

La nuova dottrina strategica della NATO e il ruolo dell'alleanza atlantica nelle crisi internazionali. — La successione delle varie dottrine strategiche adottate dalla NATO consente di individuare l'evoluzione nel tempo della natura e delle modalità di azione dell'organizzazione. A tale evoluzione hanno contribuito in maniera decisiva le due dottrine strategiche adottate rispettivamente nel 1991 e nel 1999.

La prima — adottata per adeguare i presupposti e gli strumenti di azione dell'alleanza ai mutamenti geopolitici indotti dalla scomparsa dell'Unione sovietica — aveva prefigurato la sua disponibilità ad operare, anche al di fuori dei limiti della sua originaria competenza, al fine di attuare risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In questo quadro, la NATO ha quindi effettuato, nel corso degli anni '90, limitate operazioni militari sul territorio della ex Jugoslavia, tese soprattutto ad assicurare l'effettività di misure sanzionatorie adottate dal Consiglio di sicurezza, nonché a delimitare le zone di conflitto e a salvaguardare la popolazione civile.

La dottrina strategica del 1999 ha ulteriormente accentuato tale evoluzione prospettando la possibilità per l'alleanza di operare anche in assenza di una previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza, raccordandosi con il sistema delle Nazioni Unite in maniera, per così dire, « unilaterale ». Alla dottrina strategica del 1999 è quindi riconducibile la campagna aerea intrapresa dagli Stati membri della NATO in Kosovo, nella primavera del 1999, qualche settimana prima della sua adozione formale.

Proprio il rapporto con il sistema delle Nazioni Unite è stato oggetto di forti dissensi fra gli Stati membri della NATO, determinando le indubbie ambiguità che caratterizzano la formulazione della dottrina strategica del 1999. Tale dissenso non ha tuttavia arrestato il processo evolutivo. Nel corso del primo decennio del secolo, infatti, la NATO ha operato in vari teatri di crisi con una impressionante varietà di modalità strategiche ed operative. In tale evoluzione, particolare rilievo hanno assunto le attività di governo territoriale e di assistenza militare alla ricostruzione. Mentre alcune missioni sono state intraprese sulla base di una forma espressa di autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza (v. soprattutto la nota risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 che ha autorizzato lo spiegamento di una forza multilaterale in Kosovo sotto il comando NATO), altre sono state operate in assenza di specifico mandato delle Nazioni Unite.

L'adozione della nuova dottrina strategica da parte del vertice di Lisbona del 9 novembre 2010 recepisce sostanzialmente i risultati di tale processo, realizzato dal punto di vista normativo soprattutto a mezzo di delibere operative adottate nelle periodiche riunioni al vertice.

Il documento sembra definitivamente svincolare le azioni dell'alleanza dall'esistenza di una forma di raccordo normativo con le Nazioni Unite. Il punto 3 dei *Core Tasks and Principles* richiama bensì l'art. 7 del Trattato di Washington, che ribadisce la primaria responsabilità del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il documento menziona altresì un accordo-quadro, firmato dai rispettivi Segretari generali nel settembre 2008, la cui base giuridica appare peraltro incerta in ambedue gli ordinamenti. In ogni caso, l'accordo non disciplina i rapporti fra le due organizzazioni ma si limita a prefigurare scambi di informazioni nella gestione delle crisi fra i due organi amministrativi. Per il resto, la dottrina strategica menziona le Nazioni Unite in maniera occasionale, come uno dei vari *partners*, organizzazioni internazionali o Stati terzi, con i quali la NATO si propone di sviluppare forme di cooperazione (v. soprattutto il punto 31 del documento).

Se la nuova dottrina non riconosce espressamente la competenza delle Nazioni Unite a determinare le condizioni e le modalità per l'impiego della forza, essa, d'altra parte, delinea chiaramente il ruolo che la NATO intende svolgere per la prevenzione e la gestione di crisi internazionali.

Il documento indica la competenza dell'alleanza ad operare, con mezzi militari e politici, sia nella fase antecedente rispetto ad una crisi internazionale, al fine di prevenirne l'insorgenza, sia rispetto a crisi in atto, per ripristinare condizioni di sicurezza, sia, infine, nella fase successiva ad un conflitto, per rimuoverne le cause e evitare la sua ripetizione. La nuova dottrina menziona vari fattori di rischio che possono giustificare un intervento della NATO: il terrorismo, la proliferazione di armi di distruzione di massa, lo sviluppo di nuove tecnologie militari, gli attacchi ai sistemi informatici e di sicurezza, attività illecite di carattere transnazionale, il blocco o la limitazione delle comunicazioni e delle forniture di materiali strategici, i mutamenti ambientali, le difficoltà di approvvigionamento di risorse naturali essenziali. Essa, singolarmente, non contiene un riferimento alle crisi umanitarie, specificamente considerate nella dottrina strategica del 1999 (un riferimento a situazioni di crisi umanitarie come fattori che possano mettere in gioco il ruolo internazionale dell'alleanza è invece contenuto nel documento preparatorio, del 17 maggio 2010, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement — Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*, www.nato.int).

Allo scopo di fronteggiare tali fattori di rischi, la nuova dottrina strategica conferisce quindi all'alleanza una serie di possibili strumenti di azione, che variano dalle classiche forme di cooperazione militare in autodifesa, agli interventi militari preventivi, alle forme di amministrazione territoriale successive ad una crisi.

Nell'ambito degli strumenti per la gestione delle crisi, sembra scomparire la distinzione fra gli interventi in autodifesa, spazialmente delimitati dal Trattato istitutivo, e gli interventi tesi a fronteggiare fattori di rischio al di fuori dall'area territoriale originariamente assegnata all'alleanza, i quali non hanno un fondamento specifico nel Trattato e che, proprio per tale ragione, sono definite in forma negativa, come *non article 5 operations* (v., in particolare, i punti 22 e 23 del documento). Il superamento della distinzione fra azioni in autodifesa e *non-article 5 operations* è espressamente indicato nel menzionato

documento documento *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement — Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Vi si legge: « the potential sources of Article 5 threats have broadened and now include dangers that could arise either inside or outside the Euro-Atlantic region »).

Il carattere unilaterale dell'azione dell'alleanza emerge anche dai vari brani del documento dedicati alle attività di stabilizzazione successive ad una crisi (v., in particolare, il punto 24). La nuova dottrina strategica afferma l'esistenza di un interesse della comunità internazionale a ripristinare condizioni di stabilità ed evitare il ripetersi della crisi. Alla NATO spetterebbe quindi operare per la realizzazione di tale interesse, agendo « in close cooperation and consultation wherever possible with other relevant international actors ». Il documento indica quindi la necessità di ricercare forme di cooperazione con altri soggetti internazionali, senza però condizionare ad esse l'esercizio della competenza dell'organizzazione. In relazione all'espansione delle competenze della NATO e, in particolare, all'esercizio della nuova competenza in tema di amministrazione territoriale, la nuova dottrina strategica indica quindi la necessità di istituire delle unità civili di gestione delle crisi (v. soprattutto i punti 21 e 25 del documento).

Emerge, insomma, dal testo della nuova dottrina strategica una concezione della NATO come attore globale per la sicurezza la cui competenza si estende, sia dal punto di vista spaziale che quanto agli strumenti di intervento, all'insieme delle azioni necessarie per creare condizioni di stabilità politica oltre che militare. L'ampiezza dei compiti assegnati all'alleanza potrebbe ulteriormente estendersi in virtù del carattere evolutivo della sua competenza. La nuova dottrina strategica non determina infatti in maniera esaustiva né gli strumenti di azione né le forme organizzative per l'esercizio delle nuove competenze. Essa, al contrario, sembra concepire l'alleanza come una sorta di istituzione « aperta », atta cioè a modellare in via permanente la propria struttura organizzativa e i strumenti di azione in funzione dell'esigenza di assicurare la sicurezza dei suoi membri (v. soprattutto il punto 38).

L'attribuzione di nuovi strumenti di azione alla NATO e il carattere evolutivo della sua competenza non comportano l'attribuzione all'alleanza del potere di determinare e di realizzare autonomamente il proprio indirizzo politico e militare. La nuova dottrina strategica non muta infatti i tratti essenziali del sistema decisionale stabilito dal Trattato istitutivo, il quale si fonda sulla necessità che ogni azione sia sorretta dal consenso unanime degli Stati membri. Ciascuno Stato avrà il potere, quindi, di consentire all'alleanza di operare, nonché di determinare autonomamente il proprio contributo alle sue attività.

L'adozione della nuova dottrina strategica non è tuttavia priva di effetti giuridici. Nel particolare ordinamento istituito dal Trattato, essa comporta una ulteriore espansione dei presupposti di azione dell'alleanza, alla quale viene attribuito un potere assai ampio di operare per la sicurezza internazionale nonché la capacità di determinare volta per volta l'ambito spaziale e materiale del proprio intervento. La nuova dottrina strategica rivela una crescente propensione degli Stati membri ad avvalersi della NATO per prevenire l'insorgere di fattori di rischio per la sicurezza internazionale e per gestire

situazioni di crisi. Pur se costituisce un mero programma d'azione, la cui realizzazione comporta l'adozione di ulteriori delibere operative, la nuova dottrina strategica evidenzia quindi la convinzione della più forte componente della comunità internazionale di poter operare sul piano globale anche al di fuori del quadro dei meccanismi di sicurezza collettivi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. (Enzo Cannizzaro)

La Corte internazionale di giustizia alle prese con i propri « errori »: il problema dell'estensione della *res judicata* nella sentenza *Diallo*. — In più di un'occasione la Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione del contenuto vincolante di una sentenza sulle eccezioni preliminari resa in precedenza nel corso di uno stesso procedimento. Ciò è avvenuto, in particolare, in due discusse sentenze rese rispettivamente nel 1966 negli affari dell'*Africa sud-occidentale* e nel 2007 nell'affare dell'*applicazione della Convenzione sul genocidio*. Nel primo caso la Corte esclude di essere vincolata da alcune affermazioni contenute nella sentenza del 1962 sulle eccezioni preliminari sulla base dell'argomento secondo cui « [i]t may occur that a judgment on a preliminary objection touches on a point of merits, but this it can do only in a provisional way, to the extent necessary for deciding the question raised by the preliminary objection » (*I.C.J. Reports 1966*, p. 37). Nella sentenza del 2007 (*Rivista*, 2007, p. 459 ss.) la Corte ha invece ritenuto che la clausola del dispositivo della sentenza del 1996 sulle eccezioni preliminari, la quale stabiliva in termini generali che la Corte aveva giurisdizione sulla controversia, si riferiva necessariamente, « as a matter of logical construction » (par. 135), anche alla questione relativa alla capacità dello Stato convenuto ad essere parte al procedimento; pertanto il principio della *res judicata* impediva di accogliere l'eccezione relativa a tale questione sollevata dalla Serbia in una fase successiva del procedimento.

La questione degli effetti vincolanti di affermazioni contenute in una precedente sentenza sulle eccezioni preliminari è stata nuovamente affrontata dalla Corte nella sentenza resa il 30 novembre 2010 nell'affare *Abmadou Sadio Diallo* (*infra*, p. 188 ss.). In questo caso, a differenza di quelli sopra menzionati, la soluzione della questione non appariva problematica. La Corte se ne è in effetti occupata in modo molto rapido. Le scarse considerazioni sviluppate sul punto sollevano tuttavia qualche dubbio sul criterio utilizzato per stabilire quali affermazioni contenute in una sentenza sulle eccezioni preliminari vincolino le parti e la Corte nelle successive fasi del procedimento.

Il problema era sorto in relazione ad un'affermazione contenuta nella sentenza sulle eccezioni preliminari del 24 maggio 2007 (*Rivista*, 2007, p. 778 ss.). Al par. 45 di tale sentenza la Corte, nel descrivere il contenuto della domanda presentata dallo Stato attore, dichiarava che nella sua memoria la Guinea aveva fatto riferimento a due distinti episodi nei quali il Diallo era stato arbitrariamente arrestato e detenuto dalle autorità congolese, uno avvenuto nel 1988 e l'altro nel 1995. In realtà, come la Corte ha poi chiarito nella sentenza sul merito, nessun riferimento all'episodio del 1988 era presente nel ricorso o nella memoria della Guinea; tale vicenda era stata rapidamente richiamata dalla Guinea solo nel corso del procedimento incidentale sorto a seguito delle eccezioni preliminari sollevate dalla Repubblica democratica del

DIP.DIR.INTERN.