

La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi «fuori area». — Nell'evoluzione del sistema istituito con il Trattato NATO un posto di rilievo spetta alle dottrine strategiche dell'Alleanza. Sebbene il Trattato non ne faccia menzione, esse sono state adottate dal Consiglio fin dai primi anni di vita dell'organizzazione in relazione alla costituzione di una struttura militare integrata: attraverso l'adozione di dottrine strategiche ne risultano specificati i compiti e viene delineato il quadro giuridico di fondo del suo impiego. Peraltro, il carattere segreto delle delibere ha consentito solo indirettamente di delineare la portata innovativa degli obblighi rispetto al Trattato istitutivo.

Negli anni più recenti i tratti generali delle dottrine strategiche dell'Alleanza sono stati resi pubblici. In particolare, alla dottrina approvata nel 1991 si può far risalire la decisione di utilizzare la struttura militare dell'Alleanza, concepita come organizzazione regionale, nell'ambito di operazioni delle Nazioni Unite a tutela della pace e della sicurezza. Questa indicazione, come è noto, è stata poi ripresa e sviluppata da altri atti dell'Alleanza ed utilizzata a più riprese nel corso del conflitto sul territorio della ex Jugoslavia (per una più completa considerazione del fenomeno cfr. GAJA, *Sul ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema attuale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *Panorami*, 1995, p. 1 ss.; CANNIZZARO, *NATO*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 52 ss.).

Rispetto a queste previsioni, la nuova dottrina strategica, approvata nella riunione del Consiglio atlantico di Washington dell'aprile del 1999, sembra contenere qualche significativo sviluppo. Nonostante una formulazione assai generica, non sembra azzardato ritenere che essa allarghi ulteriormente i presupposti di utilizzazione della struttura militare integrata; in particolare, la nuova dottrina sembrerebbe prefigurare la possibilità di intraprendere azioni coercitive a tutela della pace e della sicurezza internazionale non necessariamente correlate ad iniziative delle Nazioni Unite.

Sebbene il documento menzioni l'art. 7 del Trattato istitutivo, concernente la responsabilità «primaria» che spetta al Consiglio di sicurezza in questo campo (cfr. il par. 10), esso prevede in termini più ampi la possibilità di intraprendere azioni coercitive a tutela della sicurezza nell'area euro-atlantica «in cooperation with other organisations»; né sembra esclusa la possibilità di azioni organizzate autonomamente dalla NATO o nel quadro di organismi ad essa variamente collegati (cfr. il par. 31). Il documento prospetta, fra l'altro, interventi «fuori area», attuati dalla NATO, come è noto, già prima dell'adozione del documento, e ancora in corso al momento della sua redazione. Tali interventi hanno trovato fondamento in ac-

cordi *ad hoc* fra gli Stati membri relativi all'utilizzazione delle strutture decisionali e operative dell'Alleanza (cfr., per tutti, RONZITTI, *Raids aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, *supra*, p. 476 ss.; SIMMA, *NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of Int. Law*, 1999, p. 1 ss.; CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, *ibid.*, p. 23 ss.).

La nuova dottrina strategica definisce la possibilità di interventi «fuori area» in relazione ad un concetto particolarmente ampio di sicurezza, che va ben al di là della classica nozione di attacco armato contro una delle parti alla quale, come è noto, l'art. 5 del Trattato istitutivo ricollegava gli obblighi di assistenza delle parti. Una minaccia per i Paesi dell'Alleanza che giustifichi un intervento, anche di natura militare, sembra poter derivare da una serie di situazioni di crisi localizzate, fra le quali il documento ricomprensive, in via esemplificativa, quelle originate da controversie territoriali, da fenomeni di dissoluzione di Stati, dall'esistenza di situazioni di gravi violazioni dei diritti dell'uomo o di flussi massicci di profughi (cfr. soprattutto i paragrafi 20, 24 e 49 del documento). Peraltro, il documento contiene elementi che fanno ritenere che l'impiego della struttura militare dell'Alleanza sia ristretto all'area europea ed atlantica, pur se al di fuori dell'area di intervento definita dal Trattato istitutivo.

L'adozione della dottrina sembra allora significativa anche in una prospettiva di analisi di carattere generale. Essa evidenzia infatti una propensione degli Stati membri della NATO ad allargare i presupposti di legittimità dell'uso della forza da parte dell'Alleanza. In particolare, accanto ad interventi di legittima difesa collettiva, e a interventi operati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, non sarebbero impensabili forme autoritative di intervento da parte della NATO, integrata, eventualmente, da altri Stati o organizzazioni internazionali, e tese alla tutela della sicurezza nell'area euro-atlantica.

Pur se gli effetti soggettivi dell'atto sono necessariamente limitati agli Stati membri dell'Alleanza, non vi è dubbio che una prospettiva di questo tipo intende affermarsi sul piano della disciplina generale dell'uso della forza, che essa appare quindi diretta in primo luogo ad innovare. In questa prospettiva, il meccanismo centralizzato di sicurezza collettiva ad opera delle Nazioni Unite costituirebbe allora solo una delle possibili modalità di intervento (su questi profili, cfr. recentemente IOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *Comunità int.*, 1998, p. 65 ss.).

La previsione in via generale della possibilità di effettuare azioni che non trovano fondamento nell'art. 5 del Trattato costituisce indubbiamente un allargamento della sfera di competenza dell'organizzazione. Nell'ambito della nuova dottrina strategica, le azioni a tutela della sicurezza costituiscono non più un evento eccezionale, che trovi fondamento in un consenso *ad hoc* degli Stati parte, ma sembrano configurate come attività «tipiche» dell'Alleanza. Apparentemente posta in attuazione del Trattato istitutivo, la nuova dottrina strategica sembra allora innovarne radicalmente il sistema. Fra l'altro, essa non reca la clausola, inserita invece nella dottrina strategica adottata nel 1991, a termini della quale «member States confirm that the scope of the Alliance as well as their rights and obligations as provided for

in the Washington Treaty remain unchanged» (cfr. il par. 22 del testo recante la dottrina strategica dell'Alleanza approvato a Roma il 7 e 8 luglio 1991).

Vero è che il documento esclude l'esistenza di un obbligo degli Stati membri a partecipare ad azioni di questo tipo. La partecipazione ad azioni «fuori area» rimane quindi legata ad una decisione dei singoli Stati (cfr. il par. 31); d'altra parte, il documento è chiaro nell'attribuire all'Alleanza una competenza ad operare tali azioni, che andrebbero anzi collocate nel quadro delle procedure istituzionali ed organizzative di questa (cfr. in particolare il par. 29). Di conseguenza, dall'adozione della nuova dottrina strategica discenderebbe un obbligo a carico degli Stati membri di considerare le attività preparatorie, di pianificazione e di addestramento relative ad azioni «fuori area» nell'ambito della struttura militare dell'Alleanza (cfr. in particolare i paragrafi 41, 49 e 53).

Il sistema che emerge dalla dottrina strategica appare quindi imperniato sul riconoscimento di forme di collaborazione che non comprendano necessariamente tutti gli Stati membri, ma che vanno nondimeno considerate come attività dell'Organizzazione. Abbiamo quindi un meccanismo non inusuale nella prassi della NATO, che consente cioè che taluni Stati dell'Alleanza utilizzino strutture di questa per la realizzazione di fini comuni, e svolgano quindi attività alle quali altri Stati rimangano estranei.

Non è agevole, in assenza di puntuali indicazioni, determinare con maggiore esattezza il contenuto e la portata delle posizioni soggettive degli Stati membri. Sembra innanzitutto ragionevole pensare che la determinazione dei presupposti che consentano azioni «fuori area» sia sottratto alla discrezionalità di singoli Stati e consegnata al Consiglio, agente all'unanimità. Rispetto a singole azioni, allora, ciascuno Stato avrebbe un sostanziale potere di veto. D'altra parte, una volta avviato il meccanismo operativo, vi sarebbe un obbligo per ciascuno Stato, pur non partecipante direttamente all'iniziativa, di considerare l'azione come un'attività dell'Alleanza, e di consentire l'utilizzazione delle strutture militari comuni.

Il documento non chiarisce tuttavia gli aspetti operativi dell'attività. Rimangono quindi irrisolti alcuni problemi di non minore entità, fra i quali la determinazione dei poteri in capo agli Stati che rimangono fuori dalle operazioni: in particolare del potere di rifiutare l'utilizzazione di strutture comuni poste sul proprio territorio. Né il testo chiarisce il problema, assai rilevante, della determinazione degli obiettivi concreti delle azioni militari, e del grado di discrezionalità concesso agli organi militari dell'Alleanza. È verosimile che ad esso si debba dare soluzione attraverso accordi *ad hoc* fra le parti che concorrono all'attività. (Enzo Cannizzaro)

Sospensione parziale della Birmania (Myanmar) dall'Organizzazione internazionale del lavoro per violazione della Convenzione n. 29 sul lavoro forzato? — L'ottantasettesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, tenutasi a Ginevra nel giugno del 1999, si è chiusa con l'adozione, accanto al testo di una nuova Convenzione concernente l'interdizione delle peggiori forme di lavoro minorile, di una risoluzione che condanna il ricorso sistematico da parte della Birmania (Myanmar) al lavoro forzato in violazione della Convenzione n. 29 dell'OIL. La delibera della Conferenza segue a distanza di quasi un anno il rapporto presentato

DIP.DIR.INTERN.