

PANORAMA

Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali. — È noto come l'unica ipotesi di delega dell'uso della forza espressamente disciplinata dalla Carta delle Nazioni Unite concerna la delega a favore di organizzazioni regionali. Secondo la disposizione dell'art. 53 della Carta: « The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority ».

Le organizzazioni regionali sono prese in considerazione anche ad altro proposito nel sistema della Carta. Esse possono operare al fine di favorire la soluzione pacifica di controversie ai sensi dell'art. 52. Si tratta tuttavia, in questi casi, di funzioni che possono essere esercitate dalle organizzazioni interessate indipendentemente dalla Carta. Queste attività rilevano nel sistema della Carta in quanto è stabilito che gli organi delle Nazioni Unite possono avvalersi dell'opera di organismi regionali per finalità statutarie. Le organizzazioni regionali che intendano operare nel sistema delle Nazioni Unite sono allora sottoposte al potere di controllo del Consiglio di sicurezza previsto in via generale dall'art. 54 della Carta. Al di fuori della Carta trova altresì fondamento la predisposizione da parte di organizzazioni regionali di meccanismi di autodifesa collettiva; le misure adottate dalle organizzazioni regionali vanno tuttavia portate a conoscenza del Consiglio di sicurezza ed incontrano i limiti previsti dall'art. 51 della Carta.

Un discorso diverso vale per le funzioni coercitive implicanti l'uso della forza alle quali si riferisce l'art. 53. Nel sistema delle Nazioni Unite, l'uso della forza è di esclusiva pertinenza del Consiglio di sicurezza, secondo il modello di sicurezza accentrato stabilito dalla Carta. L'autorizzazione all'uso della forza, secondo quanto previsto dall'art. 53, equivale dunque all'esercizio da parte di organizzazioni regionali di una funzione propria delle Nazioni Unite. Le organizzazioni regionali fungono allora da veri e propri organi decentrati dell'organizzazione universale (secondo la felice espressione suggerita da QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968, p. 384). Correttamente si utilizza quindi la figura della delega, atteso che si tratta della attribuzione di un potere di esclusiva pertinenza del delegante.

Non si può certo dire che il meccanismo di delega previsto dall'art. 53 sia stato utilizzato con frequenza nella prassi meno recente dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, come era del resto comprensibile in una fase storica di contrapposizione fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza (per un esame della prassi rilevante cfr. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*⁴, Padova, 1986, p. 214 s.).

Un esame di recenti risoluzioni lascia emergere un maggiore coinvolgimento di organismi regionali nelle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Ne è esempio l'atteggiamento del Consiglio di sicurezza nella vicenda concernente la crisi in atto sul territorio dell'ex Jugoslavia. Il Consiglio si è in un primo tempo avvalso di attività di organismi europei, in particolare le Comunità europee e la CSCE, al fine di facilitare la ricerca di una

soluzione pacifica del conflitto. In un secondo tempo il Consiglio ha autorizzato attività di organismi regionali al fine di sorvegliare e garantire l'attuazione delle misure di *embargo*. A queste attività hanno preso parte forze dell'Unione europea occidentale e della NATO. Con la risoluzione n. 816 (riprodotta *supra*, p. 293 ss.) il Consiglio ha infine autorizzato gli Stati membri, a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali, ad adottare misure implicanti l'uso della forza al fine di garantire il rispetto di zone di interdizione aerea definite sul territorio bosniaco. Analoghe misure sono state autorizzate dalle risoluzioni nn. 836 e 844 (riprodotte *infra*, p. 528 ss.) per coadiuvare le attività delle forze delle Nazioni Unite stanziato sul territorio bosniaco nella definizione e nella difesa di zone di sicurezza.

Ancorché le misure autorizzate dalle risoluzioni menzionate non prospettino una soluzione definitiva del conflitto, esse integrano certamente l'ipotesi dell'intervento armato diretto contro una o più parti e sembrano quindi rientrare nella categoria delle misure implicanti l'uso della forza definite dall'art. 42 della Carta.

Le risoluzioni in esame non indicano con precisione le organizzazioni regionali chiamate ad attuare le misure decise. Non vi sono tuttavia dubbi sul fatto che il Consiglio intendesse riferirsi anche in questa ipotesi alle organizzazioni europee dotate di competenza in materia di difesa, e, in particolare, alla NATO (in ambienti atlantici era stata peraltro avanzata l'ipotesi di un coinvolgimento del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del nord, che raggruppa oltre ai membri dell'Alleanza anche Paesi già appartenenti al Patto di Varsavia e altri Stati sorti sul territorio di questi; cfr. *Nouvelles Atlantiques*, 16 giugno 1993, n. 2535, p. 1).

La NATO già nel dicembre 1992 aveva manifestato, a seguito di una decisione del Consiglio atlantico, la propria disponibilità ad intervenire in esecuzione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza anche oltre i limiti di intervento fissati dal Trattato istitutivo all'organizzazione (v. il comunicato finale della sessione ministeriale del Consiglio atlantico del 17 dicembre 1992, riprodotto in *NATO Review*, dicembre 1992, n. 9, p. 31 ss.). Con successive delibere, l'Alleanza si è detta pronta a contribuire con proprie forze all'attuazione delle risoluzioni in esame (cfr. la decisione del Consiglio atlantico, sessione permanente, dell'8 aprile 1993, riferita in *Nouvelles Atlantiques*, 14 aprile 1993, n. 2516, p. 1, e il comunicato del vertice ministeriale del Consiglio atlantico di Atene del 10 giugno 1993, riprodotto in *NATO Review*, giugno 1993, n. 3, p. 31 ss.). In seguito ad un invito espresso dal Segretariato delle Nazioni Unite (cfr. *Nouvelles Atlantiques*, 11 giugno 1993, n. 2533, p. 1), la NATO ha quindi elaborato dei piani di intervento sottoponendoli all'esame dello stesso Segretariato e del comando delle forze delle Nazioni Unite stanziato sul territorio bosniaco (cfr. *Nouvelles Atlantiques*, 7 aprile 1993, n. 2514, p. 3 s., e 16 giugno 1993, n. 2540, p. 1). Nella decisione del 9 agosto 1993 (riprodotta in *NATO Review*, agosto 1993, n. 4, p. 26 s.) il Consiglio atlantico ha accolto la richiesta di assicurare al Segretario generale delle Nazioni Unite la direzione politica delle operazioni.

Si può tuttavia dubitare che l'intervento operato sulla base delle risoluzioni menzionate possa essere inquadrato nel modello previsto dall'art. 53. La NATO costituisce bensì un'organizzazione regionale nel senso indicato da altre disposizioni della Carta (cfr. a proposito il classico scritto di KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, in *American Journal of Int. Law*, 1951,

p. 162 ss.). Essa difetta invece delle caratteristiche necessarie per poter svolgere la funzione di ente delegato dalle Nazioni Unite all'uso della forza.

L'art. 53 sembra infatti riferirsi ad organizzazioni istituzionalmente collegate con l'organizzazione universale ed omogenee ad essa sia quanto alle finalità che quanto alla composizione: ad organizzazioni, quindi, aperte a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite situati nell'area territoriale nella quale debba svolgersi l'azione per il mantenimento della pace.

La restrizione dell'ipotesi di delega a favore di organizzazioni regionali anziché di singoli Stati sembra individuare appunto l'esigenza che l'uso della forza rimanga, anche in tale ipotesi, ristretto in capo ad un ente portatore di un interesse collettivo, e non in capo a singoli Stati o unioni di Stati che si presentino in via di principio come portatori di interessi particolari (sulla distinzione fra organizzazioni regionali ai sensi del cap. VIII della Carta ed organizzazioni di autodifesa collettiva, cfr. recentemente HUMMER e SCHWEITZER, *Art. 52, in Charta der Vereinten Nationen – Kommentar* (a cura di Simma), München, 1991, p. 676 ss., spec. p. 681 s.). Il requisito della regionalità non avrebbe senso qualora il Consiglio di sicurezza potesse delegare liberamente l'uso della forza a favore di Stati o enti che raggruppino Stati non appartenenti all'area di intervento.

L'idea che le organizzazioni regionali ai fini del cap. VIII debbano possedere caratteristiche particolari, tali da distinguerle da altri organismi che raggruppano più Stati appartenenti ad una medesima area geografica, sembra emergere anche dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia nell'affare delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (competenza e ricevibilità)* (I.C.J. Reports 1984, p. 392 ss.).

Che il Consiglio non intendesse, nel fare menzione di organizzazioni regionali, attivare lo speciale meccanismo previsto dall'art. 53 della Carta emerge del resto da un esame del testo delle risoluzioni. Pressoché invariabilmente, le risoluzioni si dirigono agli Stati membri, che operano individualmente o attraverso organismi regionali. Le organizzazioni regionali non sono viste, nelle risoluzioni, come enti in capo ai quali si costituisce la posizione giuridica di delega configurata dall'art. 53. L'azione a mezzo di organizzazioni regionali è indicata solo in via eventuale, come una delle modalità di attuazione che gli Stati — veri destinatari delle risoluzioni — possono prendere in considerazione. Le organizzazioni regionali sono quindi chiamate ad operare non come enti delegati dal Consiglio di sicurezza ma piuttosto come enti di coordinamento dell'azione degli Stati.

L'impossibilità di inquadrare giuridicamente nell'art. 53 l'intervento di organizzazioni regionali nella crisi in atto nella ex Jugoslavia solleva il problema della sua compatibilità col sistema della Carta. Esso potrebbe invero essere riportato nel quadro di azioni di Stati membri tese ad attuare coercitivamente le risoluzioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Non vi sarebbe infatti ragione per escludere un ruolo di organizzazioni regionali, pur se in termini e con modalità diverse da quelle previste nell'art. 53, allorché un analogo intervento fosse da ritenere ammissibile qualora effettuato ad opera dei singoli Stati membri. Mentre tuttavia la delega dell'uso della forza a favore di organizzazioni regionali costituisce un meccanismo generale, utilizzabile dal Consiglio di sicurezza in alternativa rispetto all'intervento diretto delle Nazioni Unite, resta problematico definire nel sistema della Carta le ipotesi nelle quali sia possibile attivare un meccanismo simile a favore di singoli Stati membri. (E. Cannizzaro)