

Collana di studi e documenti
di diritto internazionale e comunitario diretta da Umberto Leanza

1. A. Costa, *Il diritto CEE anti-trust*, 1984
2. E. Milanese, *Le sanzioni dell'UNESCO*, 1985
3. *Zona economica esclusiva e Mare Mediterraneo* (a cura di U. Leanza e L. Sico), 1989
4. M.C. Cicciello, *Le formazioni insulari e la delimitazione degli spazi marini*, 1990
5. *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, 1992
6. T. Vassalli di Dachenhausen, *Il coordinamento tra convenzioni di diritto internazionale privato e processuale*, 1993
7. *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel mare Mediterraneo* (a cura di U. Leanza), 1993
8. G. Pasquali, *Parti sociali e regioni nella Comunità europea*, 1993
9. *Il tribunale di primo grado della Comunità Europea* (a cura di U. Leanza, P. Paone, A. Saggio), 1994
10. *L'impatto ambientale delle attività di esplorazione e sfruttamento dei fondali marini internazionali* (a cura di M.C. Cicciello), 1995
11. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, 1996
12. *Fifty years of international case law on fisheries* (a cura di U. Leanza e A. Del Vecchio), 1997
13. *La marittimità in Sicilia. Problematiche interne ed internazionali* (a cura di S. Bevilacqua e N. Romana), 1997
14. *La protezione del patrimonio culturale e naturale a venticinque anni dalla convenzione dell'UNESCO* (a cura di M.C. Cicciello), 1997
15. *The International Criminal Court. Comments on the Draft Statute* (a cura di F. Lattanzi), 1998
16. *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili* (a cura di P. Paone), 1998
17. F. Mucci, *La Comunità europea ed il diritto d'autore: sfida digitale e aspetti culturali*, 1998
18. *Il nuovo diritto dell'Unione europea* (a cura di M. Panebianco e C. Risi), 1991
19. M.C. Cicciello, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, 1999
20. D. Riboldi, *L'ordine pubblico europeo*, 1999
21. I. Caracciolo, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale. Il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, 2000
22. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, 2000
23. G. Scaless, *Diritto dei trattati e dovere di coerenza nella condotta. Nemo potest venire contra factum proprium*, 2000
24. A. Di Stasi, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il sistema europeo*, 2000
25. U. Leanza, *Le attività degli Stati nell'ambito degli spazi liberi*, 2000
26. F. Graziani, *Rifugiati, displaced persons e internally displaced persons nel diritto internazionale contemporaneo*, 2002
27. M.L. Pecoraro, *La protezione internazionale delle minoranze*, 2003
28. I. Caracciolo, *La rilevanza dei valori democratici nell'Unione Europea. Una protezione internazionale per l'identità giuridica occidentale*, 2003
29. P. Gargiulo, *Diritto internazionale e lotta al terrorismo. Le norme internazionali convenzionali. Le altre attività di cooperazione tra Stati. I diritti nazionali*, 2003
30. M.C. Cicciello, *La Comunità europea e i suoi principi giuridici. Lezioni di diritto comunitario*, 2004

LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI E IL MANTENIMENTO DELLA PACE NELLA PRASSI DI FINE XX SECOLO

a cura di

FLAVIA LATTANZI e MARINA SPINEDI

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL RUOLO (CESSATO) DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE NEL MANTENIMENTO DELLA PACE ALLA LUCE DELLA CARTA ONU

MICAELA FRULLI

1. Le origini dell'Unione dell'Europa Occidentale e il ruolo da essa svolto fino alla metà degli anni ottanta

La prima tappa verso la creazione dell'Unione dell'Europa Occidentale è costituita dall'Accordo di Dunkerque¹, firmato il 4 marzo 1947 da Francia e Regno Unito allo scopo principale di prestarsi mutuo soccorso in caso di un rinnovato attacco da parte della Germania. Nella stipulazione di questo accordo bilaterale era già insita, infatti, la prospettiva di un suo allargamento ad altri Stati europei con l'obiettivo di creare un'alleanza che gettasse le basi per un'organizzazione europea di difesa. L'avvento della guerra fredda accelerò questo processo e il 17 marzo del 1948 fu firmato il Trattato di collaborazione economica, sociale e culturale e legittima difesa collettiva², conosciuto come "Patto di Bruxelles", che estese l'alleanza difensiva stipulata l'anno prima tra Francia e Regno Unito a Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi³.

Le ferite della guerra erano ancora fresche e contribuirono a creare un accordo mirante in primo luogo a rispondere all'eventuale "ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania"; il problema dell'"esclusione della Repubblica Federale Tedesca (RFT) dal sistema difensivo europeo non tardò tuttavia a farsi sentire. Nel 1950, gli Stati Uniti chiesero che la RFT entrasse a far parte dell'Alleanza Atlantica⁴ e gli Stati europei, dal canto loro, cominciarono a prendere in seria considerazione l'idea di far entrare la Germania nel sistema di difesa

¹ UNTS, vol. 9, p. 187.

² UNTS, vol. 19, p. 51.

³ Per una ricostruzione storica dell'evoluzione della politica europea di difesa in quei anni si veda DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Bari, 1994, pp. 739-745 e 782-817. Per una ricostruzione storico-giuridica si veda NAPOLETANO, MOLINARO, *Unione dell'Europa Occidentale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLV, 1992, pp. 735-736.

⁴ Il Patto del Nord-Atlantico fu firmato a Washington il 4 aprile del 1949. Sulle origini e l'evoluzione dell'Alleanza Atlantica si veda l'articolo di ODONI in questo stesso volume e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

europeo. La Francia, risolutamente contraria al riarmo tedesco, era il Paese che poneva maggiori resistenze in proposito: dal momento, però, che tutti gli altri Paesi europei erano favorevoli a questa ipotesi, il Governo francese si sentì chiamato a elaborare delle proposte in merito. L'allora Primo Ministro francese, René Plevin, propose un piano che prevedeva l'istituzione di un esercito europeo che includesse anche unità tedesche e nel quale le unità nazionali fossero poste sotto un comando integrato. Il lungo e faticoso negoziato sul progetto Plevin condusse alla firma, nel 1952, del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED): tale accordo - firmato dai sei Stati⁵ che avevano appena istituito la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) - prevedeva che le forze armate dei Paesi contraenti fossero organizzate sotto comando integrato e poste sotto la responsabilità di un'unica autorità sovranazionale. Il processo di ratifica fu lo specchio delle difficoltà che erano emerse durante i negoziati e nel 1954 il progetto fallì definitivamente a causa della mancata ratifica da parte francese.

La necessità di contrapporre un'Europa occidentale forte al blocco dei Paesi socialisti si faceva sentire in maniera sempre più pressante e gli Stati Uniti ormai esigevano dichiaratamente, in cambio degli aiuti economici, la costituzione di un'organizzazione di difesa europea⁶. Emerse l'idea di modificare il Patto di Bruxelles per consentire la partecipazione a esso di Italia e Repubblica Federale Tedesca e tra il settembre e l'ottobre del 1954 fu convocata una Conferenza per esaminare la questione: in tal sede si trovò finalmente un compromesso e dalla revisione globale del Patto di Bruxelles scaturirono, il 23 ottobre 1954, gli Accordi di Parigi⁷, firmati dalle cinque potenze del Patto di Bruxelles, dall'Italia e dalla Repubblica Federale Tedesca⁸. Si dette vita così al Trattato di Bruxelles Modificato⁹:

⁵ Si trattava di Francia, Regno Unito, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Italia.

⁶ V. MENEGAZZI FUNARI, *L'Unione Europea Occidentale: funzioni e natura giuridica*, in *DCSI*, 1987, p. 362.

⁷ *UNTS*, vol. 211, p. 342.

⁸ "Con gli accordi di Parigi e con la loro entrata in vigore si concludeva la stagione, iniziata nel 1947, della costruzione di un sistema difensivo occidentale integrato. Alla metà del 1955 questo obiettivo era raggiunto." (DI NOLFO, *op. cit.*, p. 813).

⁹ Conviene qui fare brevemente alcuni cenni alla *membership* della UEO. Nel corso degli anni infatti molti Paesi sono entrati a far parte dell'Organizzazione, ma soltanto Grecia, Spagna e Portogallo ne sono diventati membri a pieno titolo. Con la Dichiarazione di Petersberg (v. *infra*, par. 2, nota 22) sono stati identificati i diversi *status* con i quali è possibile entrare a far parte della UEO e i diritti e obblighi che ciascuno di questi *status* comporta. Della UEO fanno attualmente parte, a diverso titolo, 28 Stati. I Membri a pieno titolo sono dieci: essi sono legati dalla clausola di assistenza automatica prevista dall'art. V del Trattato Modificato e sono gli unici a godere del potere di partecipare all'adozione delle delibere dell'Organizzazione (si tratta di Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Paesi che sono anche Stati membri sia dell'Unione Europea che della NATO). Vi è poi la categoria dei Membri Associati: Islanda, Norvegia, Turchia, Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria, Stati membri

lo strumento attraverso il quale si è istituzionalizzata l'Unione dell'Europa Occidentale¹⁰.

della NATO ma che non fanno parte della UEO (essi possono partecipare alle riunioni del Consiglio e a quelle dei gruppi di lavoro e degli organi sussidiari del Consiglio stesso, a meno che non sia altrimenti deciso; sono associati alla *planning cell* attraverso un accordo permanente di collegamento; hanno diritto di parola in queste sedi, ma non possono bloccare una decisione soggetta al *consensus* tra gli Stati membri; possono associarsi alle decisioni prese dagli Stati Membri a pieno titolo; prendono parte, su base egualitaria rispetto ai Membri a pieno titolo, alle operazioni in cui impegnano proprie forze; sono tenuti a contribuire al bilancio della UEO). Cinque Stati hanno invece lo *status* di Osservatori: si tratta di Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Svezia, che sono Paesi membri anche dell'Unione Europea (essi hanno diritti e obblighi più limitati rispetto alla categoria dei membri associati: possono prendere parte alle riunioni del Consiglio a meno che il Consiglio non decida altrimenti e partecipare ai gruppi di lavoro del Consiglio). Vi è infine il gruppo dei *Partners* Associati che comprende tutti i Paesi che hanno concluso accordi di associazione con l'Unione Europea, vale a dire Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia (essi possono partecipare alle riunioni del Consiglio previa conclusione di una serie di accordi; sono regolarmente informati dal Consiglio sulle attività dei Gruppi di lavoro; possono essere associati alla *planning cell* attraverso uno speciale accordo; possono associarsi al Consiglio nelle decisioni relative alle missioni di Petersberg a meno che il Consiglio non decida altrimenti). Si tratta quindi di una *membership* con diritti e obblighi differenti: il fatto che gli organi si riuniscano a livelli diversi, e quindi chiamando in causa membri diversi di volta in volta, ha causato numerose difficoltà.

Gli Accordi di Parigi del 1954 hanno previsto la creazione del Consiglio Permanente (organo dotato del potere di adottare decisioni vincolanti e di creare organismi sussidiari) e dell'Assemblea, alla quale il Consiglio è tenuto a presentare un rapporto annuale. Il Consiglio è formato dai Ministri degli Esteri e della Difesa degli Stati membri e si riunisce in sessione ordinaria una volta ogni sei mesi nel Paese che esercita la presidenza della UEO. Esso adotta le proprie decisioni all'unanimità dei dieci Membri a pieno titolo, a meno che questi si accordino nel senso di modificare detta procedura (art. VIII, par. 4, del Trattato di Bruxelles modificato). Negli intervalli tra le sessioni ordinarie la gestione della UEO è affidata al Consiglio Permanente che è costituito dai Rappresentanti Permanenti dei Paesi membri e si riunisce con cadenza settimanale: le riunioni settimanali del Consiglio Permanente si tengono a settimane alterne con o senza i *Partners* Associati. Il Consiglio Permanente può costituire organismi sussidiari per aiutarlo nello svolgimento delle proprie funzioni: essi operano sulla base del mandato loro conferito dal Consiglio e sono responsabili di fronte ad esso. Esiste anche un Segretariato Generale con compiti relativi alla preparazione e all'organizzazione delle attività del Consiglio e di assicurare il necessario collegamento tra questo e i suoi organi sussidiari e con le altre organizzazioni internazionali. L'altro organo previsto dal Trattato di Bruxelles Modificato è l'Assemblea della UEO (art. IX): essa è composta dai rappresentanti degli Stati membri della UEO all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa. Solo i Membri a pieno diritto e i Membri associati partecipano ai lavori dell'Assemblea, la funzione principale di tale organo è quella di sensibilizzare i parlamenti nazionali e l'opinione pubblica sulle questioni legate alla sicurezza europea. L'intera struttura della UEO è attualmente in fase di riforma; l'Assemblea UEO viene adesso definita: "The Interim European Security and Defence

Lo scopo fondamentale del Trattato risulta chiaramente illustrato dall'art. V del testo modificato che recita:

"If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the party so attacked all the military and other aid and assistance in their power".

Esso delinea un'alleanza difensiva sulla carta ben più stringente di quella stipulata tra i membri del Patto Atlantico¹¹, dal momento che impegna le parti ad agire automaticamente in caso di aggressione contro uno dei contraenti. Nulla dispone, però, circa eventuali meccanismi di consultazione tra i membri in caso di attacco contro uno di essi. Secondo l'art. VI, tutte le misure prese dovranno essere immediatamente riferite al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dovranno essere interrotte non appena il Consiglio stesso avrà preso le misure necessarie per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale¹². La UEO si inserisce quindi a pieno titolo nel quadro dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che si riferisce all'esercizio del diritto di legittima difesa individuale e collettiva come una delle eccezioni al divieto di uso della forza enunciato nell'art. 2, par. 4, della Carta stessa.

A testimonianza dell'ampiezza del ruolo in materia di sicurezza e difesa che si intendeva dare alla UEO sta anche l'art. VIII del Trattato di Bruxelles Modificato, che prevede la mutua consultazione dei contraenti in presenza di situazioni che rappresentino una minaccia contro la pace, in qualsiasi area essa si verifichi:

"At the request of any of the High Contracting Parties the Council shall be immediately convened in order to permit Them to consult with regard to any situation which may constitute a threat to the peace, in whatever area this threat should arise, or a danger to economic stability"¹³.

Il Trattato Modificato conferiva alla UEO anche una competenza generale

Assembly". Per i cambiamenti già intervenuti e per un costante aggiornamento in materia si veda anche il sito Internet: www.weu.int.

¹¹ Per un confronto con l'analoga clausola contenuta nell'art. 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord, si veda l'articolo di ODOMI in questo stesso volume (par. 1).

¹² Il testo dell'art. VI è così formulato: "All measures taken as a result of the preceding Article shall be immediately reported to the Security Council. They shall be terminated as soon as the Security Council has taken the measures necessary to maintain or restore international peace and security. The Present Treaty does not prejudice in any way the obligations of the High Contracting Parties under the provisions of the Charter of the United Nations. It shall not be interpreted as affecting in any way the authority and responsibility of the Security Council under the Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".

¹³ Art. VIII, par. 3 (corsivo aggiunto). Il meccanismo ivi previsto è stato usato dal Consiglio della UEO, negli ultimi anni, per mettere all'ordine del giorno crisi scoppiate al di fuori dell'area del Patto, ma con potenziali ripercussioni sulla regione europea. V. *infra*, par. 3.

nei settori economico, sociale e culturale, ma stabilita allo stesso tempo la necessità di evitare duplicazioni di attività svolte da altre organizzazioni. Seguendo questa logica le funzioni militari della UEO furono immediatamente delegate alla NATO¹⁴, poco dopo quelle sociali e culturali al Consiglio d'Europa e quelle economiche alle Comunità europee¹⁵.

In definitiva il ruolo assunto concretamente dalla UEO tra il 1954 e il 1984 si è limitato al controllo sulla politica di riarmo tedesca. La UEO ha rappresentato tuttavia un importante foro di consultazione politica: essa ha senza dubbio favorito l'ingresso della Repubblica Federale Tedesca nell'Alleanza Atlantica, ha reso possibile il ravvicinamento franco-tedesco e ha costituito anche un tramite tra la Comunità europea e il Regno Unito fino all'ingresso di quest'ultimo nella Comunità stessa. La UEO ha anche costituito una cornice di rilievo per incontri e discussioni a livello ministeriale, ma nei suoi primi 30 anni di vita non è riuscita a svolgere un ruolo incisivo in nessuno degli ambiti d'azione originariamente previsti nel Trattato.

2. La riattivazione della UEO: aspetti istituzionali e operativi

A partire dalla Dichiarazione di Roma del 27 ottobre 1984¹⁶ si è aperta la fase di riattivazione della UEO, che è durata alcuni anni e ha portato inizialmente a interessanti sviluppi per quanto riguarda il ruolo dell'Organizzazione nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza e, nello specifico, la collaborazione con le Nazioni Unite. Nella Dichiarazione di Roma si è riaffermata con forza l'importanza della UEO per il mantenimento della pace nell'Europa occidentale. Si è voluto anche sottolineare il suo ruolo di supporto alla difesa comune di tutti i membri dell'Alleanza Atlantica¹⁷.

¹⁴ L'art. IV stabiliva che i firmatari del Trattato e gli organi da esso istituiti "shall work in cooperation with the North Atlantic Treaty Organization" e riconosceva "the undesirability of duplicating the military staffs of NATO". In tal modo le responsabilità strettamente militari spettanti al Consiglio della UEO furono da subito trasferite alla NATO; sul punto si veda MAGNANI, *Cooperazione NATO-UEO, realtà, problemi e prospettive*, in *Inf. Dif.*, n. 6, 1995, p. 24.

¹⁵ "Although the modified Brussels Treaty gave WEU very wide powers, their scope has been considerably reduced by the way in which they have been applied. The concern of the signatories not to duplicate the work of other organizations, as is clear from Article I (on economic matters) and Article IV (concerning military matters and relations with NATO) has led to transfers of powers to other organizations and curtailed WEU's action at the time of the cold war." (*WEU Assembly, Information Report*, March 1995, p. 10).

¹⁶ *WEU Ministerial Council, Rome Declaration*, 27 October 1984.

¹⁷ Nella Dichiarazione si riaffermava anche che il Consiglio della UEO poteva prendere in considerazione le implicazioni per l'Europa di crisi scoppiate in altre regioni del mondo. Per un commento relativo alla fase iniziale della riattivazione della UEO si veda

Dichiarazione della UEO²⁸, con la quale l'Organizzazione si è dichiarata pronta a sviluppare i rapporti con l'Unione Europea e a concludere accordi concreti per migliorare la reciproca collaborazione²⁹.

Contemporaneamente sono andati evolvendosi anche i rapporti tra la UEO e la NATO. Già nel vertice di Bruxelles del gennaio del 1994, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO dettero il loro pieno appoggio allo sviluppo di una *European Security and Defence Identity* e al rafforzamento del ruolo della UEO, da attuarsi anche attraverso la messa a disposizione delle strutture dell'Alleanza Atlantica per operazioni guidate dalla UEO³⁰. Le due organizzazioni, negli anni seguenti, hanno lavorato a stretto contatto sul concetto di *Combined Joint Task Forces* (Gruppi Operativi Interforze Multinazionali)³¹ e su altre possibili forme di cooperazione.

In occasione dei vertici successivi, la NATO ha riaffermato sempre con maggior forza la necessità di adattare le proprie strutture e di pianificare l'utilizzo delle proprie capacità logistiche per operazioni condotte sotto il comando della UEO³². La cooperazione tra le due Organizzazioni era arrivata a uno stadio piuttosto avanzato, in particolare sotto l'aspetto della pianificazione degli aspetti strategico-militari delle *WEU-led operations* (ovvero delle operazioni guidate dalla UEO utilizzando le strutture e i mezzi della NATO). Anche il meccanismo di consultazione UEO/NATO in caso di crisi era stato quasi del tutto messo a punto. Tali sviluppi hanno però subito un brusco arresto in ragione delle trasformazioni di cui diremo in seguito.

²⁸ *WEU Ministerial Council, Declaration of the WEU on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance*, Amsterdam, 22 July 1997.

²⁹ Per un'analisi del ruolo della UEO dopo Maastricht si veda ROBLES CARRILLO, *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, 1997.

³⁰ V. BURWELL, *WEU-NATO Cooperation*, in *St. Dipl.*, 1998, pp. 125-130; ROBLES CARRILLO, *L'identité européenne de sécurité et défense et le relations UEO-OTAN*, *ibidem*, pp. 107-124.

³¹ Per un'analisi del significato tecnico del concetto, si veda CRAGG, *Il concetto di Gruppi Operativi Interforze Multinazionali, elemento essenziale dell'adattamento dell'Alleanza*, in *Not. NATO*, 1996, n. 4, p. 7 ss.

³² A Berlino nel 1996, ad esempio, i Ministri degli Esteri dei paesi NATO hanno dichiarato: "Taking full advantage of the approved Combined Joint Task Force concept, this identity will be grounded on sound military principles and supported by appropriate military planning and permit the creation of militarily coherent and effective forces capable of operating under the political control and the strategic direction of the WEU" (*WEU T. cit.*, p. 32). Si veda anche la Dichiarazione rilasciata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO al vertice di Madrid nel 1997, *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation*, Madrid, 8 luglio 1997.

3. La prassi della UEO in materia di mantenimento della pace e della sicurezza

a) L'operazione Cleansweep (1987-88)

Nell'agosto del 1987 - in seguito alla Dichiarazione di Roma e alla Piattaforma de l'Aja - il Consiglio della UEO, avvalendosi della procedura prevista dall'art. VIII, par. 3, del Trattato di Bruxelles Modificato, decise di convocare una riunione di consultazione per affrontare la questione del pericolo di una restrizione della libertà di navigazione nel Golfo Persico. Era da tempo infatti in corso la guerra tra Iran e Iraq e le ostilità avevano condotto i due Paesi a operazioni di posa di mine nel Golfo: era in tal modo minacciata la libertà di navigazione in acque internazionali.

In tale occasione i membri della UEO decisero di inviare forze navali nella regione del Golfo allo scopo di assistere le unità navali inglesi e francesi già dislocate nell'area; decisero inoltre che le operazioni navali nel Golfo sarebbero state coordinate da un gruppo ad alto livello di "WEU correspondents"³³. L'impegno, ribadito anche nell'aprile del 1988 con una dichiarazione politica³⁴, fu quello di condurre un'operazione di sminamento e di controllo al fine di evitare l'ulteriore dislocazione di mine nell'area del Golfo.

Gli aspetti che meritano attenzione sono essenzialmente due. Anzitutto va sottolineato che, sebbene l'operazione *Cleansweep* abbia costituito la prima operazione multinazionale coordinata dalla UEO, non si è trattato propriamente di un'azione dell'Organizzazione bensì di un'operazione condotta da Paesi membri della UEO che si sono coordinati tra loro nel quadro UEO.

Va inoltre rilevato che l'operazione non fu condotta sotto l'egida delle Nazioni Unite, anche se nei comunicati della UEO relativi all'operazione stessa veniva sempre fatto riferimento alla risoluzione 598, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 20 luglio 1987³⁵.

b) Le operazioni navali intraprese durante la crisi del Golfo (1990-1991)

Come è noto, poche ore dopo l'invasione irachena del Kuwait (2 agosto 1990), il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si riunì d'urgenza adottando

³³ V. VIERUCCI, *WEU: a Regional Partner of the United Nations?*, Paris, 1993, p. 18 ss.; ID., *The Role of Western European Union (WEU) in the Maintenance of International Peace and Security*, in *Int. Peacekeeping*, 1995, p. 311 ss.

³⁴ *WEU Ministerial Council, Statement on Recent Events in the Gulf*, 19 April 1988.

³⁵ In tale risoluzione il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite chiedeva a Iran e Iraq di osservare un cessate-il-fuoco immediato, di ritirare le loro forze entro i confini internazionalmente riconosciuti e di impegnarsi per una soluzione pacifica del conflitto, chiarendo di agire ai sensi degli articoli 39 e 40 della Carta. Faceva inoltre appello a tutti gli Stati perché cooperassero per l'attuazione di detta risoluzione. V. UN doc. S/RES/598, 20 luglio 1987.

una risoluzione³⁶ con la quale chiedeva il ritiro immediato e incondizionato delle truppe irachene dal Kuwait. Nel giro di pochi giorni, non essendo cambiata la situazione, il Consiglio approvava la risoluzione 661³⁷ con cui decretava una serie di misure economiche dirette a vietare qualsiasi scambio commerciale e finanziario con l'Iraq, a eccezione dei rifornimenti umanitari.

Il Presidente dell'Assemblea della UEO fece sentire la voce dell'Organizzazione da un lato chiedendo alle Nazioni Unite di far uso di tutti i mezzi a loro disposizione per garantire il rispetto del diritto internazionale, dall'altro facendo appello agli Stati membri perché si consultassero, se necessario, ai sensi dell'art. VIII, par. 3, del Trattato Modificato³⁸. Il successivo Consiglio ministeriale della UEO, tenutosi il 21 agosto sulla base del più volte menzionato art. VIII, par. 3, nonché della Dichiarazione di Roma e della Piattaforma dell'Aja, nominò un gruppo *ad hoc*, composto da rappresentanti dei Ministeri degli Esteri e della Difesa, incaricato di coordinare le operazioni navali condotte dai Paesi membri della UEO.

Dal momento che l'Iraq non mostrava la minima intenzione di ritirare le proprie truppe dal Kuwait, il Consiglio di sicurezza cercò di rendere più efficaci le misure di *embargo* decise in precedenza adottando la risoluzione 665³⁹, con la quale invitava gli Stati presenti nella regione del Golfo a prendere le misure necessarie per garantire il rispetto delle misure economiche, dando così il via a vere e proprie operazioni di interdizione navale⁴⁰. Le operazioni di *enforcement* in attuazione di tale risoluzione furono condotte dalle forze dei Paesi della UEO sotto i rispettivi comandi nazionali, ma la UEO si occupò del coordinamento delle operazioni navali⁴¹.

Come è noto l'*embargo* non fu sufficiente a garantire il ritiro dell'Iraq dal Kuwait e il Consiglio di sicurezza, nel mese di novembre, adottò la risoluzione 678⁴² con la quale autorizzava gli Stati presenti nella regione a utilizzare tutti i mezzi necessari per far rispettare le risoluzioni adottate fino a quel momento se,

³⁶ UN doc. S/RES/660, 2 agosto 1990.

³⁷ UN doc. S/RES/661, 6 agosto 1990.

³⁸ WEU Assembly, *Information Report*, February 1993, p. 20.

³⁹ UN doc. S/RES/665, 25 agosto 1990.

⁴⁰ L'unico precedente di questo tipo di risoluzione rintracciabile nella prassi del Consiglio fino a quel momento è la risoluzione 221 (UN doc. S/RES/221, 9 aprile 1966) con la quale il Consiglio di sicurezza invitava il Regno Unito a garantire, con l'uso della forza se necessario, le misure d'*embargo* precedentemente decretate contro la Rhodesia del Sud per la sua politica razzista. Per un'analisi approfondita sulle misure di interdizione navale si veda PAGANI, *Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU*, in *RDI*, 1993, pp. 720-762.

⁴¹ Come deciso in una direttiva congiunta adottata in quei giorni, v. *WEU Communiqué*, 31 agosto 1990. Nella direttiva era anche previsto che il Presidente del Consiglio della UEO inviasse rapporti periodici al Segretario generale delle Nazioni Unite.

⁴² UN doc. S/RES/678, 29 novembre 1990.

entro il 15 gennaio del 1991, l'Iraq non si fosse ancora conformato a esse. Immediatamente dopo lo scendere dell'*ultimatum* una coalizione multinazionale guidata dagli Stati Uniti attaccò l'Iraq per via aerea dando inizio all'operazione *Desert Storm*, che nel giro di un mese e mezzo raggiunse l'obiettivo del ritiro iracheno dal Kuwait. Il 17 gennaio un Consiglio ministeriale straordinario della UEO decretò l'appoggio dell'Organizzazione alla coalizione alleata. Contemporaneamente fu deciso di creare una struttura congiunta che garantisse la fornitura di munizioni, equipaggiamento e pezzi di ricambio alle forze di Francia e Regno Unito di stanza in Arabia Saudita. Il comandante in capo delle forze navali francesi fu nominato responsabile per il controllo operativo delle navi dislocate nel Golfo dai Paesi della UEO e un gruppo *ad hoc* stese le "rules of engagement" comuni per i Paesi UEO nella regione⁴³.

Il contributo della UEO fu quindi limitato in questa occasione a un mero coordinamento di tipo strategico. Fu in parte la rapida evoluzione della crisi a impedire la messa a punto di meccanismi più sofisticati. La riattivazione della UEO, auspicata nei documenti dell'Organizzazione a partire dal 1984, stava tuttavia prendendo corpo e il dibattito a essa relativo cresceva di intensità⁴⁴.

Anche in questo caso occorre peraltro sottolineare che non si è trattato di un'azione della UEO in senso proprio, ma di operazioni condotte dagli Stati membri coordinatisi nel quadro dell'Organizzazione. Il collegamento con le Nazioni Unite, invece, questa volta è stato diretto: a partire dall'adozione della risoluzione 665, infatti, le operazioni navali attuate sono qualificabili come misure implicanti un uso limitato della forza armata dietro autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

c) Le operazioni navali della UEO nei Balcani

Lo scoppio del conflitto nella ex-Jugoslavia forniva purtroppo un ulteriore banco di prova per il nuovo ruolo operativo della UEO: fin dagli inizi della crisi la UEO tenne sotto osservazione la situazione allo scopo di valutare eventuali forme di intervento⁴⁵. Subito dopo l'adozione di misure economiche dirette contro la Repubblica Federale Jugoslava da parte del Consiglio di sicurezza⁴⁶, la UEO si preoccupò di predisporre adeguate modalità di attuazione dell'*embargo*. La UEO parve inizialmente intenzionata a giocare un ruolo di rilievo nel conflitto nella ex-Jugoslavia⁴⁷, sul piano concreto tuttavia essa si limitò alle operazioni di

⁴³ WEU Assembly, *Western European Union: Information Report*, Paris, March 1995, p. 22.

⁴⁴ WEU Assembly, *Proceedings*, Thirty-seventh ordinary session, First part, June 1991, vol. I.

⁴⁵ V. VIERUCCI, *WEU: a Regional*, cit., p. 24 ss.

⁴⁶ UN doc. S/RES/713, 25 settembre 1991.

⁴⁷ A tal proposito conviene menzionare brevemente il tentativo della UEO di intraprendere un'operazione di tipo umanitario in attuazione della risoluzione 770 del Consi-

sovranità e di *enforcement* delle sanzioni economiche deliberate dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 713 e successivamente con la risoluzione 757 del 30 maggio 1992.

Nella sessione straordinaria del Consiglio dei Ministri tenutasi a Helsinki il 10 luglio del 1992 in margine al *summit* della CSCE, la UEO decise di lanciare l'operazione *Sharp Vigilance*⁴⁸ con il compito di sorvegliare il rispetto delle misure di embargo decise dal Consiglio di sicurezza. In caso di violazioni dell'*embargo* la UEO doveva fare rapporto alla Commissione per le sanzioni istituita dal Consiglio di sicurezza⁴⁹, ma non poteva intervenire per bloccare le navi. Dal momento però che le violazioni dell'*embargo* erano molto frequenti il Consiglio di sicurezza decise di rendere più efficaci le misure di controllo e adottò la risoluzione 787 con la quale chiedeva agli Stati:

"acting nationally or through regional organizations or arrangements, to use such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary, under the authority of the Security Council, to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions of resolutions 713(1991) and 757(1992)".⁵⁰

Immediatamente la UEO e la NATO trasformarono le rispettive operazioni di vigilanza marittima in operazioni di interdizione navale⁵¹ coordinandosi strettamente tra loro, ma mantenendo ancora due comandi separati. Di lì a poco il Consiglio di sicurezza decise di rafforzare le misure economiche e adottò una risoluzione con la quale, oltre a proibire tutti i traffici commerciali marittimi non auto-

glio di sicurezza. Dal momento che la UEO aveva elaborato una serie di piani per la fornitura degli aiuti umanitari da portare avanti in collaborazione con l'UNPROFOR (*United Nations Protection Force*, l'operazione di *peace-keeping* nel frattempo creata dal Consiglio con la risoluzione 743), quando in agosto il Consiglio adottò la risoluzione 770 invitando gli Stati, operanti singolarmente o nel quadro di organismi o accordi regionali, a prendere tutte le misure necessarie per facilitare l'arrivo e la distribuzione degli aiuti umanitari, venne considerato implicito il riferimento alla UEO e scontata la sua partecipazione a questo tipo di operazione. La collaborazione auspicata invece, ancora una volta, non si concretizzò e il compito di proteggere i convogli umanitari fu affidato esclusivamente all'UNPROFOR, a ciò debitamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza.

⁴⁸ La sorveglianza marittima doveva essere assicurata da unità italiane, belghe, francesi, portoghesi, spagnole e britanniche. I compiti erano quelli di stabilire contatti radio con le navi che attraversavano l'Adriatico al fine di verificarne il carico e la destinazione. Contemporaneamente il Consiglio dei ministri della NATO decideva di lanciare, con le stesse finalità, l'operazione *Maritime Monitor*: si veda in proposito l'articolo di ODONI in questo stesso volume, in particolare il par. 5 a).

⁴⁹ UN doc. S/RES/724, 15 dicembre 1991.

⁵⁰ UN doc. S/RES/787, 16 novembre 1992.

⁵¹ Si veda la Dichiarazione sulla *ex-Jugoslavia*, adottata dal Consiglio Ministeriale della UEO a Roma il 20 novembre del 1992.

rizzati dal Comitato delle sanzioni nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), decise di estendere le operazioni di interdizione navale alle suddette acque territoriali: non si trattava dunque più di operazioni da intraprendere in alto mare, ma in spazi sottoposti alla sovranità dello Stato costiero⁵². In seguito a questa risoluzione la UEO e la NATO decisero di unire i loro sforzi dando vita a un'operazione congiunta - lanciata nel giugno del 1993 - che prese il nome di *Sharp Guard*. Tale operazione è poi ufficialmente terminata nell'ottobre del 1996 in seguito all'adozione delle risoluzioni con le quali il Consiglio di sicurezza ha deciso di revocare le sanzioni a carico della Repubblica Federale Jugoslava⁵³.

Contemporaneamente alle operazioni di sorveglianza navale nell'Adriatico fu organizzato anche il controllo della navigazione sul Danubio, sempre allo scopo di garantire l'attuazione delle misure di *embargo*. Nella risoluzione 787 il Consiglio di sicurezza infatti, pur riaffermando che spettava agli Stati rivieraschi (Bulgaria, Ungheria e Romania) prendere le misure necessarie per garantire il rispetto delle misure economiche deliberate, aveva invitato gli Stati membri, a titolo individuale o nel quadro organizzazioni regionali, a prestare assistenza agli Stati rivieraschi per rendere efficaci le operazioni di controllo⁵⁴. A seguito di una richiesta di assistenza da parte di Bulgaria, Ungheria e Romania, il Consiglio dei Ministri della UEO tenutosi a Lussemburgo il 5 aprile 1993 rese pubblica la disponibilità dell'Organizzazione a fornire il supporto logistico necessario per un'operazione di polizia doganale sul fiume e decretò l'invio di navi sul Danubio. Dopo l'adozione della risoluzione 820 con cui il Consiglio reiterava l'invito a tutti gli Stati a prestare assistenza agli Stati rivieraschi per il rispetto dell'*embargo* sul Danubio, furono firmati i *Memoranda of Understanding* tra UEO e Bulgaria, Romania e Ungheria e il 20 maggio iniziò l'operazione di polizia doganale⁵⁵.

⁵² UN doc. S/RES/820, 17 aprile 1993.

⁵³ UN doc. S/RES/1021 e S/RES/1022, 22 novembre 1995. Per un bilancio delle operazioni di sorveglianza e di interdizione navale si veda SCHULTE, *Former Yugoslavia and the New NATO*, in *Surv.*, 1997, n. 1, p. 30.

⁵⁴ VIERUCCI ritiene che vi sia in ciò un chiaro riferimento all'offerta, esplicitata dalla UEO nel Consiglio Ministeriale straordinario tenutosi a Londra il 28 agosto 1992, di prestare assistenza agli Stati rivieraschi nel garantire il rispetto dell'*embargo*. V. VIERUCCI, *WEU: a Regional*, cit., pp. 29-30.

⁵⁵ L'operazione sul Danubio coinvolse circa 250 persone, 8 navi e 48 veicoli, distribuiti su tre aree di controllo (Mohacs-Ungheria; Calafat-Romania e Ruse-Bulgaria). Nell'arco dell'intera operazione di sorveglianza il personale della UEO ha compiuto 6748 ispezioni e ha rilevato 422 violazioni. L'operazione è stata condotta in cooperazione con l'OSCE: la Presidenza della UEO inviò infatti una piccola delegazione presso il Comitato di coordinamento delle Sanzioni dell'OSCE a Vienna con l'obiettivo di coordinare gli sforzi per garantire l'efficacia delle misure economiche. V. *WEU T*, cit., p. 16.

In questo caso – a differenza delle operazioni marittime sull'Adriatico, per le quali resta da valutare se si possa parlare di vere e proprie azioni della UEO – è indubbio che si è trattato propriamente di un'operazione dell'Organizzazione.

d) *L'operazione di polizia a Mostar*

Nell'ottobre del 1993, poco prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, i Ministri degli Esteri dei Paesi della Comunità Europea chiesero alla UEO di esaminare il suo possibile contributo al progetto di amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione Europea. La UEO si dichiarò subito disponibile a contribuire al progetto e, dietro ulteriore sollecito da parte dell'Unione Europea ai sensi dell'art. J.4.2 del Trattato di Maastricht, cominciò a preparare un piano per l'invio di una propria forza di polizia a Mostar.⁵⁶

Nel *Memorandum of Understanding on the European Administration of Mostar* – firmato il 5 luglio 1994 da Unione Europea, UEO e Repubblica di Bosnia-Erzegovina – era previsto che la forza di polizia della città venisse costituita come una struttura unica integrante tutte le nazionalità presenti nell'area e che, durante l'Amministrazione transitoria della città da parte dell'Unione Europea, essa fosse affiancata da personale internazionale fornito dalla UEO.⁵⁷ L'art. 13 del *Memorandum* delineava il ruolo del personale della UEO: esso doveva svolgere da un lato compiti di consulenza e informazione, nei confronti dell'Amministrazione, per tutte le questioni relative all'ordine pubblico e, dall'altro, compiti di controllo e verifica delle funzioni svolte dalla polizia locale. Va sottolineato che la *WEUPol* – così veniva definito l'elemento di polizia fornito dalla UEO – non si è mai sostituita alle forze di polizia locali: essa non era infatti dotata del potere di svolgere funzioni di polizia in maniera indipendente dalle autorità locali.⁵⁸ Il

⁵⁶ V. WILLAERT/MARQUES-RUIZ, *Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux*, in *RMUE*, 1995, p. 67 ss.; PAGANI, *L'Administration de Mostar par l'Union Européenne*, in *AFDI*, 1996, p. 251 ss.

⁵⁷ "A single police force, unified at all levels, will be established under the authority of the European Union Administrator. The composition of the police shall reflect, at all levels, that of the population in the European Administration area. It will comprise an element of international participation, which will be provided by the Western European Union (WEU) as part of the EU Administration. (...)" (*Memorandum of Understanding*, 5 luglio 1994, art. 12).

⁵⁸ V. art. 13, par. 1, del *Memorandum*: "The WEU Police element will provide the EU Administrator with information and advise on all aspects of the public order situation in Mostar, including confidence-building measures, movement of refugees, handling of suspected war criminals. It will advise on establishing selection procedures, carrying out the selection and organizing training taking maximum advantage, *inter alia*, of present qualified personnel and appropriate existing facilities. The WEU Police element will be entitled to organize, administer, direct and supervise some police functions, such as criminal investigations, protection of VIPs, public relations at the level of central police headquarters. It will supervise and monitor other police functions, such as carrying out the

personale della UEO era posto sotto l'autorità diretta dell'Amministratore: in questo quadro dunque la UEO ha effettivamente agito come componente militare – seppure non coercitiva – dell'Unione Europea⁵⁹, secondo lo schema elaborato a Maastricht.

L'operazione si è conclusa nell'ottobre del 1996 con il trasferimento dei pubblici poteri dall'Amministratore dell'Unione europea alle autorità locali: la responsabilità della neonata Forza di Polizia Unificata di Mostar è stata trasferita al Ministro degli Interni della Repubblica di Bosnia-Erzegovina; alcune delle funzioni della *WEUPol*, in particolar modo quelle relative al controllo dello svolgimento delle funzioni affidate alla polizia locale, sono invece state trasferite all'*International Police Task Force*, l'operazione di polizia delle Nazioni Unite creata in esecuzione degli Accordi di Dayton.

e) *Il progetto MAPE (Multinational Advisory Police Element) in Albania*

Visto il deteriorarsi della situazione in Albania nel corso del 1997, l'Unione Europea decise di istituire una *Advisory Mission* da inviare nel Paese allo scopo di esaminare gli sviluppi della situazione dal punto di vista politico, economico, umanitario e di sicurezza. Grazie a una prima ricognizione effettuata dal 26 marzo al 2 aprile 1997 si rilevò l'esigenza dell'invio di una forza straniera che prestasse assistenza in diversi settori, ma né in sede di Unione Europea, né in sede UEO si raggiunse un accordo per l'invio di una missione⁶⁰. Di fronte all'*impasse* delle organizzazioni europee, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 1101, con la quale accolse l'offerta italiana di organizzare e guidare una forza multinazionale autorizzandola a intervenire in Albania allo scopo di facilitare la fornitura degli aiuti umanitari e di creare un ambiente sicuro per lo svolgimento delle attività delle organizzazioni internazionali impegnate in Albania⁶¹.

judgements of courts, guarding and transfer of civilians in custody, guarding of sensitive areas, routine patrols, traffic control, disarming civilians (in the course of regular police work), control of persons and goods, protection of civilian property at the level of local police stations. The WEU Police officers will initially participate at the level of central police headquarters at appropriate rank, while participation at the level of local police stations will take place subject to the Administrator's assessment".

⁵⁹ L'art. 13, par. 4, del *Memorandum* specificava che gli agenti di polizia della UEO erano autorizzati a portare armi leggere destinate a essere usate esclusivamente in caso di legittima difesa.

⁶⁰ Sul mancato intervento dell'Unione Europea nella crisi albanese si vedano CASTILLO, *L'opération Alba: une réussite par l'ONU, un bilan mitigé pour l'Union Européenne et l'UEO*, in *AFDI*, 1998, pp. 241-261; GRECO, *L'Unione Europea e la crisi albanese*, in *DE GUTTRY/PAGANI* (a cura di), *La crisi albanese del 1997*, Milano, 1999, pp. 148-159.

⁶¹ UN doc. S/RES/1101, 28 marzo 1997. V. FRULLI, *La risoluzione 1101 relativa alla crisi albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?*, in *RDI*, 1997, pp. 786-791; DE GUTTRY, *La Forza Multinazionale di Protezione e le Nazioni Unite*, in *DE*

La *Advisory Mission* dell'Unione Europea aveva tuttavia identificato una serie di attività da portare avanti indipendentemente dall'organizzazione di una forza multinazionale: tra queste vi erano attività di consulenza per la polizia locale e l'organizzazione adatta ad assolverle veniva indicata nella UEO. Dopo aver inviato a sua volta una missione ricognitiva in Albania, il Consiglio della UEO approvò l'istituzione del *Multinational Advisory Police Element* (MAPE) con il mandato di fornire una consulenza sull'opera di ristrutturazione della polizia albanese, di addestrare istruttori locali e di fornire equipaggiamento e supporto logistico per la polizia locale⁶². Una volta elaborate le modalità di dispiegamento e di funzionamento della missione, fu siglato il *Memorandum of Understanding* tra UEO e Albania, sulla base del quale è stato possibile cominciare l'effettivo dispiegamento degli ufficiali; i rapporti tra la UEO e il Governo albanese sono sempre stati improntati alla massima collaborazione. Il mandato del MAPE è stato esteso a più riprese e i compiti a essa affidati sono stati ampliati soprattutto nel settore dell'addestramento e della formazione⁶³. Nella Dichiarazione di Brema adottata dal Consiglio della UEO nel maggio del 1999⁶⁴ fu sottolineata l'importanza del MAPE, la necessità di estenderne l'area geografica di azione e di accrescerne la mobilità operativa⁶⁵. Successivamente, a seguito dell'assorbimento delle funzioni di *crisis management* della UEO da parte della UE, la responsabilità del MAPE è stata affidata a un programma gestito dalla Commissione europea.

Dal punto di vista formale, a differenza di quanto accaduto con *WEUPol* a Mostar, non vi è stato nessun atto ufficiale dell'Unione Europea che chiedesse un intervento della UEO, né un legame formale c'è tra l'intervento economico della Commissione europea a sostegno alla polizia albanese (progetto PHARE) e

GUTTRY/PAGANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 59-80; PAGANI, *Il mandato e lo status della Forza Multinazionale di Protezione*, *ibidem*, pp. 81-104.

⁶² ROBERTS/ROSENGARTEN, *La UEO e l'azione del Gruppo Consultivo Multinazionale di Polizia in Albania*, *ibidem*, pp. 160-180.

⁶³ Il MAPE è stato di supporto alla polizia albanese anche nel delicato compito di gestire l'ingente flusso di rifugiati proveniente dalla regione del Kosovo durante la crisi del 1999.

⁶⁴ *WEU Ministerial Council, Bremen Declaration*, 11 May 1999.

⁶⁵ Nella dichiarazione di Brema (par. 3) il Consiglio accoglieva con favore l'organizzazione di un'operazione di assistenza allo sminamento in Croazia (*WEU Demining Assistance Mission in Croatia*: WEUDAM) sottolineando che si tratta della "first operation conducted by WEU at the request of the EU on the basis of Article J.4.2 of the Treaty on European Union and with EU finance". Veniva anche annunciata la missione di sorveglianza della sicurezza generale nella regione del Kosovo a opera del centro satellitare della UEO. Al par. 3 della Dichiarazione si legge infatti: "Ministers welcomed the general security surveillance mission of the WEU Satellite Center on the Kosovo region, on the basis of Article J.4.2 of the Treaty on European Union, and the contribution thus being provided to the EU, OSCE and NATO as part of international humanitarian efforts".

l'operazione di polizia della UEO⁶⁶. Formalmente non esiste neanche un legame con le Nazioni Unite: il MAPE è stato istituito autonomamente dalla UEO, non si può tuttavia non rilevare che la missione è stata creata in seguito alla risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza, con la quale il Consiglio di sicurezza invitava le Organizzazioni internazionali presenti nella regione a prestare assistenza all'Albania per uscire dalla situazione di crisi⁶⁷.

4. La valutazione della prassi descritta alla luce del Trattato istitutivo dell'Organizzazione

Ai fini di valutare gli interventi posti in essere dalla UEO alla luce del Trattato istitutivo pare utile sottolineare gli elementi che li accomunano e quelli che li differenziano. Alcuni interventi hanno base consensuale, altri invece hanno natura coercitiva; alcune operazioni sono state realizzate in esecuzione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, altre intraprese secondo le modalità previste dal Trattato di Maastricht, altre ancora decise in completa autonomia. Occorre poi distinguere, all'interno delle operazioni intraprese nel quadro della UEO, quelle effettivamente attribuibili a essa in quanto Organizzazione e quelle invece da considerare come azioni degli Stati operanti a titolo individuale, ma sotto il coordinamento della UEO. Si tratta di distinzioni trasversali tra le operazioni effettuate, circostanza che rende assai difficile classificarle in gruppi: è tuttavia opportuno tentare di suddividerle in categorie per rendere più agevole l'analisi della loro conformità alle disposizioni statutarie.

Uno degli elementi che uniscono tutti gli interventi effettuati dalla UEO è il fatto di essere stati condotti al di fuori del territorio di uno degli Stati membri, e pare opportuno iniziare l'analisi proprio da questo fattore. Occorre infatti verificare quale sia la competenza geografica dell'Organizzazione, ovvero accertare se la UEO possa intraprendere missioni "out of area", come si dice con un'espressione coniata in riferimento alla NATO e ormai diventata di uso comune.

Viene al riguardo in rilievo l'art. VIII, par. 3, ai sensi del quale il Consiglio si può riunire per consultazioni di fronte all'insorgere di una minaccia alla pace, in qualsiasi regione del mondo essa si verifichi⁶⁸. Tale articolo si riferisce soltanto

⁶⁶ V. ROBERTS/ROSENGARTEN, *op. cit.*, pp. 174-175.

⁶⁷ Questo e altri esempi sembrano dimostrare che si sta assistendo a una sorta di divisione del lavoro tra organizzazioni internazionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza, inteso in senso ampio. Da un lato le Nazioni Unite tendono a effettuare direttamente, o a delegare agli Stati sotto il controllo del Consiglio di sicurezza, interventi di breve periodo, dall'altro organizzazioni o accordi regionali - laddove possibile come in Europa - si occupano del consolidamento della pace di lungo periodo.

⁶⁸ "Paragraph 3 of Article VII explicitly allows for consultations within the Council with regard to any situation which may constitute a threat to the peace, and even allows

alla possibilità di esaminare e discutere di una tale minaccia e non menziona la possibilità di intraprendere azioni, non fornisce perciò un fondamento giuridico di per sé sufficiente a legittimare le operazioni intraprese. Esso costituisce tuttavia un chiaro indice dell'intenzione delle parti all'accordo di occuparsi di crisi scoppiate al di fuori del territorio degli Stati membri, intenzione che è stata ribadita anche successivamente dai Paesi della UE⁶⁹. La possibilità di discutere una questione porta inoltre con sé la possibilità di valutare un'eventuale azione dell'Organizzazione rispetto a quella crisi: va da sé che resta da verificare quale tipo di azione possa essere intrapresa alla luce del Trattato istitutivo.

L'articolo in esame ha costituito senza dubbio una base giuridica sufficiente per legittimare alcuni degli interventi passati in rassegna nel paragrafo precedente: esso ad esempio ha legittimato l'Operazione *Cleansweep* e le operazioni di sorveglianza navale nel Golfo (almeno fino a quando non hanno implicato l'adozione di misure coercitive). In questi casi infatti gli Stati membri della UE hanno agito nel quadro dell'Organizzazione, ma non si può parlare di un'azione attribuibile alla UE: quest'ultima ha svolto sostanzialmente la funzione di foro di concertazione strategica e di ente di coordinamento per le operazioni dei singoli Stati⁷⁰. Azioni condotte dagli Stati a titolo individuale, ma concertate e coor-

for extra-European threats to appear on the agenda ('in whatever area this should arise'). In this respect WEU indeed seems competent to discuss issues 'out of area'; the geographical limitation in Article V ('an armed attack in Europe') relates to the collective defence obligation only'. (WESSLE, *The Legality of the New Functions of the Western European Union. The Attribution of Powers Reconsidered on the Occasion of the 50th Anniversary of the Brussels Treaty*, in *St. Dipl.*, 1998, p. 22).

⁶⁹ Nella Dichiarazione di Roma del 1984 i Ministri della UE si accordarono sulla necessità "to consider the implications for Europe of crises in other regions of the world"; l'impegno a concertare l'approccio in riferimento alle crisi extra-europee "insofar as they may affect our security interests" fu ribadito con la Piattaforma dell'Aja del 1987. Sul punto si veda VIERUCCI, *WEU: a Regional*, cit., p. 19. Conviene rilevare che la UE si è occupata non soltanto di crisi scoppiate "out of area" ma in regioni geograficamente contigue al territorio degli Stati membri (come l'area balcanica), bensì anche di crisi verificatesi in aree lontane, come ad esempio la crisi della regione dei Grandi Laghi del 1994: su richiesta dell'Unione Europea la UE si è interessata alle possibili misure da intraprendere, ha inviato una missione di *fact-finding* in Etiopia, Kenya, Tanzania e Malawi per valutare le possibilità di forme di collaborazione tra UE e Paesi africani. V. *WEU Assembly Report, WEU's contribution to reinforce peace in Central Africa*, May 1997; *WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa*, a cura dello *WEU Institute for Security Studies*, Paris, 1995.

⁷⁰ Più difficile è stabilire se le operazioni navali nei Balcani - effettuate in esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza recanti misure economiche a carico della Federazione Jugoslava (v. *supra*, par. 3) - siano attribuibili alla UE oppure siano anch'esse da considerare come azioni attribuibili agli Stati membri e coordinate nel quadro della UE. Occorre distinguere tra le operazioni condotte nel Mar Adriatico e quelle condotte sul Danubio: queste ultime sono senz'altro attribuibili alla UE poiché condotte sulla ba-

date nel quadro della UE, sembrano concretizzare proprio l'ipotesi prevista nell'art. VIII, par. 3.

L'altro fattore che accomuna tutte le operazioni effettuate dalla UE o nel quadro UE - e che può costituire il punto di partenza per esaminare la base giuridica delle operazioni che non possono essere giustificate in base all'art. VIII, par. 3 - è che tutte le operazioni effettuate possono essere fatte rientrare tra i cosiddetti *Petersberg tasks*⁷¹: come si è visto poc'anzi essi prevedono un'ampia varietà di interventi che - fino al novembre 2000 - potevano essere posti in essere dalla UE⁷². Tale situazione è mutata con la Dichiarazione di Marsiglia (13 novembre 2000) con la quale la UE si è spogliata, a favore della UE, della competenza di porre in essere tali missioni⁷³.

Rispetto alla legittimità delle operazioni realizzate si pongono due ordini di problemi. Il primo è quello di verificare se attraverso la Dichiarazione di Petersberg, le altre dichiarazioni del Consiglio della UE succedutesi a partire dal 1994 e la prassi delle operazioni nel campo del mantenimento della pace sviluppatasi parallelamente a esse, nonché a seguito della stipulazione del Trattato di Amsterdam, sia stata attuata una modifica tacita del Trattato di Bruxelles del 1954 che ha reso legittime le operazioni intraprese dalla UE non previste dalla lettera del Trattato. Il secondo problema è quello di verificare se le missioni rientranti nei *Petersberg tasks* potessero essere intraprese al di fuori di un collegamento formale con l'Unione Europea o addirittura in maniera completamente autonoma rispetto a quest'ultima, pur essendo questa ormai un'ipotesi non più realizzabile.

Come è noto il problema della modifica tacita del Trattato istitutivo si è posto principalmente rispetto alla NATO ed è soprattutto riguardo a questa Organizzazione che si è sviluppato un dibattito in dottrina: tale dibattito è un utile punto di riferimento per l'analisi relativa all'eventuale modifica tacita del Patto di Bruxelles.

se di *Memoranda of Understanding* conclusi tra i Paesi rivieraschi e la UE. Per la valutazione relativa alle operazioni marittime, v. *infra*, par. 6.

⁷¹ Le operazioni navali nel Golfo sono in realtà precedenti alla Dichiarazione di Petersberg, ma ho già accennato come esse siano piuttosto da considerarsi come azioni dei singoli Stati a titolo individuale coordinate nel quadro della UE: esse, come dicevo poco sopra, sono legittime ai sensi dell'art. VIII, par. 3. Tale articolo legittima il ruolo della UE rispetto a tali operazioni anche nel momento in cui esse sono autorizzate a intraprendere misure coercitive: in questo caso infatti si tratta di sempre di misure intraprese dagli Stati a titolo individuale e soltanto coordinate nel quadro della UE. Altro è il discorso di valutare la legittimità di tali misure rispetto alla Carta delle Nazioni Unite, v. *infra*, par. 5.

⁷² Sulla difficoltà di categorizzare gli interventi inclusi tra i *Petersberg tasks* (in particolare sulla nozione di *peace-keeping*), si veda VIERUCCI, *The WEU and Peacekeeping*, in *St. Dipl.*, 1998, pp. 101-106.

⁷³ Si veda il lavoro di MARTINES, in questo stesso volume, in particolare il par. 6.

Ora, per quanto attiene alla NATO, la maggior parte degli autori ritengono che le dottrine strategiche succedutesi negli anni abbiano modificato il Patto Atlantico senza bisogno di una revisione formale e che le modifiche così introdotte abbiano esteso la sfera delle competenze e dei poteri dell'Organizzazione.⁷⁴ Qualcosa di analogo è accaduto avuto riguardo al Trattato di Bruxelles a seguito dell'adozione delle Dichiarazioni del Consiglio della UE di cui si è detto?

A sostegno di questa tesi è stato rilevato anzitutto che gli Stati membri dell'Organizzazione hanno ritenuto legittimamente deliberate e condotte le operazioni intraprese nel quadro della UE: questo atteggiamento pare rivelare la convinzione degli Stati membri che il Trattato possa essersi modificato in via informale. Nello stesso senso sembrano deporre la proliferazione di documenti del Consiglio della UE relativi alle nuove competenze della UE nel campo del mantenimento della pace e la predisposizione della nuova struttura operativa dell'Organizzazione per far fronte ai nuovi compiti emersi nella fase di riattivazione, soprattutto nel momento in cui sembrava che la UE dovesse diventare l'organismo di difesa dell'Unione.⁷⁵

In senso contrario Wessel ha espresso l'opinione che le Dichiarazioni adottate dal Consiglio della UE non siano da considerarsi sufficienti per produrre

⁷⁴ Già nel 1995 GAJA sostenne che: "È stato in sostanza concluso un accordo informale per la revisione del Trattato. Si possono quindi ritenere superati, sul piano internazionale, i problemi di legittimità del nuovo ruolo della NATO" (comunicazione al Convegno *Il Regionalismo internazionale mediterraneo nel 50° anniversario delle Nazioni Unite, Cagliari, 6-7 ottobre 1995*, pubblicato negli Atti del Convegno, Cagliari, 1997). Di recente SIMMA ha scritto: "At the level of international law, the power of member States to develop, amend and revise, the constitutive instruments of these institutions by mutual agreement or subsequent practice is far-reaching. In the case of organizations working on the basis of majority decisions, the legal limits to such changes will be debated, in some instances adjudicated, in terms of doctrines like those of *ultra vires* versus 'implied powers'. These issues will hardly arise in the practice of international organizations which, like NATO, arrive at decisions by unanimous vote or employ a consensus method. Hence, from that point of view almost any transformation of NATO is feasible as long as all members agree, and this without a formal revision of the constituent treaty instrument. (...) However, no unanimity of NATO member states can do away with the limits to which these states are subject under peremptory international law (*jus cogens*) outside the organization, in particular the higher law (cf. Article 103) of the UN Charter on the threat or use of armed force. NATO is allowed to do everything that is legally permissible, but no more. Legally, the Alliance has no greater freedom than its member states." (SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *EJIL*, 1999, p. 1 ss.). Nello stesso senso si veda CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione Italiana*, Milano, 2000, p. 43 ss. *Contra* si veda lo scritto di O'DONN in questo volume (par. 3).

⁷⁵ In tal senso si veda NOLTE, *Die "neuen Aufgaben" von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen*, in *ZAÖRV*, 1994, pp. 95-110.

modifiche al Trattato. Egli ha al riguardo posto l'accento sul fatto che gli Stati, nel momento in cui hanno voluto apportare una modifica al Trattato istitutivo, lo hanno fatto con un atto formale come il Protocollo di Parigi del 1954⁷⁶. Lo stesso autore è comunque giunto, per altra via, a sostenere l'avvenuta modifica del Trattato di Bruxelles. Egli ha evidenziato che gli Stati membri dell'Unione Europea - che sono tutti anche membri della UE - hanno firmato sia il Trattato di Maastricht che quello di Amsterdam e che in sede di negoziazione e discussione delle norme relative al ruolo della UE nel campo della sicurezza e della difesa essi avrebbero ben potuto sollevare le loro eventuali obiezioni in merito: dal momento che nessuno Stato ha obiettato ai compiti affidati alla UE si deve ritenere che essi si siano implicitamente accordati sull'attribuzione di nuove funzioni alla UE⁷⁷.

A me pare invece che le Dichiarazioni del Consiglio della UE, le modifiche strutturali apportate (e quelle ancora in corso) all'interno dell'Organizzazione e la pur esigua prassi in materia di azione, il tutto avvenuto senza che si sia manifestata contestazione alcuna da parte degli Stati membri, siano stati sufficienti a configurare una modifica del Trattato di Bruxelles del 1954 nel senso di includere tra i compiti della UE la possibilità di intraprendere azioni a tutela della pace. Il fatto che gli Stati membri della UE non abbiano sollevato obiezioni nel momento in cui venivano discusse norme del Trattato dell'Unione relative alla UE altro non è che un dato che depone a favore della già intervenuta modifica tacita del Trattato UE. Non convince la tesi secondo la quale le norme del Trattato sull'Unione Europea avrebbero prodotto effetti giuridici rispetto al Trattato istitutivo della UE, attribuendo a quest'ultima nuove competenze. La principale obiezione che può essere mossa alla tesi suddetta è che le eventuali modifiche

⁷⁶ V. WESSEL, *op. cit.*, p. 24. Va sottolineato tuttavia che il Trattato di Bruxelles non prevede una procedura specifica per la propria revisione.

⁷⁷ L'Autore sembra in definitiva attribuire ai Trattati di Maastricht e Amsterdam sull'Unione Europea un ruolo decisivo nell'attribuzione di nuove funzioni alla UE, v. WESSEL, *op. cit.*, pp. 23-24. DANIELE, già nel 1999, faceva alcune interessanti riflessioni sull'articolazione del rapporto UE/UEO ai sensi dei Trattati di Maastricht e Amsterdam. In base al Trattato di Maastricht il rapporto UE/UEO rimaneva al livello di una cooperazione funzionale tra due organizzazioni distinte; però, con l'adozione del Trattato di Amsterdam, ci si è mossi nella direzione di creare una subordinazione della UE alla UE, assumendo la prima sempre più il ruolo di organo della seconda specializzata in materia di difesa. Dal punto di vista giuridico l'Autore rileva che la subordinazione della UE alla UE rappresenta un'importante deroga al Trattato di Bruxelles, deroga introdotta dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam e non dalle Dichiarazioni della UE (v. *supra*, par. 2), cui egli attribuisce valore meramente ricognitivo. In definitiva anch'egli, come WESSEL, ritiene che una modifica del Trattato di Bruxelles da parte dei Trattati di Maastricht e Amsterdam sia possibile dal momento che tutti gli Stati membri della UE sono anche membri della UE e che il Trattato di Bruxelles non prevede alcuna procedura speciale di revisione. V. DANIELE, *op. cit.*, p. 128 ss.

apportate al Trattato UEO a opera del Trattato sull'Unione Europea avrebbero riguardato esclusivamente azioni intraprese dalla UEO nel quadro delle ipotesi previste dal Trattato di Amsterdam (e dunque azioni svolte in collaborazione con l'Unione Europea), ma non avrebbero potuto legittimare le azioni realizzate dalla UEO in completa autonomia, lasciando quindi aperto il problema dell'inquadramento giuridico di queste ultime. Va rilevato inoltre che l'eliminazione dei riferimenti alla UEO previste dal Trattato di Nizza è stata possibile solo dopo la Dichiarazione di Marsiglia, con cui la stessa UEO si è spogliata delle proprie competenze in materia militare (a eccezione di quelle previste dall'art. V)⁷⁸.

Una volta stabilito che il Trattato UEO è stato modificato in via informale, occorre soffermarsi sui limiti che le modifiche così introdotte hanno incontrato in materia di azione. Gli Stati membri della UEO sono vincolati al rispetto della Carta delle Nazioni Unite nel suo complesso⁷⁹, e in particolare delle norme che vietano l'uso della forza nelle relazioni internazionali (art. 2, par. 4) e di quelle che attribuiscono al Consiglio di sicurezza internazionale (art. 24) e ne regolano le competenze in materia di sicurezza internazionale (art. 24) e ne regolano le modalità d'azione e il rapporto con le organizzazioni o accordi regionali (capitoli VII e VIII).

Prima di passare a trattare specificamente di questo punto occorre rilevare brevemente che la modifica tacita del Trattato istitutivo della UEO poteva comportare problemi di ordine costituzionale negli ordinamenti degli Stati membri: si tratta infatti di vedere se gli atti attraverso i quali i singoli Stati hanno proceduto alla ratifica del Trattato di Bruxelles assolvono anche la funzione di coprire le modifiche tacite intervenute successivamente. L'analisi di questo punto non rientra tra gli scopi di questo articolo⁸⁰; basti qui rilevare che, a prescindere dalle procedure formali previste nei singoli ordinamenti, sia i Governi (nella sede offerta dai Consigli Ministeriali della UEO) sia i Parlamenti (nel momento in cui hanno deliberato di mettere mezzi e risorse finanziarie a disposizione dell'Organizzazione per i nuovi compiti) hanno dimostrato di accettare le modifiche introdotte in via informale.

⁷⁸ Per un resoconto dettagliato sulle varie fasi del trasferimento delle funzioni della UEO all'UE si veda, MORVIDUCCI, *La PECSD: verso una politica di difesa europea?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001-II, pp. 1130-1151.

⁷⁹ Tutti gli Stati membri della UEO sono membri delle Nazioni Unite e quindi, a titolo individuale, tenuti al rispetto dell'art. 103 che stabilisce la preminenza degli obblighi derivanti dalla Carta rispetto ad altri obblighi di natura pattizia assunti dagli Stati. Per riflessioni analoghe rispetto alla NATO si veda il brano di SIMMA citato *supra* alla nota 73.

⁸⁰ La questione si pone anche per la revisione informale del Trattato istitutivo della NATO, si vedano in proposito le considerazioni di GAJA, *op. cit.*, p. 43 ss. Interessante anche l'esame dei problemi sorti nella Repubblica Federale Tedesca rispetto alle modifiche del Trattato istitutivo della NATO, commentate in SIMMA, *op. cit.*, *passim*.

5. La qualifica della UEO come organizzazione regionale ai sensi della Carta delle Nazioni Unite

Al fine di stabilire la comparabilità delle operazioni intraprese dalla UEO con la Carta delle Nazioni Unite può essere utile iniziare col domandarsi se la UEO possa essere o meno considerata un'organizzazione regionale abilitata ai sensi della Carta a svolgere funzioni nel campo del mantenimento della pace. Come è noto, infatti, la Carta riconosce alle organizzazioni regionali un ruolo in tale settore.

Nella Carta tuttavia – sebbene vi sia un intero capitolo (il Capitolo VIII) dedicato agli accordi o organizzazioni regionali⁸¹ e numerose altre norme che fanno a essi riferimento⁸² – non viene data una definizione di organizzazione o accordo regionale⁸³. Buona parte della dottrina ritiene tuttavia possibile ricavare dal Capitolo VIII alcuni elementi utili a identificare tali enti ai sensi della Carta⁸⁴.

È l'art. 52, che apre il Capitolo VIII, a fornire tali elementi: gli accordi o organizzazioni di "accords ou organismes régionaux".

⁸¹ Nel testo inglese si parla di "regional arrangements or agencies", mentre in quello francese di "accords ou organismes régionaux".

⁸² Si vedano gli articoli 33, par. 1; 47, par. 4; 48, par. 2.

⁸³ Per il dibattito relativo alla questione in seno alla Conferenza di San Francisco, si veda U.N.C.I.O., *Documents*, vol. 12, London/New York, 1945, *passim*.

⁸⁴ V. GOODRICH/HAMBRO/SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York, 1969, p. 355 ss.; KODJO, *Article 52, Article 53, Article 54, in COT/PELLET (sous la direction de), La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 1991, p. 795 ss.; HUMMER/SCHWETZER, *Article 52, e Article 54, in SIMMA (edited by), The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 1994, pp. 679 ss. e 752 ss. Rispettivamente; RESS, *Article 53, ibidem*, p. 722 ss. La letteratura relativa alle organizzazioni regionali nel quadro delle Nazioni Unite è estremamente ampia, i riferimenti che seguono si limitano agli studi apparsi negli ultimi anni: SCHACTER, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, in DAMRO-SCH/SCHIFFER (edited by), *Law and Force in the New International Order*, Boulder/San Francisco/Oxford, 1991, p. 65 ss.; BORGEN, *The Theory and Practice of Regional Organizations Intervention in Civil Wars*, in *New York Univ. JILP*, 1994, p. 797 ss.; DEL VECCHIO, *Consiglio di sicurezza ed Organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *CI*, 1995, p. 229 ss.; GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of International Peace and Security*, in BOTHE/RONZITTI/ROSAS (edited by), *The OSCE in the Maintenance of International Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/Boston/London, 1997, p. 191 ss.; MONTAZ, *La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales*, in *AFDI*, 1997, p. 105 ss.; 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. 43 ss.; VILLANI, *Il ruolo delle Organizzazioni Regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza nel sistema dell'ONU*, in *CI*, 1998, p. 428 ss.

ganizzazioni regionali⁸⁵ ivi considerati devono occuparsi delle questioni relative al mantenimento della pace che si prestino a un'azione di carattere regionale e devono essere conformi ai fini e principi delle Nazioni Unite⁸⁶.

Praticamente tutte le organizzazioni regionali dichiarano di voler agire conformemente ai fini e principi della Carta e alcune di esse si sono anche definite esplicitamente organizzazioni regionali ai sensi della Carta⁸⁷, ma negli atti delle Nazioni Unite non si è mai giunti definire quali siano le caratteristiche degli enti che possano essere considerati organizzazioni o accordi regionali in base alla Carta delle Nazioni Unite. Non si è arrivati a una definizione neanche nel corso degli ultimi anni, durante i quali peraltro l'attenzione delle Nazioni Unite verso possibili forme di collaborazione con le organizzazioni o accordi regionali, soprattutto nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza, è molto cresciuta⁸⁸. Boutros Ghali, nella delicata fase in cui ha ricoperto la carica di Segreta-

⁸⁵ La Carta non distingue tra organizzazioni e accordi regionali: la differenza non sembra comunque influire sulle attività che tali enti possono svolgere. Si ritiene che la differenza risieda nel diverso grado di istituzionalizzazione degli enti in questione, e non nella loro natura, lungo un *continuum* che va da un semplice patto a una vera e propria struttura istituzionalizzata. V. VILLANI, *op. cit.*, p. 430 ss.

⁸⁶ L'art. 52, par. 1, recita: "Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations". Gli attributi che si possono ricavare dal testo non sono sufficienti a formulare una definizione chiara, essi inoltre non sono stati interpretati in maniera univoca. Per quanto riguarda il carattere regionale di un organismo, ad esempio, ci sono due principali interpretazioni divergenti tra loro. Secondo l'interpretazione restrittiva il requisito della contiguità geografica sarebbe necessario per considerare un ente come organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII (v. VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1948, pp. 31, 46, 57; YEPES, *Les accords régionaux et le droit international*, in *Rec. des Cours*, 1947, vol. II, p. 252 ss.). I sostenitori di una interpretazione estensiva ritengono che una regione possa essere identificata anche in base ad altre caratteristiche e intendono quindi l'aggettivo regionale con il significato di non-universale (v. KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, 1951, p. 319 ss.; ROSS, *Constitution of the United Nations*, New York, 1950, p. 166 ss.). Neanche il requisito della compatibilità con i fini e principi delle Nazioni Unite è precisamente definito, non esiste infatti un organo incaricato di giudicare in merito a detta conformità e la prassi delle Nazioni Unite non ha dato vita a un meccanismo *ad hoc* per il suo accertamento.

⁸⁷ Tra queste ad esempio l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), la Lega Araba e più recentemente la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), divenuta ora OSCE.

⁸⁸ Per alcuni recenti commenti in materia si vedano, tra gli scritti citati *supra* nota 84, DEL VECCHIO, GIOIA, IOVANE, VILLANI. Per una prospettiva che prende in considerazione anche il dibattito relativo alle organizzazioni regionali svoltosi in merito alla prospettiva di riforma delle Nazioni Unite, si veda lo scritto di TANZI in questo stesso volume.

rio generale, si è spesso occupato di tali enti: nell'Agenda per la pace⁸⁹ ha dedicato un capitolo alle organizzazioni o accordi regionali e nel Supplemento all'Agenda per la pace⁹⁰, ha formulato una serie di ipotesi per la possibile collaborazione tra Nazioni Unite e organizzazioni o accordi regionali, neanche egli tuttavia ha voluto vincolarsi ad una definizione⁹¹.

La UEO non è solitamente nominata in maniera esplicita in questi documenti, però va rilevato che il Segretario generale ha trasmesso all'Organizzazione l'invito del Consiglio di sicurezza a studiare le possibili forme di cooperazione reciproca nel settore del mantenimento della pace⁹² e che i contatti tra le due organizzazioni sono stati, negli anni precedenti, frequenti e costanti. La UEO si è sempre dichiarata disponibile alla cooperazione, ma formalmente ha sempre evitato di definirsi come organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII. Il dibattito in merito si è sviluppato fin dai primi anni del Patto di Bruxelles, già nel 1948 e poi negli anni a seguire sono emerse opinioni divergenti che hanno sempre impedito una presa di posizione ufficiale⁹³. L'ostacolo principale è stato costituito probabilmente dal timore che l'essere considerata come organizzazione o accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII impedisse il corretto funzionamento dell'alleanza come meccanismo di mutua difesa collettiva. Nonostante gli importanti cambiamenti avvenuti negli ultimi anni, sia nella struttura dell'Organiz-

⁸⁹ UN doc. S/24111.

⁹⁰ UN doc. S/1995/1.

⁹¹ Nell'Agenda per la Pace il Segretario affronta il problema della definizione in questi termini: "The Charter deliberately provides no definition of regional arrangements and agencies, thus allowing useful flexibility for undertakings by a group of States to deal with a matter appropriate for regional action which also contribute to the maintenance of international peace and security. Such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the 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 a specific political, economic or social issue of concern" (UN doc. S/24111). Sul rafforzamento della cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza, si veda anche la Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1994 (UN doc. A/RES/49/57). Si veda al riguardo lo scritto di TANZI in questo stesso volume, in particolare il par. 4 a).

⁹² UN doc. S/25184. Di recente la *Lessons Learned Unit* del Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace (DPKO) del Segretariato delle Nazioni Unite, ha pubblicato uno studio dal titolo *Cooperation between the United Nations and Regional Organisations/Arrangements in a Peacekeeping Environment. Suggested Principles and Mechanisms (March 1999)*. È appena il caso di rilevare che la UEO è inserita a pieno titolo tra le organizzazioni regionali in grado di cooperare con l'ONU per attività definite "Peacekeeping and Peace-related". Il documento è consultabile sul sito internet dell'ONU, all'indirizzo: www.un.org/Depts/dpko/lessons/regcoop.htm.

⁹³ Per la ricostruzione storica del dibattito svoltosi sulla questione in seno al Patto di Bruxelles si veda VIERUCCI, *WEU: a Regional*, cit., p. 35 ss.

zazione che nelle gamma delle possibili attività da svolgere e nonostante gli episodi di collaborazione con le Nazioni Unite, la UEO è ancora restia a qualificarsi come organizzazione o accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII. A tal proposito è interessante la lettura del rapporto intitolato *United Nations Operations — interaction with WEU* presentato dalla Commissione Difesa all'Assemblea della UEO nel maggio del 1993⁹⁴. In esso si sottolinea come la questione se la UEO sia o meno un'organizzazione regionale ex Capitolo VIII della Carta vada valutata attentamente in tutti i suoi risvolti positivi e negativi⁹⁵. Lo stesso avviene nel rapporto-studio che la UEO ha inviato alle Nazioni Unite come commento all'Agenda per la pace, nel quale si auspica una sempre più stretta collaborazione tra le due organizzazioni, ma sempre "without prejudice to the question whether WEU is a regional arrangement or agency as referred to in Chapter VIII of the United Nations Charter"⁹⁶. Anche nei documenti più recenti, pur laddove si fa riferimento al rapporto tra UEO e ONU, alla questione non viene data una risposta definitiva⁹⁷.

Malgrado le "esitazioni" degli organi dell'UEO sembra indubbio che la UEO, pur essendo stata istituita con la funzione principale di costituire un patto di mutua difesa collettiva (e pur essendo quindi, sotto questo profilo, un accordo che rientra nelle previsioni dell'art. 51 della Carta), possa essere considerata anche un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII: il fatto che un'entità possa agire ai sensi dell'art. 51 della Carta non esclude infatti che lo stesso possa essere incluso tra le organizzazioni o accordi regionali di cui al Capitolo VIII⁹⁸. La UEO possiede senz'altro l'attributo della regionalità, sia che lo si intenda in senso restrittivo che in maniera estensiva⁹⁹; fin dal principio inoltre lo scopo del Trattato di Bruxelles non fu esclusivamente quello di creare un patto di mutua difesa¹⁰⁰. Per quanto riguarda la compatibilità con i fini e principi delle Nazioni

⁹⁴ WEU Assembly, *Report Submitted to the Assembly on Behalf of the Defence Committee, United Nations Operations-Interaction with the WEU*, May 1993.

⁹⁵ *Ibidem*: "The subject must be thoroughly debated by the WEU Council in conjunction with the competent authorities. Likewise the Assembly should bring such matters into the open. In parallel the corollary that WEU action must usually take place under UN auspices should be properly examined. Much depends on such a principle: whether it be that WEU activity *per se* could be conceivably thus be hostage to individual veto in the Security Council or whether such a principle is for example, absolutely necessary to allow an individual member such as Germany to take its place alongside WEU partners 'out of area'" (par. 72).

⁹⁶ UN doc. S/25996/Add.1, par. 1.

⁹⁷ WEU Assembly, *Report submitted on behalf of the Defence Committee, WEU's Contribution to Reinforcing Peace in Central Africa*, 13 May 1997, paragrafi 304-333.

⁹⁸ V. VILLANI, *op. cit.*, p. 433.

⁹⁹ I membri a pieno titolo della UEO sono infatti Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

¹⁰⁰ V. *supra*, paragrafi 1 e 2.

Unite, infine, la UEO ha dichiarato ripetutamente di voler agire conformemente a essi e gli attuali rapporti tra le due organizzazioni confermano ampiamente che le Nazioni Unite non mettono in dubbio la compatibilità della UEO con i fini e principi affermati nella Carta.

6. Le operazioni intraprese dalla UEO alla luce della Carta delle Nazioni Unite

L'aver accertato che la UEO può essere considerata un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII non è tuttavia sufficiente ad asserire che le azioni da essa intraprese nel settore del mantenimento della pace sono lecite ai sensi della Carta; in particolare, per le operazioni intraprese in esecuzione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, occorre verificare se esse trovino fondamento nel Capitolo VIII, specificamente nell'art. 53, che prevede il ricorso da parte del Consiglio alle organizzazioni regionali per azioni coercitive condotte sotto la sua direzione o eventualmente in altre disposizioni della Carta.

In quest'ottica rileva anzitutto la distinzione tra operazioni coercitive e non coercitive.

a) Le operazioni non coercitive

Per quanto riguarda le operazioni che non hanno comportato l'impiego di misure coercitive occorre anzitutto chiedersi se esse possano essere considerate procedimenti per una soluzione pacifica delle controversie e possano quindi essere giustificate in base all'art. 52 — che incoraggia le Organizzazioni regionali a risolvere le controversie di carattere locale prima di deferirle al Consiglio di sicurezza¹⁰¹ — o, in alternativa, in base all'art. 33, che inserisce le organizzazioni re-

¹⁰¹ VILLANI (*op. cit.*, p. 438 ss.) conduce un'attenta analisi basata sulla Dichiarazione dell'Assemblea generale relativa al rafforzamento della cooperazione tra Nazioni Unite e accordi o organizzazioni regionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (UN doc. A/49/57 del 9 dicembre 1994). Tale Dichiarazione afferma esplicitamente che gli accordi o organizzazioni regionali possono contribuire alla soluzione pacifica delle controversie, alla diplomazia preventiva, al *peace-making*, al *peace-keeping*, al *post-conflict peace-building*: concetti delineati dal Segretario generale nell'Agenda per la pace (UN doc. S/24111) e nel Supplemento all'Agenda per la pace (UN doc. S/1995/1). VILLANI ritiene che le misure intraprese in base ad accordi o organizzazioni regionali e rientranti in tali categorie (a esclusione delle misure di *peace-enforcement*, di *peacekeeping* e di *peace-building* che prevedano l'impiego della forza armata) si possano inquadrare in una nozione ampia di mezzi per la soluzione delle controversie e che siano perciò coperte "grosso modo" dall'art. 52 della Carta. Va rilevato tuttavia che l'art. 52 si riferisce alla soluzione di controversie di carattere locale: nel caso della UEO gli interventi definitibili come attività di *peace-keeping* in senso lato sono sempre stati svolti "out of area" (e ci sono progetti, come si è avuto modo di rilevare, perché la UEO svolga questo tipo di attività in aree lontane, in Africa ad esempio) e, anche qualora si voglia considerar-

pure limitato, della forza e questo le avvicina alle misure previste dall'art. 42, relativo alle misure implicative l'uso della forza: a mio avviso è però difficile collocarle nelle previsioni sia dell'uno che dell'altro articolo. Coloro che hanno sostenuto che tali risoluzioni sono inquadrate nell'art. 41¹¹², come misure economiche atipiche, si sono basati sulla convinzione che l'impiego della forza in esse autorizzato non possa essere considerato uso della forza nelle relazioni internazionali, dato che le misure autorizzate non sono dirette contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato colpito da misure economiche, ma sono prese a carico di le navi mercantili, di qualsiasi nazionalità esse siano, sospettate di violare l'*embargo*¹¹³. Che l'uso della forza autorizzato in queste risoluzioni non sia da considerare uso della forza nelle relazioni internazionali è tuttavia assai dubbio¹¹⁴. Anzi, almeno per quanto riguarda la risoluzione 820, si può dire con certezza che le misure autorizzate nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia implicavano l'uso della forza nelle relazioni internazionali e questo esclude che le risoluzioni in esame possano esser fondate sull'art. 41 della Carta. Ma il loro fondamento non può essere rappresentato neanche dall'art. 42¹¹⁵, secondo il quale il Consiglio di sicurezza, prima di intraprendere un'azione implicate l'uso della forza, deve constatare, almeno implicitamente che le misure deliberate in base all'art. 41 si sono dimostrate inadeguate. Le misure di inter-

¹¹² PRESUTTI, *op. cit.*, p. 382; PAGANI, *op. ult. cit.*, p. 733; VERHOEVEN, *Etats alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït*, in *AFDI*, 1990, p. 167.

¹¹³ "Si tratta dunque di un impiego della forza, attraverso l'esercizio di un potere coercitivo su privati, esclusivamente a fini di polizia marittima, assimilabile, ad esempio, ai poteri repressivi attribuiti allo Stato costiero sulle navi straniere nel mare territoriale." (PAGANI, *cit.*, p. 733).

¹¹⁴ "La proibizione contenuta nell'art. 2, par. 4 della Carta non ha per oggetto qualsiasi minaccia o uso della forza, ma solo quello da esercitare o esercitato dagli Stati nelle loro relazioni internazionali. Sicuramente è oggetto della proibizione la forza esercitata al di là del territorio statale, sia nell'ambito di un altro Stato, sia in uno spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato come l'alto mare o lo spazio aereo sovrastante" (RONZITTI, *Forza (uso della)*, in *Dir. Disc. Pubbl.*, 1991, vol. VII, p. 4) (corsivo aggiunto); "Article 2(4) states that member States shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity and the political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations'. The use of terms 'territorial integrity' and 'political independence' is not intended to restrict the extent of the prohibition of the use of force. Use of force in the sense of these two qualifications not only occurs when a State's territorial existence or the status of political independence is altered, removed or abolished. (...) These qualifications are also fulfilled by every sort of infringement by armed force in this respect" (RANDELZHOFFER, *Use of Force*, in *EPIL*, vol. 4, 1982, pp. 269-270).

¹¹⁵ Per la tesi che inquadra tali risoluzioni nell'art. 42 si vedano LAVALLE, *The Law of the United Nations and the Use of Force under Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991 to resolve the Persian Gulf Crisis*, in *New York Univ. JILP*, 1992, p. 16 ss. e CONFORTI, *Le Nazioni Unite*⁵, Padova, 1994, p. 203.

della dottrina ritiene che le risoluzioni menzionate trovino il loro fondamento nel Capitolo VII della Carta piuttosto che nel Capitolo VIII¹⁰⁷. Stati Uniti e Regno Unito, in occasione della crisi del Golfo, sostennero che le operazioni di interdizione navale erano effettuate in esercizio del diritto di legittima difesa collettiva e quindi nel quadro dell'art. 51 della Carta¹⁰⁸, ma tale interpretazione non appare condivisibile. Anzitutto essa non è proponibile per le risoluzioni relative alla ex Jugoslavia, dove non ci si trovava di fronte a un atto di aggressione come quello perpetrato dall'Iraq nei confronti del Kuwait, ma anche per quanto riguarda quest'ultimo caso il fatto che le misure autorizzate fossero rivolte a far rispettare l'*embargo* da parte delle navi commerciali di tutti i Paesi (e non direttamente a respingere l'aggressione irachena) pare sufficiente a escludere che si sia trattato di azione compiuta in legittima difesa collettiva. Siffatta azione inoltre non avrebbe necessitato dell'autorizzazione del Consiglio, sarebbe infatti bastato che gli Stati che agivano a titolo di legittima difesa tenessero il Consiglio informato sulle misure intraprese e fossero pronti a interrompere la loro azione una volta che il Consiglio stesso avesse deciso di intervenire.

Alcuni autori hanno sostenuto che le risoluzioni di questo tipo sono raccomandazioni adottate ai sensi dell'art. 39 della Carta, ma dall'esame dei lavori della Conferenza di San Francisco risulta che i redattori dell'articolo vollero attribuire al Consiglio il potere di fare raccomandazioni di natura conciliativa e non raccomandazioni dirette ad applicare misure di *enforcement*¹⁰⁹. Inoltre quando anche si ammettesse che le raccomandazioni ex art. 39 possano avere funzione diversa da quella conciliativa, sembra "difficile che il Consiglio di sicurezza possa fare ricorso ad un potere di raccomandazione previsto da un articolo preliminare all'art. 41 per assicurare l'esecuzione di misure prese in base a tale norma"¹¹⁰. Per trovare un fondamento alle risoluzioni in esame, in particolare in riferimento alla risoluzione 665, è stata coniata in alcuni ambienti delle Nazioni Unite, la formula dello "art. 41 e mezzo"¹¹¹, che esprime con efficacia i termini del problema. Da un lato infatti è forte il legame tra le risoluzioni in esame e l'art. 41, poiché esse hanno propriamente l'obiettivo di far rispettare misure economiche deliberate ai sensi di tale articolo, dall'altro esse prevedono che gli Stati, allo scopo di garantire l'efficacia dell'*embargo*, possano ricorrere all'uso, sep-

¹⁰⁷ V. PRESUTTI, *L'uso della forza per garantire l'applicazione di misure non implicative l'uso della forza: il caso della risoluzione n. 665 del Consiglio di sicurezza*, in *RDI*, 1990, pp. 380-382; ZACKLIN, *Les Nations Unies et la crise du Golfe*, in *STERN* (sous la direction de), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Paris, 1991, pp. 57-76; PAGANI, *Le misure*, *cit.*, pp. 720-762.

¹⁰⁸ UN doc. S/PV. 2938, p. 26 e p. 47 rispettivamente.

¹⁰⁹ V. U.N.C.I.O. *Documents*, *cit.*, vol. 12, p. 507.

¹¹⁰ PAGANI, *op. ult. cit.*, p. 732. Le risoluzioni che decretano le misure di *embargo* sono ritenute quasi universalmente basate sull'art. 41 della Carta.

¹¹¹ V. PRESUTTI, *op. cit.*, p. 382.

gionali tra gli strumenti per la soluzione pacifica delle controversie¹⁰².

Le operazioni non coercitive intraprese dalla UEO sono in verità difficilmente classificabili come mezzi per la soluzione pacifica delle controversie. Sebbene la nozione di controversia e quella di situazione suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali si siano considerevolmente dilatate, sembra forzato ritenere che la funzione di assicurarne la soluzione pacifica vada "da un limite estremo, coincidente con la prevenzione della nascita di controversie, ad un limite opposto consistente nella stabilizzazione della pace dopo un conflitto (interno o internazionale)"¹⁰³.

Le operazioni non coercitive intraprese dalla UEO, per quanto differenti tra loro, sembrano rientrare nella categoria delle operazioni di *peace-keeping* intesa in senso ampio. Come è noto non esiste una definizione precisa e universalmente accettata di operazione di *peace-keeping*, neanche nell'ambito delle Nazioni Unite: c'è tuttavia sostanziale accordo sul fatto che sia possibile identificare un modello tradizionale di operazioni di *peace-keeping*. Si tratta di operazioni realizzate sul base del consenso dei Paesi ospiti, che prevedono l'impiego di personale militare che è autorizzato a usare la forza esclusivamente a titolo di legittima difesa e che è tenuto al rispetto dell'imparzialità: le operazioni con tali caratteristiche sono ormai universalmente ritenute legittime in dottrina¹⁰⁴.

Se si ritiene che le operazioni della UEO condividano queste caratteristiche e si possano classificare come operazioni di *peace-keeping*, il loro fondamento giuridico va allora ricercato da un lato nel Trattato istitutivo della UEO, nei termini nei quali si è detto poc'anzi, dall'altro nel consenso degli Stati ospiti delle missioni istituite. Nel caso delle operazioni intraprese dalla UEO il consenso si è in alcuni casi concretizzato anche in un accordo formale tra l'Organizzazione e i Paesi ospiti, basti pensare ai *Memoranda of Understanding* conclusi con i Paesi rivieraschi del Danubio per le operazioni di polizia doganale miranti a garantire l'efficacia dell'embargo decretato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In quest'ultimo caso in particolare si è trattato di attività autorizzate dal Consi-

li come misure per la soluzione pacifica di controversie, essi non sarebbero riconducibili all'art. 52.

¹⁰² In questo senso MARTINES, in questo stesso volume (par. 3), per quanto concerne alcune attività definibili di *peace-keeping* in senso lato (di natura strettamente civile) svolte dall'Unione Europea al di fuori del territorio di uno degli Stati membri.

¹⁰³ VILLANI, *op. cit.*, p. 441.

¹⁰⁴ V. DE GUTTRY, *Le operazioni di peace-keeping*, in *Quad. For.*, 1995, n. 3, 1995, p. 31 ss. Per la tesi della perdurante applicabilità del modello tradizionale alle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite create a partire dal 1990 si vedano CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999, FRULLI, *Le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *RDI*, 2001, pp. 347-392; *contra* PICONE, *Il Peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *RDI*, 1996, p. 5 ss.

glio di sicurezza, detta autorizzazione non risulta tuttavia necessaria per le missioni natura non coercitiva¹⁰⁵.

In conclusione, le operazioni di *peace-keeping* intraprese dalla UEO sono, a mio avviso, da considerare lecite ai sensi della Carta, anche se non inquadrabili nelle previsioni degli articoli 33 e 52 in materia di soluzione pacifica delle controversie.

Quanto appena sostenuto vale, è opportuno ribadirlo, fintantoché le operazioni mantengano natura non coercitiva. Nel momento in cui le operazioni, pur continuando a essere denominate di *peace-keeping*, intraprendono misure coercitive, fuoriescono dalla categoria, e si pone il problema dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza *ex art.* 53.

b) *Le operazioni coercitive*

Per quanto riguarda le operazioni coercitive occorre valutare la legittimità ai sensi della Carta in maniera più approfondita. Si tratta delle operazioni di sorveglianza del rispetto delle misure economiche e, successivamente delle operazioni di interdizione navale intraprese nel Golfo e nel Mar Adriatico, effettuate in esecuzione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per garantire l'efficacia dell'embargo decretato rispettivamente a carico dell'Iraq e della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Le risoluzioni rilevanti sono la n. 665, la n. 787 e la n. 820. In tutti e tre i casi il Consiglio di sicurezza ha invitato gli Stati, operanti a titolo individuale o nel quadro delle organizzazioni o degli accordi regionali di cui fanno parte, a utilizzare tutti i mezzi necessari per garantire il rispetto delle misure economiche precedentemente deliberate dal Consiglio stesso. La risoluzione 820 si differenzia dalle altre due perché con essa il Consiglio ha autorizzato l'attuazione delle misure di interdizione navale, che fino ad allora erano state attuate solamente nell'alto mare, anche nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), in deroga al principio del rispetto della sovranità dello Stato costiero. Nelle risoluzioni in esame però, come accade spesso, il Consiglio non menziona gli articoli sui quali basa la sua azione, si riferisce genericamente ai Capitoli VII e VIII della Carta, senza fare riferimento a una specifica disposizione: restano perciò aperte diverse possibili interpretazioni¹⁰⁶. La maggior parte

¹⁰⁵ Il fatto che tali misure siano state autorizzate dal Consiglio si spiega col fatto che esse sono state contemplate dalle stesse risoluzioni con le quali il Consiglio ha autorizzato le operazioni di interdizione navale nel Mar Adriatico, operazioni queste ultime implicanti l'impiego della forza.

¹⁰⁶ Le risoluzioni con le quali il Consiglio autorizza gli Stati a un uso limitato della forza allo scopo di far rispettare misure economiche precedentemente deliberate non sono solo quelle qui in esame, ma sono ormai numerose; nell'analisi adoterò perciò il punto di vista generale, tenendo in considerazione anche gli episodi nei quali la UEO non è intervenuta.

dizione navale invece non sono deliberate dopo il fallimento dell'*embargo*, esse sono a esso strumentali, avendo il preciso obiettivo di farlo rispettare: manca dunque uno dei presupposti per l'applicazione dell'art. 42. Non si può non menzionare poi il fatto che l'art. 42 era stato concepito per consentire al Consiglio di agire direttamente, attraverso le forze che gli Stati membri dovevano mettergli a disposizione con il meccanismo degli accordi speciali previsto agli articoli 43 e seguenti, e non per consentirgli di delegare agli Stati o alle organizzazioni regionali l'uso della forza. Altri infine hanno sostenuto che le risoluzioni di questo tipo hanno la loro base giuridica nell'art. 48¹¹⁶, il quale dà al Consiglio il potere di determinare quali Stati membri, individualmente o attraverso le organizzazioni di cui fanno parte, debbano intraprendere l'azione necessaria per eseguire le risoluzioni del Consiglio stesso in materia di mantenimento della pace e della sicurezza. Tale articolo però, alla luce dei lavori preparatori della Carta¹¹⁷, doveva essere letto in combinazione con gli articoli 43 e seguenti e, per quanto riguarda le misure coercitive, esso dava al Consiglio il potere discrezionale di decidere quali membri dovessero intraprendere le azioni di cui all'art. 42 una volta conclusi gli accordi speciali ex art. 43. Pur volendo ritenere che tale articolo rivesta anche la funzione di ribadire l'obbligo generale degli Stati a collaborare con le Nazioni Unite, stabilito negli articoli 2, par. 5, e 25 della Carta, non sembra che esso possa costituire una base giuridica autonoma per le risoluzioni analizzate in questa sede.

Venendo infine al Capitolo VIII resta da vedere se il fondamento giuridico delle operazioni di interdizione navale possa essere costituito dall'art. 53, il quale prevede che il Consiglio possa utilizzare organizzazioni o accordi regionali per azioni coercitive condotte sotto la sua direzione. Non sembra che le misure qui in esame configurino un'applicazione dell'art. 53, il Consiglio infatti si è sempre rivolto agli Stati, operanti a titolo individuale o nel quadro delle organizzazioni o accordi regionali di cui fanno parte. L'uso di questa formula fa ritenere che spetti agli Stati, veri destinatari delle risoluzioni, scegliere le modalità con cui attuarle e decidere, se lo ritengono opportuno, di agire nel quadro delle organizzazioni regionali di cui sono membri¹¹⁸.

¹¹⁶ VIERUCCI, *WEU: A Regional*, cit., pp. 31-32.

¹¹⁷ V. U.N.C.I.O. *Documents*, cit., vol. 13, pp. 434-435.

¹¹⁸ "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" (CANNIZZARO, *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte delle organizzazioni regionali*, in *RDI*, 1993, p. 410). L'unica organizzazione che è stata espressamente nominata dal Consiglio di sicurezza in risoluzioni con le quali esso ha

Nel caso del Golfo, ad esempio, le operazioni navali sono state condotte dai Paesi membri della UEO sotto i rispettivi comandi nazionali e l'Organizzazione si è occupata soltanto del coordinamento delle operazioni. Qualora il Consiglio avesse voluto applicare l'art. 53, avrebbe dovuto indicare con precisione a quali organizzazioni delegava le misure coercitive e stabilire tempi e modalità di controllo sulle operazioni da esse condotte¹¹⁹.

In definitiva non vi è, né nel Capitolo VII né nel Capitolo VIII, una norma che contenga l'invito rivolto agli Stati, operanti a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni regionali, di adottare misure di interdizione navale a fini di garantire l'efficacia delle misure di embargo decretate dal Consiglio. Tuttavia i casi in cui il Consiglio ha adottato risoluzioni di questo contenuto sono ormai numerosi¹²⁰ e non hanno dato luogo a contestazioni da parte degli Stati. Si può perciò ritenere che si sia formata una norma non scritta che rende legittimo questo tipo di risoluzione. Particolarmente rilevante appare al riguardo l'atteggiamento degli Stati in relazione alla risoluzione 820 (1999) che autorizzava l'adozione di misure coercitive nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia: nessuno Stato le ha contestate. In altre parole gli Stati sembrano dare per scontata la legittimità di tali risoluzioni, anche quando esse raccomandano l'uso della forza in violazione della sovranità territoriale di uno Stato.

È sulla base di tale norma non scritta che si giustificano perciò le azioni intraprese dagli Stati sia a titolo individuale che nel quadro di organizzazioni o accordi regionali quali la UEO.

7. Considerazioni conclusive

Nell'esprimere una valutazione complessiva sul ruolo svolto dalla UEO nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza, si deve riscontrare che si è trattato di un ruolo limitato. In particolare, non si può far a meno di constatare che l'evoluzione verificata sul piano normativo non ha trovato adeguato riscontro sul piano operativo neanche nella fase culminante della riattivazione della UEO.

Da un lato, infatti, i numerosi documenti prodotti dall'Organizzazione stessa e le modifiche apportate alla struttura istituzionale e operativa della UEO hanno

autorizzato l'adozione di misure coercitive è l'ECOWAS. Si veda in proposito l'articolo di PORRETTO in questo stesso volume, in particolare il par. 3 b).

¹¹⁹ Per considerazioni analoghe in merito all'impossibilità di riportare all'art. 53 le autorizzazioni a usare la forza date alla NATO nel contesto della crisi della ex-Jugoslavia, v. IOVANE, *op. cit.*, pp. 49-53.

¹²⁰ Sono stati qui presi in considerazione solo i casi in cui la UEO ha partecipato all'attuazione di questo tipo di risoluzione, ma risoluzioni molto simili sono state adottate anche in molte altre occasioni, bastino gli esempi della risoluzione 794, nel caso della crisi somala, e della risoluzione 875, nel caso di Haiti.

comportato una modifica tacita del Trattato istitutivo, che ha consentito all'Organizzazione di intraprendere operazioni originariamente non previste; d'altro lato però, il numero delle operazioni organizzate dalla UEO è rimasto estremamente ristretto e, anzi, più volte si è parlato di occasioni mancate da parte della UEO di fronte a crisi in atto in aree geograficamente contigue a quelle dell'Organizzazione, come l'area balcanica.

Con la Dichiarazione di Marsiglia del 13 novembre del 2000 si è definitivamente concluso il periodo di riattivazione della UEO iniziato nel 1984 e culminato con le attività operative analizzate in questo studio. In esito a siffatte trasformazioni, il ruolo della UEO rimane quindi limitato, in sostanza, alle funzioni per le quali, in verità, era stata originariamente istituita, ovvero sia quelle connesse agli articoli V e IX del Trattato Modificato.

L'assunzione da parte dell'UE di alcune competenze che per un certo periodo sono state esercitate dalla UEO trova d'altro canto un precedente nelle decisioni con le quali la UEO si era già "spogliata di proprie competenze" a favore di altre organizzazioni, come si è visto in precedenza¹²¹.

Occorre menzionare inoltre, in sede di valutazione conclusiva, il ruolo preponderante avuto dalla NATO nella gestione delle operazioni militari verificatesi in aree geograficamente contigue all'area europea.

Le trasformazioni appena accennate e la "cessione di funzioni" da parte della UEO ad altre organizzazioni sono ancora in corso. Non c'è, quindi, una ripartizione definitiva dei compiti nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza in ambito europeo. Certo è che la UEO sembra ormai essere schiacciata tra le due organizzazioni tra le quali ha cercato di svolgere - e in parte ha sicuramente svolto - il ruolo di istituzione-ponte.

In definitiva, la UEO sembra aver esaurito il suo compito e, con ogni probabilità, il suo ruolo è destinato a essere ulteriormente ridimensionato: è possibile, infatti, che in futuro anche le funzioni c.d. residuali da essa svolte siano assorbite da altre organizzazioni presenti e attive nella regione europea.

¹²¹ Sui problemi posti dal trasferimento di competenze dalla UEO alla UE si veda, MORVIDUCCI, *op. cit.*, pp. 1145-146.