to Protect in environmental emergencies*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 27-32
- *The Responsibility to Protect: an idea whose time has come ... and gone?*, in *IR*, 2008, pp. 283-298
  - *The Responsibility to Protect: rethinking humanitarian intervention*, in *ASIL Proceedings* 2004, pp. 78-89
- FALK R.A., *Kosovo, world order, and the future of International Law*, in *AJIL*, 1999, pp. 847-857
- FELICIO T., *The United Nations and regional organizations: the need for clarification and cooperation*, in *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, 2009, pp. 13-19
- FENRICK W.J., *Targeting and proportionality during the NATO bombing campaign against Yugoslavia*, in *EJIL*, 2001, pp. 489-502
- FENWICK, C.G. *Inter-American regional system: fifty years of progress*, in *AJIL*, 1956, pp. 18-31
- FIELD A., *The legality of humanitarian intervention and the use of force in the absence of United Nations authority*, in *MonULR*, 2000, pp. 339-361

- FIXDAL M., SMITH D., *Humanitarian intervention and just war*, in *MershonISR*, 1998, pp. 283-312
- FOCARELLI C., *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, in *DUDI*, 2011, pp. 373-377
- *La dottrina della 'Responsabilità di Proteggere' e l'intervento umanitario*, in *RDI*, 2008, pp. 317-346
  - *The Responsibility to Protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine*, in *JCSL*, 2008, pp. 191-213
- FORD S., *Is the failure to respond appropriately to a natural disaster a crime against humanity? The Responsibility to Protect and individual criminal responsibility in the aftermath of cyclone Nargis*, in *DenvJIL*, 2010, pp. 227-504
- FRANCK T., *Interpretation and change in the law of humanitarian intervention*, in J.L. HOLZGREFE, R.O. KEOHANE (Eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, legal, and political dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 204-231
- *Lessons of Kosovo*, in *AJIL*, 1999, pp. 857-860
  - *When, if ever, may States deploy military force without prior Security Council authorization?*, in *JL&P*, 2001, pp. 51-68
- FRANKE B., *A pan-African army: the evolution of an idea and its eventual realisation in the African Standby Force*, in *ASR*, 2006, pp. 1-16
- FREY-WOUTERS E., *The prospects for regionalism in world affairs*, in C.E. BLACK, R.A. FALK (Eds.), *The future of the international legal order – Vol. I Trends and patterns*, Princeton University Press, Princeton 1969, pp. 463-555
- *The relevance of regional arrangements to internal conflicts in the developing world*, in J.N. MOORE (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, Johns Hopkins Press, Baltimore/London 1974, pp. 458-496
- GAJA G., *Sul ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema attuale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *Panorami*, 1995, pp. 1-6
- GARGIULO P., *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *CI*, 2007, pp. 639-669
- GENTILE F.C., *Competenza del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale in materia di mantenimento e ristabilimento della pace*, in *CS*, 1953, pp. 284-354
- GHEBREMESKEL A., *The regional approach to conflict management revisited: the Somali experience*, in *OJPCR*, 2002, pp. 9-29
- GIOIA A., *The UN and regional organizations in the maintenance of peace and security*, in M. BOTHE, N. RONZITTI E A. ROSAS (Eds.), *The OSCE and maintenance of peace and security. Conflicts prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, Kluwer Law, The Hague 1997, pp. 191-236
- GODWIN J.D., *NATO's role in peace operations: reexamining the Treaty after Bosnia and Kosovo*, in *MilLR*, 1999, pp. 1-95

- GOODMAN R., *Humanitarian intervention and pretexts for war*, in *AJIL*, 2006, pp. 107-141
- GORDON, R.E., *Humanitarian intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti*, in *TILJ*, 1996, pp. 43-56
- GOTTSCHALK K., SCHMIDT S., *The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?*, in *IPG*, 2004, pp. 138-158
- GRADO V., *Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone*, in *RDI*, 2000, pp. 361-389
- GRANT T.D., *Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson)*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))
- GRAY C., *Regional arrangements and the United Nations collective security system*, in H. FOX (Ed), *The changing constitution of the United Nations*, British Institute of International and Comparative Law, London 1997, pp. 91-117
- GREENWOOD C., *International Law and the NATO intervention in Kosovo*, in *ICLQ*, 2000, pp. 926-934
- GREPPI E., *The 'Responsibility to Protect' in International Law*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, pp. 281-302
- *The Responsibility to Protect: an introduction*, in INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN in collaboration with the INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *International Humanitarian Law, human rights and peace operations, 31st Round Table on current problems of International Humanitarian Law – Proceedings* (edited by G.L. BERUTO), Sanremo 4-6 september 2008, pp. 174-191
- *Recent developments in Arab Mediterranean countries: a case of Responsibility to Protect?*, in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo – ISPI Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 15, novembre 2011, pp. 44-57
- GUEYOU M., *Article 54*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pp. 1439-1449
- GUICHERD C., *International Law and the war in Kosovo*, in *Survival*, 1999, pp. 19-34
- GUTTO S.B.O., *The new mechanism of the Organization of African Unity for conflict prevention, management and resolution, and the controversial concept of humanitarian intervention in International Law*, in *SALJ*, 1996, pp. 314-424
- HAGGENMACHER P., *La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour internationale*, in *RGDIP*, 1986, pp. 5-125
- HALDERMAN J.W., *Regional enforcement measures and the United Nations*, in *GLJ*, 1963-1964, pp. 89-118
- HAMILTON R., *The Responsibility to Protect: from document to doctrine – but what of implementation?*, in *HarvHRJ*, 2006, pp. 289-297
- HARGROVE J.L., *Intervention by invitation and the politics of the new word*

- order, in L.F. DAMROSCH, D.J. SCHEFFER (Eds.), *Law and force in the new world order*, Westview press, Boulder 1991, pp. 113-126
- HART A.B., *Pacific and Asiatic doctrines akin to the Monroe doctrine*, in *AJIL*, 1915, pp. 802-817
- HAUGEVIK K.H., *Regionalising the Responsibility to Protect: possibilities, capabilities and actualities*, in *GR2P*, 2009, pp. 346-363
- HEALY S., *Seeking peace and security in the Horn of Africa: the contribution of the Inter-Governmental Authority on Development*, in *IA*, 2011, pp. 105-120
- HEINZE E.A., *Humanitarian intervention: morality and International Law on intolerable violations of human rights*, in *IJHR*, 2004, pp. 471-490
- HENKIN L., *International Law and the behaviour of Nations*, in *RCADI*, 1965 – I, vol. 114, pp. 167-281
- *Kosovo and the law of 'humanitarian intervention'*, in *AJIL*, 1999, pp. 824-828
- HIGGINS N., O'REILLY K., *The use of force, wars of national liberation and the right to self-determination in the South Ossetian conflict*, in *ICLR*, 2009, pp. 567-583
- HILPOLD P., *The duty to protect and the reform of the United Nations*, in *MPYUNL*, 2006, pp. 35-69
- HUGHES C.E., *Observations on the Monroe doctrine*, in *AJIL* 1923, pp. 611-628
- HUMMER W., SCHWEITZER M., *Article 52*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 807-853
- IOVANE M., *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *CI*, 1998, pp. 43-71
- IPPOLITI F., *Il ruolo dell'Unione Africana nella crisi somala: la missione AMISOM e i rapporti con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *CI*, 2008, pp. 673-692
- JACKSON T.R., *Bullets for beans: humanitarian intervention and the Responsibility to Protect in natural disasters*, in *NavalLR*, 2010, pp. 1-20
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA E., *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *RCADI*, 1964 – I, vol. 111, pp. 419-526
- JIVIDEN D.D., *It takes a region: a proposal for an alternative regional approach to UN collective force humanitarian interventions*, in *USAFAJLS*, 1999/2000, pp. 109-157
- JOYNER C.C., *The Responsibility to Protect: humanitarian concern and the lawfulness of armed intervention*, in *VaJIL*, 2007, pp. 693-723
- JOYNER D.G., *The Kosovo intervention: legal analysis and a more persuasive paradigm*, in *EJIL*, 2002, pp. 597-619
- KAMPTO M., *Le rôle des 'accords et organisme régionaux' en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à la lumière de la*

- Charte des Nations Unies et de la pratique internationale*, in *RGDIP*, 2007, pp. 771-781
- KINGAH S.S., *The African Union's capacity in promoting good governance*, in *IOLR*, 2006, pp. 317-340
- KINGEBIEL S., *Africa's new peace and security Architecture – Converging the roles of external actors and African interest*, in *ASR*, 2005, pp. 35-44
- KIOKO B., *The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: from non-interference to non-intervention*, in *IRRC*, 2003, pp. 807-825
- KODJO E., *Article 52*, in J.P. COT, A. PELLET (Eds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, pp. 797-816
- *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET (Eds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, pp. 817-831
- *Article 54*, in J.P. COT, A. PELLET (Eds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, pp. 833-841
- KODJO E., GHERARI H., *Article 52*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pp. 1367-1402
- KOLB R., *Article 53*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 2005, pp. 1403-1437
- *Note on humanitarian intervention*, in *IRRC*, 2003, pp. 119-134
- KOURULA E., *Peace-keeping and regional arrangements*, in A. CASSESE, *United Nations peacekeeping: legal essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 95-123
- KUNZ J.L., *The Inter-American Treaty of reciprocal assistance*, in *AJIL*, 1948, pp. 111-120
- KURTH J., *Humanitarian intervention after Iraq: legal ideals vs. military realities*, in *Orbis*, 2006, pp. 97-101
- KUSANO, H., *Humanitarian Intervention – The interplay of norms and politics*, in M.C. DAVIS, W. DIETRICH, B. SCHOLDAN, D. SEPP (Eds.), *International intervention in the post-cold war world. Moral responsibility and power politics*, M.E. Sharpe, Armonk NY-London, 2003, pp. 123-141
- KUWALI D., *The end of humanitarian intervention: evaluation of the African Union's right of intervention*, in *AJCR*, 2009, pp. 41-61
- LE MON C., *Unilateral intervention by invitation in civil wars: the effective control test tested*, in *NYUJILP*, 2003, pp. 741-793
- LEANZA U., *Diritto internazionale ed interventi umanitari*, in *RCGI*, 2000, pp. 9-29
- LECOUTRE D., *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?*, in *AC*, 2004, pp. 131-162
- LEGUM C., *The Organisation of African Unity. Success or failure?*, in *IA*, 1975, pp. 208-219

- LEVIN A., *The Organization of American States and the United Nations. Relations in the peace and security field*, in B. ANDEMICAEL (Ed.), *Regionalism and the United Nations*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1979, pp. 147-224
- LEVITT J.I., *Pro-democratic intervention in Africa*, in *WisILJ*, 2006, pp. 785-833
- *The evolving intervention regime in Africa: from basket case to market place?*, in *ASIL Proceedings*, 2002, pp. 136-143
  - *The Responsibility to Protect: a beaver without a dam?*, in *MichJIL*, 2003, pp. 153-178
- LILLICH R.B., *Humanitarian intervention: a reply to Dr. Brownlie and a plea for a constructive alternatives*, in J.N. MOORE (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, Johns Hopkins Press, Baltimore/London 1974, pp. 229-251
- LOBO DE SOUZA I.M., *The role of State consent in the customary process*, in *ICLQ*, 1995, pp. 521-539
- LUCK E., *Building a norm: the Responsibility to Protect experience*, in R.I. ROTBERG (Ed.), *Mass atrocity crimes: preventing future outrages*, Brookings Institution Press e World Peace Foundation, Washington D.C. 2010, pp. 108-127
- *Environmental emergencies and the Responsibility to Protect: a bridge too far?*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 32-38
- MACFARLANE S.N., THIELKING C.J., WEISS T.G., *The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?*, in *TWQ*, 2004, pp. 977-992
- MAGLIVERAS D., NALDI G.J., *The African Union. A new dawn for Africa?*, in *ICLQ*, 2002, pp. 415-425
- MALONE D.M., *Recent books on International Law*, in *AJIL*, 2003, pp. 999-1001
- MALONE L.A., *Green helmets: eco-intervention in the twenty-first century. Unilateral and multilateral intervention*, in *ASIL Proceedings*, 2009, pp. 19-27
- MAMDANI M., *Responsibility to Protect or right to punish?*, in *Journal of intervention and statebuilding*, 2010, pp. 53-67
- MANI V.S., *'Humanitarian' intervention today*, in *RCADI*, 2005, vol. 313, pp. 9-323
- MARCHESI A., *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 33-62
- MASSINGHAM E., *Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?*, in *IRRC*, 2009, pp. 803-831
- MATTHEWS M.W., *Tracking the emergence of a new international norm: the Responsibility to Protect and the crisis in Darfur*, in *BostonCI&CLR*, 2008, pp. 137-152

- MCCLEAN E., *The Responsibility to Protect: the role of international human rights law*, in *JCSL*, 2008, pp. 123-152
- MEEKER L.C., *Defensive quarantine and the law*, in *AJIL*, 1963, p. 515-524
- MEISENBERG S.M., *Sierra Leone*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))
- MENDELSON M.H., *The formation of customary international law*, in *RCADI*, 1998, vol. 272, pp. 155-410
- MERRIAM J.J., *Kosovo and the law of humanitarian intervention*, in *CWestResJIL*, 2001, pp. 111-154
- MILLER L.B., *Regional organization and the regulation of internal conflict*, in *WP*, 1967, pp. 582-600
- MILLER L.H., *The prospects for order through regional security*, in C.E. BLACK, R.A. FALK (Eds.), *The future of the international legal order – Vol. I Trends and patterns*, Princeton University Press, Princeton 1969, pp. 556-594
- MINUTI A., *ASEAN e mantenimento della pace nel quadro del sistema Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 161-180
- MOMTAZ D., *‘L’intervention d’humanité’ de l’OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force*, in *IRRC*, pp. 89-101
- MONACO R., *La fase attuale del regionalismo internazionale*, in *CI*, 1957, pp. 191-209
- *Regionalismo internazionale e Nazioni Unite*, in *CI*, 1947, pp. 344-352
- MOORE J.N., *The role of regional arrangements in the maintenance of world order*, in C.E. BLACK, R.A. FALK, *The future of the international legal order, Volume III Conflict Management*, Princeton University Press, Princeton 1971, pp. 136-140
- MORADA N.M., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect: ASEAN and the ARF*, in AA.VV., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, pp. 19-29
- MULLERSON R., *Intervention by invitation*, in L.F. DAMROSCH, D.J. SCHEFFER (Eds.), *Law and force in the new world order*, Westview press, Boulder 1991, pp. 127-134
- MURITHI T., *The African Union’s foray into peacekeeping: lessons from the hybrid mission in Darfur*, in *JPCD*, 2009, pp. 1-19
- *The Responsibility to Protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union*, in *ASR*, 2007, pp. 14-24
- MWANASALI M., *The African Union, the United Nations and the Responsibility to Protect: towards an African intervention doctrine*, in *GR2P*, 2010, pp. 388-413
- NALDI G.J., *Peace-keeping attempts by the Organisation of African Unity*, in *ICLQ*, 1985, pp. 593-601
- NANDA V.P., MUTHER T.F., ECKERT A.E., *Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda, Liberia – Revisiting the validity of humanitarian inter-*

- vention under International Law - Part II*, in *DenvJIL*, 1998, pp. 827-869
- NANDA V.P., *The protection of human rights under International Law: will the U.N. Human Rights Council and the emerging new norm 'Responsibility to Protect' make a difference?*, in *DenvJIL*, 2007, pp. 353-378
- NASU H., *Operationalizing the 'Responsibility to Protect' and conflict prevention: dilemmas of civilian protection in armed conflict*, in *JCSL*, 2009, pp. 209-241
- NEETHLING T., *Military intervention in Lesotho: perspectives on Operation Boleas and beyond*, in *OJPCR*, 1999, pp. 1-12
- NEWMAN E., *Humanitarian intervention, legality and legitimacy*, in *IJHR*, 2002, pp. 102-119
- NOLTE G., *Intervention by invitation*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))
- *Restoring peace by regional action: international legal aspects of the Liberian conflict*, in *ZaöRV*, 1993, pp. 603-637
- NOWROJEE B., *Joining forces: United Nations and regional peacekeeping – Lessons from Liberia*, in *HarvHRJ*, 1995, pp. 129-151
- O'CONNELL M.E., *The UN, NATO, and International Law after Kosovo*, in *HRQ*, 2000, pp. 57-89
- OBI C.I., *Economic Community of West African States on the ground: comparing peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte d'Ivoire*, in *AS*, 2009, pp. 119-135
- ORAKHELASHVILI A., *The legal basis of the United Nations peace-keeping operations*, in *VaJIL*, 2003, pp. 485-524
- ORFORD A., *Jurisdiction without territory: from the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect*, in *MichJIL*, 2009, pp. 981-1015
- ÖZERDEM A., *The 'Responsibility to Protect' in natural disasters: another excuse for interventionism? Nargis cyclone, Myanmar*, in *CS&D*, 2010, pp. 693-713
- PACE W.R., DELLER N., *Preventing future genocides: an international Responsibility to Protect*, in *WO*, 2005, pp. 15-32
- PACKER A.A., RUKARE D., *The new African Union and its Constitutive Act*, in *AJIL*, 2002, pp. 365-379
- PALIWAL S., *The primacy of regional organizations in international peacekeeping: the African example*, in *VaJIL*, 2010, pp. 185-230
- PATTISON J., *The ethics of humanitarian intervention in Libya*, in *E&IA*, 2011, pp. 271-277
- PAYANDEH M., *With great power comes great responsibility? The concept of the Responsibility to Protect within the process of international lawmaking*, in *YaleJIL*, 2010, pp. 469-516
- PENNETTA P., *La cooperazione in Africa australe nel quadro delle relazioni economiche internazionali*, in P. PENNETTA, A. DI STASI, *Le organizzazioni economiche regionali africane, Commenti Documenti Bibliografia – Volume 1 Le organizzazioni dell'Africa Australe (S.A.C.U. e S.A.D.C.)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1995, pp. 17-66

- *Le organizzazioni economiche regionali africane*, in RCGI, 2006, pp. 32-40
- PETERS A., *Humanity as the A and  $\Omega$  of sovereignty*, in EJIL, 2009, pp. 513-544.
- *Humanity as the A and  $\Omega$  of sovereignty: A Rejoinder to Emily Kidd White, Catherine E. Sweetser, Emma Dunlop and Amrita Kapur*, in EJIL, 2009, pp. 569-573.
- PICONE P., *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento ‘umanitario’ in Libia*, in DUDI, 2011, pp. 213-231
- *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in RDI, 1996, pp. 5-33
- *Interventi delle N.U. e obblighi erga omnes*, in PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, Cedam, Padova 1995, pp. 517-578
- *L'évolution du droit international coutumier sur l'emploi de la force entre obligations ‘erga omnes’ et autorisations du Conseil de sécurité*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI (Eds.), *Customary international law and the use of force: a methodological approach*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London 2005, pp. 305-319
- *La ‘guerra del Kosovo’ e il diritto internazionale generale*, in RDI, 2000, pp. 309-360
- *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in RDI, 2005, pp. 5-75
- *Recensione a C. Verlage, Responsibility to Protect*, in RDI, 2010, pp. 287-296
- PIETROBON A., *Dalla comity all'opinio iuris: note sull'elemento psicologico nella formazione della consuetudine*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 355-374
- PIRRONE P., *I rapporti tra Organizzazione degli Stati Americani e Organizzazione delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 63-106
- POCAR F., *Humanitarian intervention and Responsibility to Protect: a necessary connection?*, in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo – ISPI Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 15, novembre 2011, pp. 4-12
- *Il diritto di ingerenza umanitaria e la posizione dell'Italia*, in *Quaderni della rivista ‘Il Politico’*, n. 55, 2009, pp. 47-61
- POLI L., *Responsibility to Protect and the Role of International Organisations: the African Case*, in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo – ISPI Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 15, novembre 2011, pp. 68-79
- *R2P as an emerging rule of International Law and the opinio necessitatis of an accountable international community*, in CI, 2010, pp. 579-599

- *RtoP within the Security Council's Open Debates on the protection of civilians: a growing culture of protection*, in A. NOLLKAEMPER, J. HOFFMAN (Eds.), *RtoP: from principle to practice*, Amsterdam University Press, Amsterdam (in corso di pubblicazione), pp. 73-83
- PORRETTO G., *Il raccordo fra Nazioni Unite e Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, pp. 181-233
- POTTER P.B., *Universalism versus Regionalism in international organization*, in *APSR*, 1943, pp. 850-862
- PRANDLER Á., *The concept of Responsibility to Protect as an emerging norm versus humanitarian intervention*, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (Eds.), *International Law between universalism and fragmentation: festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston 2008, pp. 711-728
- RAMCHARAN B.G., *Enhancing the Responsibility to Protect in Latin America and the Caribbean*, in AA.VV., *The role of regional and subregional arrangements in strengthening the Responsibility to Protect – Conference Report*, The Stanley Foundation, 11 maggio 2011, pp. 38-44
- RANDELZHOFFER A., *Article 2(4)*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 112-136
- REISMAN M., MCDUGAL M., *Humanitarian intervention to protect the Ibos*, in R.B. LILICH (Ed.), *Humanitarian intervention and the UN*, University Press of Virginia, Charlottesville 1973, pp. 197-221
- REISMAN W.M., *Termination of the USSR's treaty right of intervention in Iran*, in *AJIL*, 1980, pp. 144-154
- RENGWOOD R., *NATO's campaign in Yugoslavia*, in *AJIL*, 1999, pp. 828-834
- RESS G., BRÖHMER J., *Article 53*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002, pp. 854-890
- RICCARDI A., *Sul referral della situazione libica alla Corte penale internazionale*, in *DUDI*, 2011, pp. 377-382
- RIVLIN B., *Regional arrangements and the UN system for collective security and conflict resolution: a new road ahead*, in *IR*, 1992, pp. 95-110
- ROBERTS A., *Intervention: one step forward in the search of the impossible*, in *IJHR*, 2003, pp. 142-153
- *NATO's 'humanitarian war' over Kosovo*, in *Survival*, 1999, pp. 102-123
- ROGERS A.P.V., *Humanitarian intervention and International Law*, in *HarvJLPP*, 2003-2004, pp. 725-736
- RONZITTI N., *Use of force, jus cogens and State consent*, in A. CASSESE (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, pp. 147-166
- *Uso della forza e intervento d'umanità*, in N. RONZITTI (a cura di)

- NATO, *conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 1-29
- ROOT E., *The real Monroe doctrine*, in *AJIL*, 1914, pp. 427-442
- ROSSIGNOL A., *Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective disposition de l'Assemblée générale des Nations Unies et leur inconstitutionnalité*, in *RGDIP*, 1954, pp. 94-129
- ROWE P., *Kosovo 1999: the air campaign – Have the provisions of Additional Protocol I withstood the test?*, in *IRRC*, 2000, pp. 147-164
- RUYS T., *Reshaping unilateral and multilateral use of force: the work of the UN High Level Panel on threats, challenges and change*, in *International Law Forum*, 2005, pp. 92-100
- RYTTER J.E., *Humanitarian intervention without the Security Council: from San Francisco to Kosovo – and beyond*, in *NordicJIL*, 2001, pp. 121-160
- SABA H., *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, in *RCADI*, 1952 – I, vol. 80, pp. 635-720
- SÆCHAO T.R., *Natural disasters and the Responsibility to Protect: from chaos to clarity*, in *BrookJIL*, 2007, pp. 663-708
- SARKIN J., *The role of the United Nations, the African Union and Africa's sub-regional organizations in dealing with Africa's human rights problems: connecting humanitarian intervention and the Responsibility to Protect*, in *JAL*, 2009, pp. 1-33
- SCHEFFER D., *Atrocity crimes framing the Responsibility to Protect*, in *CWestResJIL*, 2007-2008, pp. 111-135
- SCHREUER C., *Regionalism v. universalism*, in *EJIL*, 1995, pp. 477-499
- SIMMA B., *NATO, the UN and the use of force: legal aspects*, in *EJIL*, 1999, pp. 1-22
- SIMON S.G., *The contemporary legality of unilateral humanitarian intervention*, in *CalWILJ*, 1993, pp. 117-153
- SOFAER A., *International Law and Kosovo*, in *StanJIL*, 2000, pp. 1-21
- SPIERMAN O., *Humanitarian intervention as necessity and the threat or use of jus cogens*, in *NordicJIL*, 2002, pp. 523-543
- SPINEDI M., *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, in *Quaderni Forum n. 3 – Guerra e pace in Kosovo. Questioni etiche, politiche e giuridiche*, 1998, pp. 23-31
- STAHN C., *Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?*, in *AJIL*, 2007, pp. 99-120
- STRAUSS E., *A bird in the hand is worth two in the bush. On the assumed legal nature of the Responsibility to Protect*, in *GR2P*, 2009, pp. 291-323
- TANGUY J., *Redefining sovereignty and intervention*, in *E&IA*, 2003, pp. 141-148
- TANZI A., *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, M. SPINEDI, *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, pp. 1-31
- THAKUR R., *Outlook: intervention, sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS*, in *SD*, 2002, pp. 323-340

- THOUVENIN J.M., *Genèse de l'idée de Responsabilité de Protéger*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Responsabilité de Protéger – Colloque de Nanterre*, Pedone, Paris 2008, pp. 21-38
- TIEKU T.K., *African Union promotion of human security in Africa*, in *ASR*, 2007, pp. 26-37
- TIEWUL S.A., *Relations between the United Nations Organization and the Organization of African Unity in the settlement of secessionist conflicts*, in *HarvILJ*, 1975, pp. 259-302
- TOURAY O.A., *The common African defence and security policy*, in *AA*, 2005, pp. 635-656
- TURLINGTON E., *The Pact of Bogota*, in *AJIL*, 1948, pp. 608-611
- UPADHYAYA P., *Human security, humanitarian intervention and third world concerns*, in *DenvJIL*, 2004, pp. 71-91
- VALEK P., *Is unilateral humanitarian intervention compatible with the UN Charter?*, in *MichJIL*, 2005, pp. 1223-1255.
- VAN AS F., *African peacekeeping: past practices, future prospects and its contribution to International Law*, in *MLLWR*, 2006, pp. 329-354
- VAN KLEFFENS E.N., *Regionalism and political pacts*, in *AJIL*, 1949, pp. 666-678
- VELLANO M., *La Francophonie et ses institutions selon le droit international*, in *La Revue Internationale des Mondes Francophones – Dossier: La langue française et la Francophonie face à la mondialisation*, 2011, pp. 117-137
- VERWEY W., *Humanitarian intervention*, in CASSESE A. (Ed.), *The current legal regulation of the use of force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, pp. 57-78
- VESEL D., *The Lonely Pragmatist: Humanitarian Intervention in an Imperfect World*, in *Brigham Young University Journal of Public Law*, 2003, pp. 1-58
- VILLANI U., *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *DUDI*, 2011, pp. 369-373
- *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *CI*, 1998, pp. 428-459
  - *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *RCADI*, 2001, vol. 290, pp. 225-436
  - *The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations*, in *MPYUNL*, 2002, pp. 535-557
- VON FREYTAGH-LORINGHOVEN A., *Les ententes régionales*, in *RCADI*, 1936, vol. 56 pp. 585-677
- VOON T., *Closing the gap between legitimacy and legality of humanitarian intervention: lessons from East Timor and Kosovo*, in *UCLAJIL&FA*, 2002, pp. 31-97
- WALKER G.K., *Principles for collective humanitarian intervention to succour other countries' imperilled indigenous nationals*, in *AUILR*, 2002, pp. 35-162
- WALTER C., *Regional arrangements and the United Nations Charter*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com))

- *Security Council control over regional action*, in *MPYUNL*, 1997, pp. 129-193
- WARNER D., *The Responsibility to Protect and irresponsible, cynical engagement*, in *Millennium: Journal of International Studies*, 2003, pp. 109-121
- WEBER P., *Too political or not political enough?: A Foucauldian reading of the Responsibility to Protect*, in *IJHR*, 2009, pp. 581-590
- WEDGWOOD R., *Commentary on intervention by invitation*, in L.F DAMROSCH, D.J. SCHEFFER (Eds.), *Law and force in the new world order*, Westview press, Boulder 1991, pp. 135-139
- WEISS T.G., *RtoP alive and well after Libya*, in *E&IA*, 2011, pp. 287-292
- *The sunset of humanitarian intervention? The Responsibility to Protect in a unipolar era*, in *SD*, 2004, pp. 135-153
- WELSH J.M., *Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP*, in *E&IA*, 2011, pp. 255-262
- *From right to responsibility: humanitarian intervention and international society*, in *GG*, 2002, pp. 503-521
- WELSH J.M., THIELKING C.J., MACFARLANE S.N., *The Responsibility to Protect – Assessing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, in *IJ*, 2002, pp. 489-512
- WHITE E.K., SWEETSER C.E., DUNLOP E., KAPUR A., *Humanity as the A and  $\Omega$  of sovereignty: four replies to Anne Peters*, in *EJIL*, 2009, pp. 545-567
- WHITE N.D., *The legality of bombing in the name of humanity*, in *JCSL*, 2000, pp. 27-43
- WIESNER V., *Liberia*, in *MPEPIL* ([www.mpepil.com](http://www.mpepil.com)).
- WILLIAMS P.D., BELLAMY A.J., *The Responsibility to Protect and the crisis in Darfur*, in *SD*, 2005, pp. 27-47
- WILLIAMS P.D., *From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture*, in *AA*, 2007, pp. 253-279
- *Into the Mogadishu maelstrom: the African Union Mission in Somalia*, in *INPE*, 2009, pp. 514-530
- *Military responses to mass killing: the African Union Mission in Sudan*, in *INPE*, 2006, pp. 168-183
- *The 'Responsibility to Protect', norm localisation, and African international society*, in *GR2P*, 2009, p. 392-416
- *The Peace and Security Council of the African Union: evaluating an embryonic international institution*, in *JMAS*, 2009, pp. 603-626
- WILLS S., *The 'Responsibility to Protect' by peace support forces under international human rights law*, in *INPE*, 2006, pp. 477-488
- WILSON G., *Regional arrangements as agents of the UN Security Council: some African and European organisations contrasted*, in *LiverpoolLR*, 2008, pp. 183-204
- WIPPMAN D., *Kosovo and the limits of International Law*, in *FordhamILJ*, 2001, pp. 129 –150
- *Military intervention, regional organizations, and host-State consent*, in *DukeJCIL*, 2006, pp. 209-239

- *Treaty-based intervention: who can say no?*, in *UChiLR*, 1995, pp. 607-687
- WOLF J., *Regional arrangements and the UN Charter*, in *EPIL*, 6 (1983), pp. 289-295
- WONG J., *Reconstructing the Responsibility to Protect in the wake of cyclones and separatism*, in *TuLLR*, 2009, pp. 219-263
- YALEM R.J., *Regionalism and world order*, in *IA*, 1962, pp. 460-471
- YEPES J.M., *Les accords régionaux et le droit international*, in *RCADI*, 1947 – II, vol. 71, pp. 235-344
- ZAHAR M.J., *Intervention, prevention, and the ‘Responsibility to Protect’: considerations for Canadian foreign policy*, in *IJ*, 2005, pp. 723-734
- ZANGHÌ C., *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad-Cost*, 1999, pp. 378-386
- ZAPPALÀ S., *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *RDI*, 1999, pp. 975-1004
- ZICCARDI P., *L’intervento collettivo delle Nazioni Unite e i nuovi poteri dell’Assemblea Generale*, in *CI*, 1957, pp. 221-236; 415-447
- ZIFCAK S., *The Responsibility to Protect*, in M.D. EVANS, *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2010, pp. 504-527
- ZORZI GIUSTINIANI F., *La ‘responsabilità di proteggere’. Riflessioni a margine del caso birmano*, in *DUDI*, 2009, pp. 33-53
- ZWANENBURG M., *Regional organisations and the maintenance of international peace and security: three recent regional African peace operations*, in *JCSL*, 2006, pp. 483-508

*Policy briefs, working papers e altri studi*

- ABOAGYE F.B., *The African Union Mission in Burundi – Lessons learned for the first African Union peacekeeping operation*, Institute for Security Studies (ISS) Publications, 2004
- *The AU’s policy on Libya isolates it*, Institute for Security Studies (ISS) news, 6 giugno 2011
- ALAO A., *The role of African regional and sub-regional organisations in conflict prevention and resolution*, Working paper n. 13, African Security Unit, Centre for Defence Studies, King’s College, London, 2000
- ANING K., *The African Union’s peace and security Architecture: defining an emerging response mechanism*, in *Lecture series on African security – vol. 3*, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, 2008
- ANTHONY M.C., *Regionalisation of peace in Asia: experiences and prospects of ASEAN, ARF and UN Partnership*, Institute of Defence and Strategic Studies, 2003
- CILLIERS J., *Building security in Southern Africa*, Institute for Security Studies (ISS) Monograph n. 43, 1999
- *The African Standby Force: an update on progress*, Institute for Security Studies (ISS) Paper n. 160, 2008

- CILLIERS J., MALAN M., *Progress in the African Standby Force*, Institute for Security Studies (ISS) Paper n. 98, 2005
- CLAES, J. *Libya and the 'Responsibility to Protect'*, United States Institute of Peace, 1 marzo 2011
- DEERSO S.A., *The legality of intervention by the African Standby Force in grave circumstances*, Institute for Security Studies (ISS) news, 24 giugno 2009
- *The case for AU mediation in Libya*, Institute for Security Studies (ISS) news, 17 maggio 2011
- EKIYOR T., *ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF), a new approach to an old challenge*, West Africa Civil Society Institute, 2008
- *Implementing the Responsibility to Protect doctrine in Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Briefing Paper 01, 2007
- GIERYCZ D., *The Responsibility to Protect. A legal and rights-based perspective*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n. 5, 2008
- GREPPI E., *Crisi in Zimbabwe e 'Responsibility to Protect' della comunità internazionale*, ISPI Policy Brief n. 91, luglio 2008
- HAUGEVIK K.M., *Regionalising the Responsibility to Protect. Possibilities, capabilities and actualities*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n. 2, 2008
- JACKSON S., *The United Nations operation in Burundi (ONUB) – Political and strategic lessons learned*, Independent External Study, Peacekeeping Best Practices, 2006
- LAAKSO L., *Beyond the notion of security community. What role for the African regional organizations in peace and security?*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU-WIDER) Research Paper No. 2005/52, 2005
- LIE J.H.S., *Protection of civilians, the Responsibility to Protect and peace operations*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n. 4, 2008
- LUCK E., *The United Nations and the Responsibility to Protect*, Policy Analysis Brief, The Stanley Foundation, 2008
- MALAN M., *Regional power politics under cover of SADC – Running amok with a mythical organ*, Institute for Security Studies (ISS) Occasional Paper n. 35, 1998
- MØLLER B., *Africa's sub-regional Organizations: seamless web or patchwork?*, Crisis States Research Centre, Working Paper n. 56, 2009
- *The African Union as security actor: African solutions to African problems?*, Crisis States Research Centre, Working Paper n. 57, 2009
- MORADA N.M., *R2P Roadmap in Southeast Asia: challenges and prospects*, in Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) Discussion Paper n. 11, 2006, pp. 59-70
- NHARA W., *Conflict management and peace operations: the role of the Organisation of African Unity and sub-regional organisations*, in M. MALAN (Ed.), *Resolute partners: building peacekeeping capacity in southern Africa*, Institute for Security Studies (ISS) Monograph n. 21, 1998

- OLONISAKIN F., *Conflict management in Africa: the role of the OAU and sub-regional organisations*, in J. CILLIERS, A. HILDING-NORBERG (Eds.), *Building stability in Africa: challenges for the new millennium*, Institute for Security Studies (ISS) Monograph n. 46, 2000
- POWELL K., *The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenges for delivering on the Responsibility to Protect*, The North South Institute, Working Paper, 2005
- PULEY G., *The Responsibility to Protect: east, west, and southern African perspectives on preventing and responding to humanitarian crises*, Project Ploughshares Working Paper, 2005
- SVENSSON E., *The African Union Mission in Burundi – Lessons learned for the African Union's first peace operation*, FOI, Swedish Defence Research Agency, 2008
- VINCENT M., WOUTERS J., *The Responsibility to Protect: where does the EU stand?*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Policy Brief No. 10, 2008
- VOGT M., MUYANGWA M., *An assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution, 1993-2000*, International Peace Academy (IPA) Policy Papers, 2000
- WHEELER N.J., *Operationalising the Responsibility to Protect. The continuing debate over where authority should be located for the use of force*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n. 3, 2008
- WULF H. (Ed.), *Still under construction: regional organisations' capacities for conflict prevention*, Institute for Development and Peace (INEF), University of Duisburg-Essen, Report n. 97, 2009

#### *Rapporti, Dichiarazioni e altri documenti*

- AD HOC WORKING GROUP ON CONFLICT PREVENTION AND RESOLUTION IN AFRICA, *Cooperation between the United Nations and the African regional organizations in the field of peace and security*, 27 dicembre 2005, UN doc. S/2005/828
- AFRICAN UNION-UNITED NATIONS PANEL, *Report on modalities for support to African Union peacekeeping operations*, 31 dicembre 2008, UN doc. A/63/666-S/2008/813
- ASEAN, *A humanitarian call: the ASEAN response to cyclone Nargis*, Jakarta, 2010
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *2005 World Summit Outcome*, 20 settembre 2005, UN doc. A/60/L.1
- *Declaration on principles of International Law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, UN doc. A/RES/ 2625 (XXV)
  - *Declaration on the enhancement of cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies*, risoluzione n. 49/57 del 9 dicembre 1994, UN doc. A/RES/49/57

- *Declaration on the prevention and removal of disputes and situations which may threaten international peace and security and on the role of the United Nations in this field*, risoluzione n. 43/51 del 5 dicembre 1988, UN doc. A/RES/43/51
  - *Peaceful settlement of disputes between States (Manila Declaration)*, risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982, UN doc. A/37/590
  - *Uniting for Peace*, risoluzione n. 377(V) del 3 Novembre 1950, UN doc. A/RES/377(V)
- CONSIGLIO ESECUTIVO DELL'UNIONE AFRICANA, 7a Sessione Straordinaria, *The common African position on the proposed reform of the United Nations*, Ext/EX.CL/2 (VII), 1- 8 March 2005
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *'Early warning, assessment, and the Responsibility to Protect': informal interactive dialogue of the General Assembly held on 9 August 2010*, settembre 2010
- *Implementing the Responsibility to Protect – The 2009 General Assembly debate: an assessment*, agosto 2009
- HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: our shared responsibility*, United Nations Department of Public Information, 2004, UN doc. A/59/565
- INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *The Kosovo Report – Conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- INSTITUTE DE DROIT INTERNATIONAL (Session de Rhodes), *Military assistance on request*, risoluzione 8 settembre 2001
- INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (ISS), *Peace and Security Council Report n. 21*, aprile 2011
- *Peace and Security Council Report n. 22*, maggio 2011
  - *Peace and Security Council Report n. 24*, luglio 2011
  - *Peace and Security Council Report n. 25*, agosto 2011
  - *Peace and Security Council Report n. 26*, settembre 2011
- INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *GA Dialogue on early warning, assessment and the Responsibility to Protect*, agosto 2010
- *Interactive dialogue of the UN General Assembly on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect*, agosto 2011
  - *National endorsements of Responsibility to Protect: policy papers, strategy documents and focal points*, febbraio 2011
  - *Report on the General Assembly plenary debate on the Responsibility to Protect*, 15 settembre 2009
  - *Impact of action in Libya on the Responsibility to Protect*, maggio 2011
- INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, *Report to the United Nations Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, 2005
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission*

- on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001
- INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION, OFFICE OF THE UNITED NATIONS SPECIAL ADVISER ON THE PREVENTION OF GENOCIDE, *Preventing genocide and the Responsibility to Protect: challenges for the UN, Africa, and the international community – a Policy Advisory Group seminar Report*, 2008
- INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, OFFICE OF THE UNITED NATIONS SPECIAL ADVISER ON THE PREVENTION OF GENOCIDE, INTERAFRICA GROUP, *The Responsibility to Protect (RtoP) and genocide prevention in Africa*, 2009
- SEGRETARIO GENERALE DELLE NAZIONI UNITE – PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE AFRICANA, *Declaration on enhancing UN-AU cooperation; Framework for the ten-year capacity building programme for the African Union*, 16 novembre 2006, UN doc. A/61/630 Annex.
- SEGRETARIO GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *A regional-global security partnership: challenges and opportunities*, 28 luglio 2006, UN doc. A/61/204 – S/2006/590
- *An agenda for peace – Preventive diplomacy, peace-making and peacekeeping*, (Report pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992), 17 giugno 1992, UN doc. A/47/277-S/24111
  - *Cooperation between the United Nations and regional and other organizations*, 16 agosto 2006, UN doc. A/61/256
  - *Cooperation between the United Nations and regional and other organizations*, 8 agosto 2008, UN doc. A/63/228 – S/2008/531
  - *Cooperation between the United Nations and regional and other organizations*, 20 settembre 2010, UN doc. A/65/382 – S/2010/490
  - *Early warning, assessment and the Responsibility to Protect (Follow-up to the outcome of the Millennium Summit)*, 14 luglio 2010, UN doc. A/64/864
  - *Implementing the Responsibility to Protect*, 12 gennaio 2009, UN doc. A/63/677
  - *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 21 marzo 2005, UN doc. A/59/2005
  - *Letter dated 31 August 2007 addressed to the President of the Security Council*, 7 dicembre 2007, UN doc. S/2007/721
  - *Report on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*, 7 aprile 2008, UN doc. S/2008/186
  - *Report on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union in the maintenance of international peace and security*, 24 marzo 2008, UN doc. S/2008/186
  - *Responsible sovereignty: international cooperation for a changed world*, Berlino, 15 luglio 2008, UN doc. SG/SM/11701
  - *Supplement to an agenda for peace*, 3 gennaio 1995, UN doc. A/50/60 – S/1995/1

- *Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations*, 18 settembre 2009, UN doc. S/2009/470
- *Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations*, 14 ottobre 2010, UN doc. S/2010/514
- *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, del 13 aprile 1998, UN doc. A/52/871-S/1998/318
- *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect*, 27 giugno 2011, UN doc. A/65/877-S/2011/393
- *We the peoples: the role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century – Millennium Report*, UN doc. A/54/2000

*Contributi su testate giornalistiche, blog, forum e riviste online*

- ADEBAJO A., *Africa must support Libya intervention*, in *Mail and Guardian*, 1 aprile 2011
- ANNAN K., *Two concepts of sovereignty*, in *The Economist*, 18 settembre 1999
- AXWORTHY L., ROCK A., *World leaders must call R2P what it is*, in *Ottawa Citizen*, 2 marzo 2011
- BELLAMY A.J., *We can't dodge the hard part stabilizing Libya*, in *The Australian*, 21 marzo 2011
- DUNNE T., *Libya and R2P: what now?*, [www.lowyinterpreter.org](http://www.lowyinterpreter.org), 3 marzo 2011
- EVANS G., *Facing up to our responsibilities*, in *The Guardian*, 12 maggio 2008
- *No-fly zone will help stop Gaddafi's carnage*, in *Financial Times*, 28 febbraio 2011
  - *UN Targets Libya with pinpoint accuracy*, in *The Age*, 24 marzo 2011
  - *When intervening in a conflict, stick to UN script*, in *Sydney Morning Herald*, 24 marzo 2011
- HILLSTROM D., *The Libyan no fly zone: Responsibility to Protect and International Law*, in *Foreign Policy Journal*, 21 marzo 2011
- JEREMY E., *Libya: whose responsibility? How to protect?*, 2011, [www.internationallawbureau.com](http://www.internationallawbureau.com), 10 marzo
- KAGAME P., *Rwandans know why Gaddafi must be stopped*, 24 marzo 2011, [www.allafrica.com](http://www.allafrica.com)
- KIMENYI M.S., *Libya and Ivory Coast crises point to needed reform of the African Union*, 31 marzo 2011, [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)
- KITUYI M., *Libya, Cote d'Ivoire burn as Africa runs in circles*, 26 marzo 2011, [www.allafrica.com](http://www.allafrica.com)
- KNIGHT A., POPOVSKI V., *Putting people ahead of protocol*, in *Edmonton Journal*, 4 giugno 2008
- RONZITTI N., *È lecito armare i ribelli libici?*, in *Affari internazionali*, 1 aprile 2011
- *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in *Affari internazionali*, 20 marzo 2011

- ROSENBERG S. P., *The Responsibility to Protect: Libya and beyond*, in *Gulf Times*, 4 aprile 2011
- THAKUR R., *Acting responsibly to save Libyan civilians*, in *The Epoch Times*, 19 marzo 2011
- *UN breathes life into 'Responsibility to Protect'*, in *The Star*, 21 marzo 2011
  - *UN must prevent Libyan slaughter*, in *The Record*, 2 marzo 2011
- VERNON P., *Libya: does the Responsibility to Protect entail regime change?*, [www.philvernon.net](http://www.philvernon.net), 29 marzo 2011
- WEISS T., *The UN has proved its worth in Libya and Ivory Coast*, in *The Independent*, 6 aprile 2011



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di novembre dell'anno 2011  
dalla Multimedia s.c.a.r.l. - Giugliano (NA)  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)