

La Carta delle Nazioni Unite e il Trattato Nato

Prof. Cristiana Fioravanti

Contributo alla conferenza

Onu e Nato negli interventi armati: profili internazionali e profili interni

12 maggio 1999, Biblioteca Comunale Ariostea, Ferrara

Indice dei contenuti

1. Obiettivi e struttura del trattato Nato
2. I rapporti Onu - Nato
3. L'intervento nato nella ex Jugoslavia: Bosnia e Kosovo a confronto
4. Conclusioni

Note

Allegati (omessi)

1. Obiettivi e struttura del Patto Atlantico

Nell'affrontare, sia pure sinteticamente, la questione del ruolo della Nato nell'intervento armato in Serbia, ritengo opportuno dar conto, anzitutto, degli obiettivi del Trattato NATO, considerandone, oltre alla struttura di base, le "trasformazioni" che si sono succedute nell'ultimo decennio (1). Si tratta di una trasformazione che non si è prodotta a seguito di una modifica del Trattato Nato; la trasformazione si ricollega infatti ad accordi in forma semplificata con cui gli Stati membri della Nato hanno assunto obblighi ulteriori rispetto all'obbligo fondamentale del trattato di base. Non si è, in altre parole, scelto di rivedere il Trattato alla luce di quanto prevede l'art.12, sebbene la revisione per tale disposizione si ricollegi, per l'appunto, a modifiche determinate da "factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security". Si è proceduto - lo si vedrà - all'elaborazione, in seno all'Alleanza, di accordi in forma semplificata fra gli Stati membri in vista della progressiva trasformazione degli obiettivi del Patto Atlantico: tra questi, di particolare interesse risultano gli accordi relativi al "nuovo concetto strategico" del '91 e del '99 (Allegati B e C).

Certo, la finalità di base del trattato Nato era e resta quella di assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza degli Stati membri attraverso la costituzione di un meccanismo di difesa collettiva contro l'aggressione (2) . Un meccanismo di difesa destinato, peraltro, ad operare solo in mancanza del funzionamento del sistema di sicurezza collettiva predisposto dalla Carta delle N.U: per espressa previsione del Trattato Nato esiste infatti la subordinazione dello stesso trattato rispetto alla Carta delle N.U.

La prevalenza della Carta sul trattato Nato è peraltro disposta in termini generali dal Trattato Nato: l'art.7 contiene infatti una clausola di compatibilità del trattato Nato nel suo complesso rispetto agli obblighi della Carta delle N.U. e al ruolo primario del Consiglio di Sicurezza quale principale responsabile del mantenimento della pace e della Sicurezza ("This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security") (3). E il ruolo prevalente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stato ribadito anche nell'accordo di Washington del '99 sul "Nuovo concetto strategico": "the United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security".

L'art.4 del Trattato atlantico prevede poi che gli Stati membri possano consultarsi al fine di coordinare le loro azioni di politica estera: e proprio da questa attività di consultazione può derivare - e di fatto è derivata - l'assunzione di obblighi ulteriori rispetto a quello, primario e fondamentale, della difesa comune. Tra i fini "nuovi" dell'Alleanza contenuti nell'Accordo con cui gli membri del Trattato Nato hanno definito il nuovo "concetto strategico" dell'Alleanza (Roma, novembre '91) si segnala infatti proprio quello di proporsi, come previsto dal menzionato art.4 del Trattato Nato, "as a transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interest...and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern" (4).

E per l'appunto su questa base, negli ultimi dieci anni, ha avuto luogo la "trasformazione" della Nato, di cui si diceva: da patto di difesa militare a organizzazione regionale che si dichiara pronta a svolgere un ruolo per il mantenimento della pace, dichiarandosi disponibile "a prendere in considerazione eventuali richieste di assistenza di organi delle N.U. nell'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza" (Dichiarazione resa a Bruxelles nel 1992 nella sessione ministeriale del Consiglio atlantico).

Per la realizzazione di questi nuovi obiettivi gli Stati membri della Nato hanno fatto ricorso a decisioni assunte in seno al Consiglio atlantico; Consiglio atlantico usato allora dagli "Stati" per la realizzazione di quegli obblighi ulteriori che i partner atlantici si sono assunti in politica estera nell'ultimo decennio e di cui gli accordi sul "nuovo concetto strategico" sono espressione (5).

Certo, può non essere sempre agevole distinguere l'attività svolta dall'Organizzazione dalle attività operate collettivamente dagli Stati membri in sede di cooperazione governativa. In linea di massima, va però detto che la competenza dell'Organizzazione opera sicuramente in ordine alla costituzione e al funzionamento del meccanismo di difesa collettiva, previsto dall'art.5 del Trattato Nato. Non altrettanto può dirsi, invece, per le attività di consultazione e cooperazione intergovernativa che si traducano nell'assunzione di obblighi aggiuntivi rispetto al trattato istitutivo della Nato 6.

In quest'ottica pertanto le decisioni del Consiglio atlantico che si traducano, per l'appunto, in obblighi aggiuntivi rispetto al Trattato istitutivo, non sono da considerarsi come atti organici dell'Organizzazione; si tratta, piuttosto, di accordi in forma semplificata fra gli Stati membri della Nato assunti in sede di cooperazione intergovernativa. E quest'aspetto è decisivo: se le decisioni del

Consiglio atlantico che non siano attuative di obblighi già contenuti nel trattato istitutivo sono da qualificarsi come accordi in forma semplificata potrebbe, infatti, non bastare, dal punto di vista del diritto interno, il meccanismo di adattamento dell'ordine di esecuzione predisposto nei confronti del trattato istitutivo della Nato. E che dire, poi, del controllo parlamentare sulla politica estera attuata dal Governo in sede Nato, anche sotto il profilo di eventuali accordi coperti da segreto (7)?

2. I rapporti Nato – Onu

In tal modo chiariti gli obiettivi e la struttura del Patto atlantico, intendo ora precisare i rapporti della Nato con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, alla luce sia dei rispettivi trattati istitutivi che della prassi: e in quest'ottica valutare, infine, gli interventi in Bosnia nel '94/'95 e, oggi, in Serbia.

Nel sistema delle Nazioni Unite l'uso della forza – come concepito nel Trattato istitutivo dell'Organizzazione – si sarebbe potuto tradurre:

- a) in azioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art.43;
- b) nella eventuale delega a favore di organizzazioni regionali ai sensi dell'art.53 dello stesso trattato.

Com'è noto, la prima ipotesi non si è mai realizzata; al contrario, è invalsa la prassi del Consiglio di Sicurezza di autorizzare gli Stati ad usare la forza militare (8). Inoltre, perlomeno nella cd. guerra del Golfo, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'operazione militare solo entro certi limiti così implicitamente assoggettati al suo controllo (liberazione del Kuwait, ma non debellatio dell'Iraq). E, a proposito dell'"autorizzazione", si è affermato che esiste "un ruolo non fungibile nell'attuale assetto delle relazioni giuridiche internazionali: consistente nel permettere agli Stati membri l'uso, e la minaccia di uso, della forza" come "ruolo esclusivo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e di nessun altro organo o organizzazione internazionale" (9). Autorizzazione del Consiglio di Sicurezza che, per quanto qui interessa, può anche tradursi nella eventuale delega a favore di organizzazioni regionali ai sensi degli artt. 53 e 54 della Carta delle N.U (10).

Ma, a questo riguardo, è subito da ricordare che, per la Carta delle N.U., le azioni coercitive attuate dall'organizzazione regionale si inquadrano nella Carta solo se autorizzate e coordinate dal Consiglio di Sicurezza. Necessariamente, allora, il coordinamento Onu-Nato diviene essenziale: ed è questa, al fondo, la ragione della reiterata (almeno sulla carta) volontà di porsi quale braccio operativo delle N. U. nell'opera di mantenimento della pace in Europa. La volontà degli Stati membri della Nato di coordinarsi con le N.U. che emerge con decisione

anche dalla Dichiarazione degli Stati membri della Nato assunta in seno al Summit di Washington dell'aprile '99: una dichiarazione in cui si prevede che gli Alleati siano vincolati dalla Carta delle Nazioni Unite, dove si riafferma la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza delle N.U. nel mantenimento della pace e della stabilità internazionale e che, per finire, contiene il riferimento dell'impegno della Nato ad operare sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza (11).

3. L'intervento Nato nell'ex Jugoslavia

Alla luce delle considerazioni svolte è ora tempo di valutare l'intervento Nato nella ex Jugoslavia, iniziando dall'intervento in Bosnia.

Sicuramente, nel caso dell'intervento in Bosnia, il Consiglio di Sicurezza aveva autorizzato gli Stati membri ad adottare, a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni regionali, misure implicanti l'uso della forza sul territorio bosniaco. Certo, le risoluzioni delle N.U. non menzionavano espressamente la Nato, ma non è dubbio che il Consiglio di Sicurezza intendesse riferirsi alla Nato; e del resto già nel dicembre 1992, gli Stati membri della Nato avevano manifestato, in una decisione del Consiglio atlantico, la "disponibilità ad intervenire in esecuzione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza anche oltre i limiti d'intervento fissati dal Trattato istitutivo dell'Organizzazione" (12). E

successivamente, con altra risoluzione del Consiglio Atlantico, era stata accolta la richiesta delle N.U. di assicurare al Segretario generale la direzione politica delle operazioni in territorio bosniaco.

Questo, dunque, è quanto accaduto in occasione dell'intervento in Bosnia. E in Serbia?

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per il Kosovo (1160 del '98, 1199 del '98, 1203 del '98 in (Allegato D) non autorizzano né esplicitamente né implicitamente gli Stati all'uso della forza, sia individualmente che per il tramite di organizzazioni internazionali. Anzi, una risoluzione di questo contenuto non sarebbe stata votata, vista la contrarietà della Russia e della Cina.

L'intervento militare della Nato è stato in definitiva reso possibile sulla base di una decisione del Consiglio atlantico che è stato usato dagli Stati come centro di coordinamento di operazioni militari per la realizzazione di compiti che gli Stati si sono oramai assunti fuori dai limiti o condizionamenti della Carta delle N.U.

4. Conclusioni

In conclusione, ritengo che, in termini più generali, vada ribadito quanto segue:

- un intervento armato "regionale" che non si limiti a costituire risposta ad un attacco armato deve comunque essere subordinato ad una autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (13);
- il ricorso, da parte di un'organizzazione regionale, all'uso della forza che non si "coordini" con un intervento "autorizzativo" del Consiglio di Sicurezza, incontra il limite dell'art.11, seconda parte, della Costituzione. Articolo 11, seconda parte, che - come ha sostenuto Laura Forlati in un suo scritto dell'88 (14) - esplica la sua portata proibitiva proprio in caso di contrasto della collaborazione atlantica con la Carta delle N.U.

Note

1. I documenti e gli atti relativi sono tratti dal sito Internet <http://www.nato.int> . In dottrina si veda CANNIZZARO E., voce "NATO" in Digesto delle Discipline Pubblicistiche, X, 1995 (e bibliografia ivi citata) e IOVANE M., La NATO, le Organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace, in *Comunità internazionale*, 1998, pp. 43 ss. Il testo del Trattato Nato è allegato alla presente comunicazione (doc.A).

2. "The North Atlantic Treaty has continue to guarantee the security of its member countries ever since ever since. Today, following the end of the Cold War and of the division of Europe, the Alliance has been restructured to enable it to participate in the development of cooperative security structures for the whole of Europe" (Nato overview, sito Internet, cit).

3. Al rispetto dei principi fondamentali della Carta gli Stati membri dell'Alleanza si sono peraltro sempre richiamati: v., ad es., i punti 15 e 27 del Documento relativo al nuovo concetto strategico (allegato B).

4. V. Doc. allegato B punto 20.II. Nello stesso senso si veda pure l'accordo sul nuovo concetto strategico del '99.

5. V., sul punto CANNIZZARO E, op.cit., p. par.4.

6. Ibidem, par.12

7. Cfr., sul punto C. FIORAVANTI, Gli accordi in forma semplificata in materia militare davanti al Parlamento, in Il controllo democratico sugli impegni internazionali a cura di Giovanni Battaglini e Lorenza Carlassare, Padova, 1997, p.231 in ispecie.

8. Su tale prassi, v. da ultimo, anche per i riferimenti di dottrina, IOVANE M., La Nato, cit..

9. FORLATI L., Introduzione, in Le Nazioni Unite, a cura di L. Forlati, Collana di testi e documenti raccolti da A. Miele, Torino, 1998, p.32.

10. La delega pone, peraltro, un'altra delicata questione: si può ritenere che la NATO sia qualificabile come un'organizzazione regionale agli effetti della Carta delle Nazioni Unite? Ora, sul punto, si riscontrano in dottrina posizioni diverse. Secondo CANNIZZARO E., voce NATO, cit., p.410 l'intervento operato dalla Nato in Bosnia nel '94/95, pur operato sulla base delle risoluzioni delle Nazioni Unite, non sembra inquadrabile nel modello previsto dall'art.53 "poiché la Nato difetta delle caratteristiche generali necessarie per poter svolgere la funzione di ente delegato dalle Nazioni Unite all'uso della Forza", con la conseguenza che, nel caso della Bosnia, le organizzazioni regionali hanno operato "non come enti delegati dal Consiglio di Sicurezza ma piuttosto come enti di coordinamento dell'azione degli Stati". Anche IOVANE M., cit., pp.51-52 in particolare, manifesta un orientamento decisamente negativo anche sulla base della considerazione che sia mancato il controllo da parte del Consiglio di Sicurezza. Diversamente,

GAZZINI T., Il ruolo delle organizzazioni internazionali nel conflitto bosniaco, Tesi del dottorato di ricerca in Diritto, Storia e Teoria delle relazioni internazionali, Ciclo XI, pp.337 ss. secondo cui, nel conflitto bosniaco, la Nato "è andata ben oltre un ruolo di coordinamento di attività statali" trattando di un suo ruolo nella conduzione e nell'esercizio delle operazioni militari strettamente coordinato con l'Onu.

11. Cfr. "The Washington Declaration, signed and issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, on 23rd and 24th April 1999", punto 4 del documento: " We reaffirm our faith, as stated in the North Atlantic Treaty, in the purpose and principles of the Charter of the United Nations and reiterate our desire to live in peace with all nations, and to settle any international dispute by peaceful means".

12. Cfr. CANNIZZARO E., Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali, in Rivista di diritto internazionale, 1993, pp.408 s

13. Interessante, al riguardo è pure la tesi IOVANE. M., cit., 55 ss. in specie. "si può dire, in altri termini, che la prassi recente delle Nazioni Unite abbia dato vita ad una norma consuetudinaria di carattere procedurale che abilita eccezionalmente gli Stati ad intraprendere azioni di carattere militare, purché tali azioni ricevano di volta in volta l'avvallo della Comunità internazionale espresso, appunto,

dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza". E ciò, va ribadito, è da ritenersi necessario anche rispetto a interventi armati per fini umanitari per cui, secondo IOVANE, cit., p. 71, in mancanza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza "gli Stati potrebbero esercitare una sorta di "diritto di resistenza collettiva...e concretamente tale diritto potrebbe estrinsecarsi, non solo nella condanna di una certa operazione, ma anche nel rifiuto di mettere a disposizione basi militari, di consentire il sorvolo del proprio spazio aereo...".

14. FORLATI L., Rapporti Nato- Nazioni Unite e costituzione italiana: profili giuridici, in L'alleanza occidentale a cura di Ottavio Bariè, Bologna, 1988, p. pp.498 ss.