

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
“CESARE ALFIERI”

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE

TESI DI LAUREA IN ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

**I RAPPORTI TRA
LA COMUNITÀ DEGLI STATI INDIPENDENTI E LE NAZIONI UNITE
NEL MANTENIMENTO DELLA PACE**

Relatrice:

Prof.ssa Marina Spinedi

Candidata:

Laura Magi

Anno Accademico 2000/2001

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

CAPITOLO I

GENESI FUNZIONI E NATURA DELLA COMUNITA' DEGLI STATI INDIPENDENTI

Parte I: La nascita della CSI attraverso l'analisi dei
documenti più importanti.

1. Gli accordi che precedono lo Statuto del 1993.....	5
1.1 Segue: lo Statuto del 1993.....	13

Parte II: La CSI può essere considerata un accordo od
organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII
della Carta delle Nazioni Unite?

2. La nozione di accordo od organizzazione regionale nella Carta delle Nazioni Unite.....	21
2.1 La CSI come organizzazione regionale ai sensi della Carta.....	39

CAPITOLO II

LE FUNZIONI DEGLI ACCORDI E DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI AI SENSI DEL CAPITOLO VIII DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione.....	49
2. Le previsioni normative del capitolo VIII:	
a) l'art. 52: la soluzione pacifica delle controversie	

di carattere locale.....	51
2.1 Segue: b) l'art. 53: la delega e l'autorizzazione a compiere azioni coercitive.....	58
2.2 Segue: c) l'art. 54: l'obbligo di informare il Consiglio di Sicurezza.....	72
3. Nuove funzioni affermatesi nella prassi: il <i>peace-keeping</i> regionale.....	73

CAPITOLO III

LE FUNZIONI PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE PREVISTE DALLA NORMATIVA CSI E IL CAPITOLO VIII DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione.....	91
2. La prevenzione dei conflitti e la soluzione pacifica delle controversie.....	92
2.1 La prevenzione dei conflitti.....	93
2.2 La soluzione pacifica delle controversie.....	98
2.3 La collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite finalizzata alla prevenzione dei conflitti e alla soluzione pacifica delle controversie.....	106
3. Le misure coercitive.....	112
4. Il <i>peace-keeping</i> della CSI: a) inquadramento del problema...	117
4.1 Segue: b) le previsioni normative.....	120
4.2 Segue: c) la natura del <i>peace-keeping</i> della CSI alla luce delle previsioni normative.....	131
4.3 Segue: d) La normativa CSI riguardante i rapporti con	

l'ONU in caso di costituzione di *Collective Peace-keeping Forces* può dirsi conforme al capitolo VIII della

Carta delle Nazioni Unite ?.....134

5. Le previsioni normative della CSI inerenti alla
cooperazione con le Nazioni Unite durante l'attuazione
di operazioni di *peace-keeping* : la questione della
conformità al modello di cooperazione fra organizzazioni
regionali e Nazioni Unite emergente dai più recenti
documenti delle Nazioni Unite.....141

CAPITOLO IV

LA PRASSI CSI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE *COLLECTIVE PEACE-KEEPING FORCES*

1. Introduzione.....151
2. Delimitazione del campo d'analisi.....153
3. Il caso dell'Abkhazia: breve storia del conflitto.....162
- 3.1 Segue: la *Collective Peace-keeping Force* della CSI
operante in Abkhazia: a) la questione della sua conformità
alle disposizioni che disciplinano il *peace-keeping*
in ambito CSI.....169
- 3.1.1 Segue: b) la questione della conformità alle disposizioni
del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.....177
- 3.2 La collaborazione fra l'UNOMIG e la *Collective
Peace-keeping Force* della CSI: a) alla luce della
valutazione datane dal Consiglio di Sicurezza e dal
Segretario Generale.....184

3.2.1	Segue: b) alla luce del rapporto di collaborazione fra CSI e Nazioni Unite delineato nella “Dottrina” del 1996.....	193
4.	Il caso del Tagikistan: breve storia del conflitto.....	196
4.1	Segue: la <i>Collective Peace-keeping Force</i> della CSI operante in Tagikistan: a) la questione della sua conformità alle disposizioni che disciplinano il <i>peace-keeping</i> in ambito CSI.....	206
4.1.1	Segue: b) la questione della conformità alle disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.....	217
4.2	La collaborazione fra l’UNMOT e la <i>Collective Peace-keeping Force</i> della CSI: a) alla luce della valutazione datane dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretariato delle Nazioni Unite.....	223
4.2.1	Segue: b) alla luce del rapporto di collaborazione fra CSI e Nazioni Unite delineato nella “Dottrina” del 1996.....	228
	CONSIDERAZIONI FINALI.....	231
	BIBLIOGRAFIA.....	249

INTRODUZIONE

Questo lavoro si propone di analizzare i rapporti fra la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) e le Nazioni Unite in relazione alle attività di mantenimento della pace, intendendo, per tali attività, in primo luogo la prevenzione dei conflitti e la soluzione pacifica delle controversie fra gli Stati membri della CSI; in secondo luogo, l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* a livello regionale.

L'analisi delle relazioni fra la Comunità degli Stati indipendenti e le Nazioni Unite in questo settore trae spunto dalla più vasta riflessione sui rapporti fra l'ONU e gli accordi e le organizzazioni regionali, riflessione che ha conosciuto in quest'ultimo decennio un rinnovato interesse da parte della dottrina, in conseguenza del nuovo atteggiamento mostrato dalle Nazioni Unite, in particolare dal Segretariato e dal Consiglio di Sicurezza, nei confronti del ruolo che gli accordi e le organizzazioni regionali possono svolgere a tutela della pace. Intendo dire che sempre più le Nazioni Unite guardano oggi agli accordi e alle organizzazioni regionali come *partners* indispensabili per lo svolgimento del loro ruolo di principali difensori della pace. L'azione intrapresa nel quadro di accordi ed organizzazioni regionali, pur con i limiti che può comportare - mi riferisco in particolare al rischio che lo Stato che esercita un ruolo egemone nella regione faccia un uso strumentale dell'attività svolta nell'ambito di tali accordi ed organizzazioni - sembra in cambio garantire una più alta probabilità di riuscita delle attività di prevenzione dei conflitti e soluzione pacifica delle controversie. Gli Stati parti ad un accordo o membri di un'organizzazione regionale hanno, infatti, una conoscenza più diretta ed approfondita delle problematiche e dei molteplici interessi che sono alla base di tensioni o conflitti regionali. Essi inoltre sono particolarmente interessati alla soluzione di queste crisi dato che, la loro vicinanza geografica all'area di tensione, finisce spesso per coinvolgere i loro stessi interessi. Ultimo, ma non certo meno importante, la collaborazione fra Nazioni Unite ed accordi od organizzazioni regionali in tale settore è vista, nell'ottica delle Nazioni

Unite, come un modo per sopperire alle lacune del sistema universale in termini di risorse, non solo finanziarie, necessarie per assolvere il sempre più gravoso ruolo di garanti della pace.

Dal canto loro gli accordi o le organizzazioni regionali hanno dato una risposta molto diversa all'invito, proveniente dalle Nazioni Unite, di incrementare il loro coinvolgimento in attività di mantenimento della pace e di migliorare gli strumenti tecnici e normativi a cui far ricorso a tal fine. Diverso è stato poi il rapporto che, a livello normativo come a livello di prassi, gli accordi e le organizzazioni regionali hanno instaurato con l'Organizzazione universale al fine dello svolgimento di tali attività.

Quello che a noi interessa vedere è in che misura la risposta fornita dalla Comunità degli Stati Indipendenti, tanto a livello normativo quanto nella prassi, corrisponda al modello di rapporti che la Carta delle Nazioni Unite delinea fra accordi od organizzazioni regionali ed Organizzazione universale nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale o se, eventualmente, superi tale modello.

Posto, infatti, che la Carta delle Nazioni Unite afferma la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza e degli altri suoi organi nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, essa attribuisce anche agli accordi e alle organizzazioni regionali il potere di contribuire al mantenimento della pace, prevedendo che essi possano esercitare determinate funzioni, compresa quella di compiere azioni coercitive su delega o autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Perché possa svolgere queste funzioni, la Comunità degli Stati Indipendenti deve quindi potersi ritenere o un'organizzazione internazionale regionale o un accordo regionale ai sensi della Carta delle Nazioni Unite.

Per rispondere quindi all'interrogativo da cui muove la nostra analisi dobbiamo anzitutto accertare la natura di accordo od organizzazione regionale, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, della Comunità degli Stati Indipendenti.

Una volta accertato che la CSI rientra fra gli accordi o le organizzazioni regionali a cui si riferisce la Carta ONU, si potrà passare ad analizzare se la normativa CSI che disciplina le attività di prevenzione dei conflitti e di soluzione pacifica delle controversie, l'istituzione e il funzionamento delle operazioni di *peace-keeping*, come pure l'adozione di azioni coercitive sia o meno conforme alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite relative alle funzioni che gli accordi o le organizzazioni regionali possono svolgere ai fini del mantenimento della pace.

Non è però sufficiente limitarsi ad analizzare la questione della conformità della normativa CSI alle già citate disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. E' infatti importante verificare se il comportamento concretamente tenuto dalla CSI nello svolgimento delle funzioni di mantenimento della pace sia stato conforme o meno alle suddette disposizioni della Carta. Il passo successivo della nostra analisi sarà quindi quello di analizzare la prassi CSI alla luce della Carta delle Nazioni Unite.

Oltre a ciò questo studio si propone di analizzare le modalità attraverso le quali le Nazioni Unite e la CSI hanno cooperato in due casi in cui missioni di osservatori delle Nazioni Unite e *Collective Peace-keeping Forces* della CSI sono state dispiegate, in situazioni di conflitto, l'una a fianco dell'altra. Ci domanderemo se tale collaborazione ha contribuito o meno a dare vita a nuove forme di cooperazione fra Nazioni Unite ed accordi od organizzazioni regionali ed in caso affermativo se queste nuove forme di cooperazione rispettino lo spirito del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

CAPITOLO I

GENESI FUNZIONI E NATURA DELLA COMUNITÀ DEGLI STATI INDIPENDENTI

Parte I: La nascita della CSI attraverso l'analisi dei documenti più importanti.

1. Gli accordi che precedono lo Statuto del 1993.

La Comunità degli Stati Indipendenti viene costituita con l'*Accordo di Minsk* dell' 8 dicembre 1991, avente quali parti contraenti la Repubblica di Belarus, la Federazione Russa e l'Ucraina. Questo accordo chiude indubbiamente un'epoca storica e ne apre al contempo una nuova: dichiara la fine dell'URSS quale soggetto di diritto internazionale e realtà geopolitica ed istituisce la Comunità degli Stati Indipendenti.

Come ogni atto che formalizza un fatto oramai pienamente riconosciuto nella sostanza dalla comunità internazionale nel suo insieme, l'Accordo è il risultato finale di un processo storico-politico che diviene parte integrante dell'atto stesso, senza la cui se pur sommaria conoscenza, non si comprende il contenuto delle singole disposizioni del documento ed il significato complessivo dello stesso, in termini di riflessi e conseguenze nel contesto in cui si troverà ad operare.

In particolare, l'Accordo di Minsk è il punto d'arrivo di un processo iniziato nel 1989 ed avente quale scopo, almeno come dichiarato ufficialmente dai protagonisti stessi, quello di riformare il Trattato d'Unione del 1922 da cui era nata l'URSS¹.

Durante la prima fase della perestrojka (1985-1989), il processo di riforma costituzionale, consistente nell'accoglimento dei principi giuridici tipici di uno Stato di diritto a fondamento dell'ordinamento giuridico sovietico e della concezione sovietica del diritto internazionale, e i nuovi orientamenti in politica estera², rendevano stridente l'immutato rapporto fra centro e repubbliche, ancora basato sul Trattato d'Unione del 1922. Infatti il vento del cambiamento e delle riforme aveva fatto maturare in queste ultime forti spinte independentiste e autonomiste, le cui rivendicazioni andavano ben oltre il semplice riconoscimento di una maggiore autonomia in campo economico ed in molti casi si traducevano nell'esplosione di sanguinosi conflitti inter-etnici. Nel settembre del 1989, i principali movimenti nazionalisti ponevano per la prima volta la questione della revisione completa dei loro rapporti con il centro, da realizzarsi attraverso la stipulazione di un nuovo Trattato d'Unione. Le autorità centrali dell'Unione Sovietica proponevano alle repubbliche la loro versione dei principi sui quali si sarebbe dovuta fondare la revisione del Trattato e la nuova Unione di Stati sovrani: al posto dell'URSS si sarebbe dovuto sostituire un nuovo Stato federale, con importanti attribuzioni. Il progetto prevedeva che la nuova Unione sarebbe intervenuta nelle relazioni internazionali quale soggetto di diritto internazionale successore dell'URSS. Gli Stati formanti l'Unione, anch'essi soggetti di diritto internazionale, avrebbero avuto il diritto di stabilire direttamente le relazioni diplomatiche con gli Stati stranieri e di partecipare all'attività delle organizzazioni internazionali, ma senza ledere gli

¹ Per uno studio approfondito sulla dissoluzione dell'Unione Sovietica e la nascita della CSI si veda GANINO, FILIPPINI, *Dall'Urss alla Comunità degli Stati Indipendenti*, Milano, 1992.

² Per intraprendere la via della riforma economica era infatti necessario partire da una redistribuzione delle risorse dagli investimenti nell'industria militare e nella ricerca spaziale a quelli nell'industria di beni di consumo. Ma la riduzione degli investimenti nell'industria pesante sarebbe stata accettabile solo in un contesto internazionale caratterizzato da distensione, garanzia di stabilità e pace, che avrebbe reso meno

interessi degli altri Stati dell'Unione né gli interessi comuni, e soprattutto senza contravvenire agli obblighi internazionali dell'Unione stessa³.

Iniziava così un negoziato che durò due anni circa, messo in pericolo, ma non interrotto, dal colpo di stato del 19 agosto 1991, caratterizzato dal continuo operare di forze centrifughe e da un vero e proprio scontro fra il tentativo delle autorità dell'Unione Sovietica di salvare l'Unione e l'inaccettabilità di tale progetto per le repubbliche che nel frattempo si erano dichiarate sovrane. Questo scontro si concluse con la disgregazione della struttura statale e politico-ideologica dell'URSS, il superamento dell'obiettivo della riforma del Trattato e l'abbandono del federalismo sovietico⁴.

Così la *Dichiarazione dei Capi di Stato della Repubblica di Belarus, della Federazione Russa e dell' Ucraina* che accompagnava l'adozione dell' Accordo di Minsk, nell'indicare i motivi che avevano spinto i tre Stati a concluderlo, riconosceva che: "(i)l negoziato sull'adozione di un nuovo Trattato d'Unione è finito in un vicolo cieco" e che "(i)l processo obiettivo dell'uscita delle repubbliche dall'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche e dell'istituzione degli Stati Indipendenti è divenuto un fatto concreto..."⁵.

Il vero intento dell'Accordo di Minsk sembrava quindi essere quello di regolamentare la separazione delle *ex*-repubbliche sovietiche, gettando le basi per un nuovo sistema di relazioni che, basandosi sul principio della convivenza pacifica, evitasse l'insorgere di antagonismi fra i nuovi Stati successori⁶.

rischioso intraprendere la via delle riforma e del risanamento economico; vedi in proposito DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, 1996, pp. 1323-1325.

³ YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, in *Annuaire français de droit international*, 1995, p. 246 s.

⁴ FILIPPINI, *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e i riflessi internazionali*, in *Diritto e istituzioni della nuova Europa* (a cura di Sacerdoti), Milano, 1995, p. 90.

⁵ Per il testo di questa dichiarazione, così come per quello di tutti gli altri documenti che citeremo nel proseguito di questo capitolo vedasi COZZARINI, *La Comunità degli Stati Indipendenti*, Torino, 1996.

⁶ COZZARINI, *La Comunità*, cit., p. 12 s; LIPPOTT, *The Commonwealth of Independent States as Economic and Legal Community*, in *German Yearbook of International Law*, 1997, p. 337 s.

L'Accordo fu subito accolto dalla maggior parte delle altre repubbliche (esclusi i tre paesi baltici e la Georgia) che dichiararono di volervi partecipare come membri permanenti originari⁷. Il 21 dicembre 1991, in occasione dell'incontro di Alma-Ata, la Comunità, avvalendosi della possibilità riconosciuta all'art. 13 dell'Accordo di Minsk secondo cui: "Il presente Accordo è aperto all'adesione di tutti gli Stati membri dell'ex URSS, nonché di altri Stati che ne condividono fini e principi", accolse altre otto repubbliche: Azerbaigian, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan (la Georgia inviò soltanto propri osservatori). L'ingresso di nuovi Stati fu sancito dalla sottoscrizione, da parte di tutte le nuove repubbliche, oltre che dai tre Stati contraenti all'Accordo di Minsk, di una serie di documenti dei quali, ai fini dell'analisi qui svolta, interessa ricordare: 1) il *Protocollo all'Accordo sulla creazione della Comunità degli Stati Indipendenti sottoscritto a Minsk l'8 dicembre 1991 dalla Repubblica di Belarus, dalla Federazione Russa, e dall'Ucraina*, con il quale la CSI è stata formalmente rifondata sulla base di una composizione più ampia; 2) la *Dichiarazione di Alma-Ata*, nella quale si afferma - questa volta più appropriatamente - che: "con la costituzione della Comunità degli Stati Indipendenti, l'URSS cessa di esistere". La Dichiarazione inoltre sostanzialmente riconferma i principi dell'Accordo di Minsk, aggiungendovi ulteriori precisazioni⁸.

⁷ Mentre l'Armenia mostrò da subito un sostanziale favore per l'Accordo, non altrettanto può dirsi della prima reazione avuta dalle cinque repubbliche dell'Asia centrale, vale a dire Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan, indisposte dal fatto di essere state tagliate fuori dal processo negoziale che aveva condotto alla conclusione dell'Accordo. Esprimendo l'opinione comune di questi Stati, che furono colti di sorpresa dalla conclusione dell'Accordo di Minsk, il Presidente del Kazakistan, Nazarbaiev parlava di "politica del fatto compiuto" e di un "insulto alla dignità nazionale delle repubbliche asiatiche"; vedi in questo senso GRATCHEV, *L'histoire vraie de la fin de l'URSS*, Parigi, 1992, p. 236. Riuniti il 12 e 13 dicembre 1991 ad Ashkhabad, i presidenti delle cinque repubbliche sottolineavano infatti come l'Accordo di Minsk fosse per loro una sorpresa. Ciò nonostante, non potendo ignorare le conseguenze negative che avrebbe comportato la loro non partecipazione al processo d'integrazione fra gli Stati successori dell'URSS che stava iniziando, sottolinearono gli aspetti positivi dell'Accordo e la loro disponibilità a allinearsi a questo processo, a condizione però che ciò avvenisse in qualità di membri fondatori originari e che fosse riconosciuta la loro integrità territoriale e le loro frontiere. Vedasi al riguardo YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 249.

⁸ YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 249 s.; LIPPOTT, *The Commonwealth of Independent States*, cit., p. 337 ss.

Sia l'Accordo di Minsk che la Dichiarazione di Alma-Ata partono dalla presa di coscienza e dal riconoscimento dei fortissimi legami venutisi a creare fra i rispettivi popoli nel corso della storia e si dichiarano convinti che "il rafforzamento delle relazioni di amicizia, di buon vicinato e di cooperazione, corrisponde agli interessi fondamentali nazionali dei rispettivi popoli e serve la causa della pace e della sicurezza" (usando una formula che è identica in entrambe i documenti). Subito dopo però sia l'Accordo di Minsk che la Dichiarazione di Alma-Ata precisano che gli Stati membri della CSI intendono sviluppare i loro rapporti sulla base del rispetto reciproco, della sovranità statale, dell'uguaglianza e della non ingerenza negli affari interni altrui.

Allo stesso modo dopo aver elencato le aree di attività comune della CSI, sia nella Dichiarazione di Alma-Ata che nell'Accordo di Minsk gli Stati membri s' impegnano a realizzare tali attività "su base paritaria, tramite istituzioni comuni di coordinamento" (art. 7 dell'Accordo di Minsk), ma precisando al contempo che "la Comunità...non è uno Stato né una struttura sovranazionale" (Dichiarazione di Alma-Ata).

Questa continua ambivalenza fra disponibilità a cooperare e rispetto della reciproca indipendenza è la miglior prova del fatto che gli Stati membri della CSI non erano disposti a limitare la libertà d'azione appena conquistata a favore di una stretta collaborazione; l'obiettivo da realizzare era più quello di garantire una separazione pacifica ed una convivenza rispettosa della reciproca sovranità, che una sostanziale cooperazione. Una sorta di sistema di coordinamento insomma da cui tutti avrebbero tratto utilità e convenienza.

Mediante l'*Accordo sulle istituzioni di coordinamento* (Alma-Ata, 21 dicembre 1991) e il successivo *Accordo temporaneo sul Consiglio dei Capi di Stato e sul Consiglio dei Capi di Governo* (Minsk, 30 dicembre 1991), si dava infine inizio alla istituzionalizzazione della Comunità, che proseguì lentamente per

l'opposizione dell'Ucraina, della Moldavia e del Turkmenistan alla formazione di nuovi organi di coordinamento, che - essi temevano - avrebbero potuto, nello svolgimento delle loro funzioni, ingerirsi negli affari interni degli Stati membri e condurre a limitazioni di sovranità. Questi Stati si mostrarono quindi principalmente interessati ad una collaborazione di tipo economico.

Tali resistenze come pure le spinte in avanti provenienti da altre direzioni celavano due concezioni diverse della struttura e del ruolo della CSI: “*a strong decision-making entity*” da un lato, “*a merely consultative forum*” dall'altro. Data questa situazione, la naturale via da seguire era quella di un approccio cauto, che passo dopo passo conducesse alla costruzione di una struttura collaborativa sufficientemente flessibile da incoraggiare la partecipazione del maggior numero possibile di nuove repubbliche⁹. La prima cosa da fare era comunque uscire dalla situazione di stallo creata dallo scontro fra queste due opposte tendenze per rilanciare un processo, se pur graduale, di rafforzamento della CSI. A questo fine, la collaborazione per il mantenimento della pace e della sicurezza all'interno del territorio degli Stati membri appariva il modo migliore per tentare di rilanciare tale processo, dato che la salvaguardia della pace è un'esigenza primaria fra Stati di nuova indipendenza, precedentemente appartenuti ad un'unica entità statale¹⁰.

Un primo passo significativo in questo senso fu rappresentato dalla firma, il 20 marzo 1992 a Kiev, dell' *Accordo sui gruppi di osservatori militari e sulle Forze di Peace-keeping Collettive* attraverso il quale gli Stati membri istituivano un sistema di garanzia comune contro il rischio dell'insorgere di guerre intestine. L'Accordo di Kiev prevedeva infatti la costituzione e l'utilizzo di gruppi di osservatori militari e di

⁹VOITOVICH, *The Commonwealth of Independent States: an Emerging Institutional Model*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 406.

¹⁰ PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 646 s.

forze di *peace-keeping* per *prevenire o risolvere conflitti*¹¹ che fossero sorti sul territorio degli Stati membri della Comunità¹².

Analizzeremo più approfonditamente il contenuto di questo accordo nei prossimi capitoli; per ora ci è utile ricordare soltanto che, relativamente ai principi che dovevano ispirare la costituzione e il funzionamento dei gruppi di osservatori militari come delle forze di *peace-keeping*, l'Accordo prevedeva anzitutto quali indispensabili condizioni per legittimare la loro costituzione il consenso di tutte le parti in conflitto sotto forma di una loro esplicita richiesta, la preventiva stipulazione di un accordo di cessate-il-fuoco e la fine di ogni altra ostilità prima che i *peace-keeping groups* fossero inviati (art. 2). L'art. 5 dello stesso Accordo prevedeva poi l'obbligo degli Stati contraenti di rispettare lo status neutrale ed imparziale delle forze di *peace-keeping* rispetto alle parti in conflitto.

In attuazione dell'Accordo di Kiev vennero poi stipulati a Tashkent, nel maggio 1992, tre protocolli concernenti aspetti specifici del *peace-keeping*¹³. Anche relativamente ad essi ci basti per ora ricordare che nel *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces*, le forze di *peace-keeping* erano autorizzate ad utilizzare la forza per legittima difesa e per opporsi ai tentativi armati volti ad ostacolare lo svolgimento del loro mandato¹⁴.

¹¹ Così si esprime l'art. 1 dell'Accordo di Kiev.

¹² Per il testo dell'Accordo si veda SIEKMANN, *CIS Peacekeeping*, in *International Peacekeeping*, 1994, p. 23 ss. L'Accordo di Kiev fu sottoscritto dall'Armenia, dalla Bielorussia, dal Kazakistan, dal Kirghizistan, dalla Moldavia, dalla Russia, dal Tagikistan, e dall'Uzbekistan. L'Ucraina lo firmò, ma a condizione che il suo parlamento decidesse ogni operazione caso per caso, mentre l'Azerbaijan sottoscrisse l'Accordo, ma stabilì che esso sarebbe diventato efficace solo dopo che fosse stato ratificato dal suo parlamento.

¹³ Con precisione trattasi del *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States*; del *Protocol on the provisional agreements for the formation and deployment of military observers groups and the Collective Peace-keeping Forces in areas of conflict between and within the States members of the Commonwealth of Independent States*; del *Protocol on the staffing, structure, logistical and financial support of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States*. Estratti di questi atti sono contenuti in SIEKMANN, *CIS Peacekeeping*, cit., p. 24 s. Sull'argomento vedasi anche GRECO, *Third-Party Peace-Keeping and the Interaction Between Russia and the OSCE in the CIS Area*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes* (a cura di Bothe, Ronzitti, Rosas), The Hague, 1997, p. 268.

¹⁴ Questo protocollo contiene infatti la disciplina generale dell'uso della forza armata da parte delle forze di *peace-keeping*, in attuazione dell'art. 7 dell'Accordo di Kiev.

1.1 Segue: lo Statuto del 1993.

Il secondo e decisivo passo in direzione del rafforzamento e dello sviluppo della collaborazione all'interno del Commonwealth fu rappresentato dalla decisione con cui, il 15 maggio 1992, il Consiglio dei Capi di Stato della CSI, riunito a Tashkent¹⁵, conferiva ai Ministri degli Affari Esteri e al Segretariato della Comunità il compito di elaborare il progetto di una nuova Carta. Si dovrà attendere un anno circa prima che il 22 gennaio 1993, durante la Conferenza dei Capi di Stato a Minsk, sette Stati membri della CSI, precisamente Armenia, Belarus, Kazakistan, Kirghizistan, Federazione Russa, Tagikistan ed Uzbekistan firmino lo *Statuto della CSI*¹⁶ e approvino insieme alla Moldavia, all'Ucraina e al Turkmenistan, che avevano preso soltanto parte alla discussione, rifiutandosi invece di firmare lo Statuto, una *dichiarazione* in cui questi ultimi si mostravano fiduciosi delle potenzialità della Comunità, riservandosi il diritto, che veniva più in generale riconosciuto a tutti i non firmatari, di sottoscrivere lo Statuto in data posteriore (l'Azerbaigian si era nel frattempo ritirato dalla Comunità).

Lo Statuto è stato ratificato, oltre che dai sette Stati già membri della CSI, anche dalla Moldavia dopo un primo tentativo fallito di ratifica, dall'Azerbaigian che era nel frattempo rientrato nella Comunità e che aveva sottoscritto il Protocollo all'Accordo di Minsk e la Dichiarazione di Alma-Ata, ma si era sempre rifiutato di

¹⁵ In questa sede veniva anche concluso il Trattato di sicurezza collettiva (o Trattato di Tashkent) fra Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan e Uzbekistan. Esso stabiliva fra i firmatari un sistema di difesa comune contro pericoli provenienti dall'esterno, che si basava sostanzialmente sulla cooperazione ed il coordinamento delle forze armate nazionali al fine di compiere azioni comuni in difesa di qualsiasi Stato contraente che fosse vittima di aggressioni da parte di Stati terzi, senza però prevedere l'istituzione di forze armate comuni che assolvessero a tale finalità. Anche il testo di questo trattato si legge in COZZARINI, *La Comunità*, cit. p. 115 ss.

¹⁶ YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., pp. 254-258; LIPPOTT, *The Commonwealth of Independent States*, cit., pp. 342-345.

ratificare il primo dei due atti limitandosi ad inviare degli osservatori alle riunioni del Consiglio dei Capi di Stato e del Consiglio dei Capi di Governo, dalla Georgia che non aveva invece sottoscritto né il Protocollo all'Accordo di Minsk né la Dichiarazione di Alma-Ata¹⁷, dall'Ucraina ed infine dal Turkmenistan.

Lo Statuto si apre con l'affermazione della natura volontaristica della CSI e del principio di uguaglianza assoluta di tutti i suoi membri, quali soggetti indipendenti e paritari di diritto internazionale, quasi a voler di nuovo fugare ogni dubbio sulla natura della Comunità che, si ripete, “ non è uno Stato e non ha mandati sovranazionali ”(art. 1

par. 3). Il richiamo al rispetto della sovranità di ogni Stato, sia in termini di non ingerenza negli affari interni ed esterni, sia in termini di rispetto della sua integrità territoriale ed indipendenza politica è infatti ripetutamente presente nell'art. 3 dello Statuto, dedicato ai principi alla base delle relazioni fra i membri del Commonwealth, costituendo il riflesso naturale dell'esperienza storica di questi Stati.

All'art. 2 si passa poi ad elencare le finalità della Comunità che comprendono la collaborazione in campo politico, economico, ecologico, umanitario, culturale e in altri campi (quest'ultima disposizione lascia intendere che l'elenco suddetto non è tassativo, ma può ampliarsi ad altre finalità nelle quali emerga in futuro la disponibilità a cooperare), lo sviluppo economico e sociale completo ed equilibrato all'interno di uno spazio economico comune, la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo in conformità con i principi e le norme di diritto internazionale formalmente riconosciuti, la cooperazione per garantire la pace e la sicurezza internazionale, l'attuazione di misure efficaci per la riduzione degli armamenti (anche nucleari) e delle spese militari fino al raggiungimento del disarmo comune e totale, l'aiuto giuridico reciproco e la collaborazione nelle altre sfere dei

¹⁷ Del tutto estranee a questo processo sono invece sempre rimaste e tutt'ora rimangono le tre repubbliche baltiche: Lituania, Lettonia ed Estonia.

rapporti giuridici, la soluzione pacifica delle controversie e dei conflitti fra gli Stati membri.

Più in generale si può dire che è il miglioramento della cooperazione fra gli Stati membri, sia in termini di efficienza che di ampliamento degli ambiti di collaborazione, lo scopo genericamente perseguito con la costituzione della CSI. Tale intento collaborativo trova nello Statuto strumenti concreti di realizzazione, a differenza delle generiche dichiarazioni di volontà a cooperare contenute nei precedenti accordi.

I principi a cui lo Statuto si ispira per la realizzazione di questi scopi sono indicati, come già detto, all'art. 3. Si tratta di un'elencazione prolissa che, depurata dalle molte ripetizioni presenti, enuclea sostanzialmente i seguenti principi: il rispetto della sovranità degli Stati membri; il diritto imprescindibile dei popoli all'autodeterminazione; l'inviolabilità delle frontiere di Stato; il rifiuto delle acquisizioni territoriali illecite; l'astensione dall'impiego della forza o della minaccia dell'uso della forza contro l'indipendenza politica di ogni Stato membro; la soluzione pacifica delle controversie, onde evitare minacce alla pace, alla sicurezza ed alla giustizia internazionale; la supremazia del diritto internazionale nelle relazioni interstatali; la garanzia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di appartenenza etnica, di lingua, di religione, di idee politiche; l'adempimento coscienzioso degli impegni assunti in base agli atti della Comunità, compreso lo Statuto.

Lo Statuto elenca poi all'art. 4 i campi di attività comune che sono: la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il coordinamento della politica estera, la collaborazione nella politica di difesa e di tutela delle frontiere esterne, la formazione di un mercato comune, lo sviluppo di sistemi di trasporto e di telecomunicazione, la tutela della salute e dell'ambiente, la politica sociale e migratoria, la lotta alla criminalità organizzata. Trattasi anche in questo caso di un elenco non tassativo.

Un rapido confronto fra l'Accordo di Minsk del 1991 e lo Statuto del 1993 ci mostra come, ai fini della nostra analisi, la differenza più importante fra questi due atti è rappresentata dal fatto che mentre nell'Accordo di Minsk l'art. 7, che definisce la sfera dell'attività comune degli Stati membri, non menziona fra queste attività la collaborazione per il mantenimento della pace e della sicurezza, l'art. 4 dello Statuto prevede la politica di difesa come uno dei settori di cooperazione.

Si può quindi essere indotti a concludere che nell'Accordo di Minsk la preoccupazione per il mantenimento della pace e della sicurezza nel territorio degli Stati membri era certamente presente: si pensi al riguardo a quanto dichiarato nel preambolo dell'Accordo circa la volontà di sviluppare reciproche relazioni basate sul principio del rifiuto dell'uso della forza armata nei rapporti internazionali e della soluzione pacifica delle controversie. Ma tale preoccupazione sembrerebbe riferirsi principalmente al problema del disarmo e della gestione dell'arsenale militare dell'ex-URSS, dato che della collaborazione per il mantenimento della pace si faceva menzione, oltre che nel preambolo, solo all'art. 6, par. 1, che trattava in specifico della riduzione degli armamenti (soprattutto nucleari) e delle forze armate¹⁸.

Come abbiamo già visto, dobbiamo infatti attendere la conclusione dell'Accordo di Kiev, perché la CSI si doti di strumenti per dare concreta attuazione alla cooperazione fra gli Stati membri nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Lo Statuto ha completato poi tali disposizioni includendo fra le attività comuni la cooperazione nel settore della politica della difesa¹⁹ e prevedendo a questo fine la Sezione III e la Sezione IV.

¹⁸ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, (in corso di pubblicazione), p. 3, nota 3.

¹⁹ Da una lettura più approfondita dello Statuto sembra emergere che la collaborazione nel settore della difesa è strettamente legata - o per meglio dire condizionata - a quanto disposto dall'art. 43 che prevede la facoltà degli Stati membri di apporre riserve, all'atto della ratifica, su un gran numero di articoli relativi ad attività cruciali per la collaborazione multilaterale, compreso ovviamente quest'ultimo settore. Questa possibilità chiaramente mira al cuore dell'ambizioso progetto di cooperazione che lo Statuto sembra perseguire, offrendo un semplice meccanismo che permette di eluderla. Essa viene giustificata dalla necessità di non rendere vano, a causa della mancata ratifica di alcuni Stati, il lavoro compiuto con l'elaborazione dello Statuto, ma come è stato giustamente osservato, la logica richiederebbe che le norme sottoponibili a

La prima è dedicata alla definizione del sistema di sicurezza collettiva e alla collaborazione politico-militare (artt. 11-15) e all'art. 11, rifacendosi implicitamente all'Accordo di Kiev²⁰, individua nei gruppi di osservatori militari e nelle forze di *peace-keeping* gli strumenti attraverso i quali gli Stati membri della CSI garantiranno la sicurezza all'interno della Comunità. La Sezione IV invece è dedicata alla prevenzione dei conflitti e alla soluzione delle controversie (articoli 16-18)²¹.

Artefici in prima persona della collaborazione in tutte le aree di attività elencate all'art. 4 saranno gli organi comuni della CSI ed in particolare i due organi di vertice, vale a dire il Consiglio dei Capi di Stato ed il Consiglio dei Capi di Governo.

Già operanti dal 1992, questi organi conoscono per mezzo delle disposizioni dello Statuto una precisazione delle loro funzioni: il

primo è l'organo direttivo della Comunità e svolge essenzialmente un ruolo politico: quello di analizzare, decidere e/o risolvere le questioni di principio che si pongono durante lo svolgimento delle attività comuni, mentre il secondo svolge sostanzialmente il ruolo di coordinare l'operato dei vari esecutivi nazionali nelle sfere di interesse comune.

All'interno di entrambe questi organi le decisioni vengono adottate mediante il metodo del *consensus*, che consiste nella presa di una decisione in assenza di qualsiasi obiezione che costituisca un ostacolo all'adozione della stessa. Inoltre lo Statuto accoglie anche il *principio della parte interessata* secondo cui, nella fase d'esame di una questione, qualunque Stato può dichiarare di non esserne interessato, cosa questa che gli dà tanto il diritto di non partecipare alla votazione quanto quello

riserva non siano quelle che riguardano parti fondamentali dell'accordo perché altrimenti quest'ultimo ne uscirebbe svuotato: in questo senso COZZARINI, *La Comunità*, p. 57 s.

²⁰ Si tratta di un riferimento indiretto in quanto l'art. 11 non cita espressamente l'Accordo di Kiev del 1992, ma essendo quest'ultimo l'unico atto che all'epoca avesse disciplinato la materia è chiaro che ci si riferisse ad esso.

²¹ Un'analisi approfondita di queste due sezioni verrà svolta nel capitolo successivo.

di impedire che l'efficacia della stessa si estenda nei suoi confronti. Al riguardo, così statuisce l'art. 23: "(q)ualunque Stato può dichiarare il proprio disinteresse alla questione; ciò non ostacola l'adozione della risoluzione" (quest'ultima parte dell'articolo indica il rapporto intercorrente fra questo principio e la regola del *consensus*: il dichiararsi non interessato non costituisce cioè un ostacolo ai fini della formazione del *consensus*). Dalla combinazione della regola del *consensus* con quella della parte interessata deriva che, mentre da una parte il principio della parte interessata permette di aggirare il problema del veto, dall'altra paradossalmente gli Stati che non si sono dichiarati disinteressati alla questione dispongono, nella sostanza, grazie alla regola del *consensus*, di un vero e proprio diritto di veto che permette loro di bloccare l'adozione della stessa sollevando obiezioni. L'ambiguità di questa procedura di voto si riflette anche nella duplicità di vantaggi e svantaggi che essa implica. Infatti se da una parte si favorisce la formazione del maggior numero possibile di accordi fra gli Stati membri della CSI, dall'altra trattasi di accordi che potrebbero essere conclusi anche da due soli Stati membri e ciò rischia ovviamente di pregiudicare il formarsi di una chiara volontà della Comunità, distinta da quella degli Stati membri, finendo per ostacolare il suo stesso funzionamento.

Tralasciamo l'analisi degli altri organi previsti dallo Statuto²² perché, come già detto, il nostro intento non è quello di analizzare la natura e il funzionamento della CSI in generale, ma quello di vedere anzitutto che ruolo e quali funzioni può esercitare nel settore del mantenimento della pace (relativamente alle misure per la prevenzione dei conflitti e per la soluzione pacifica delle controversie e delle crisi regionali, alla costituzione di forze di *peace-keeping*, all'adozione di misure coercitive) alla luce degli atti normativi della CSI e alla luce della Carta delle Nazioni

²² Essi sono: il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri e quello dei Ministri della Difesa, il Comitato di coordinamento e di consultazione, il Comando Supremo delle forze armate unite, il Consiglio dei Comandanti delle truppe di confine, il Tribunale economico, la Commissione dei diritti dell'uomo, l'Assemblea Interparlamentare. Vale solo la pena sottolineare che fra gli organi che costituiscono la struttura della CSI non esiste nessun tipo di collegamento se non il fatto di poter portare ogni questione di fronte al Consiglio dei Capi di Stato per sottoporla alla sua attenzione e che è sempre quest'ultimo che elaborerà le norme di procedura che regoleranno il funzionamento di ogni organo.

Unite e poi indagare quale ruolo essa abbia invece effettivamente svolto fino ad ora al fine del mantenimento della pace, in coordinamento e/o collaborazione con le Nazioni Unite.

Parte II: La CSI può essere considerata un accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite?

2. La nozione di accordo od organizzazione regionale nella Carta delle Nazioni Unite.

Dopo questa analisi che in breve ha tracciato la fisionomia e le finalità della Comunità degli Stati Indipendenti, ci poniamo un primo interrogativo: la CSI può essere considerata un accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite?

Questo capitolo (artt. 52-54) attribuisce agli accordi od organizzazioni regionali sia funzioni nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che questi dovranno svolgere nel rispetto ed in cooperazione con l'organizzazione mondiale, sia gli obblighi inerenti a tali funzioni.

Più precisamente l'art. 52 prevedendo l'obbligo delle parti di una controversia locale di tentare di risolverla mediante accordi od organizzazioni regionali, prima di deferirla al Consiglio di Sicurezza, conferisce agli accordi e alle organizzazioni regionali una sorta di "competenza primaria"²³ nella risoluzione di tali controversie.

²³ Nel capitolo successivo vedremo cosa debba intendersi con questa espressione.

L'art. 53 prevede invece che il Consiglio di Sicurezza possa utilizzare gli accordi o le organizzazioni regionali per compiere azioni coercitive sotto la sua direzione oppure possa autorizzare tali azioni quando l'iniziativa della loro adozione provenga dagli stessi. Infine l'art. 54 pone agli accordi od organizzazioni regionali l'obbligo di tenere pienamente informato il Consiglio di Sicurezza dell'azione intrapresa o progettata per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Perché possa svolgere queste funzioni, così come perché possano essergli imputati certi obblighi, la CSI deve quindi potersi ritenere o un'organizzazione internazionale regionale o un accordo regionale²⁴.

Vediamo allora prima di tutto quale è il significato che la Carta conferisce ai termini "*arrangements or agencies*", se si fa riferimento alla versione originale in inglese della Carta, oppure ai termini "*accords ou organismes régionaux*", se si considera invece quella francese. In seguito vedremo quale è il significato che la Carta conferisce al carattere "*regionale*" che in essi deve riscontrarsi.

E' ben risaputo che nella Carta non è contenuta nessuna definizione di accordi od organizzazioni regionali²⁵. Dobbiamo allora ricorrere o alla dottrina, che ha

²⁴ E' comunque opportuno ricordare che agli accordi e alle organizzazioni regionali non rientranti nel capitolo VIII della Carta non è preclusa la possibilità di svolgere funzioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Essi possono certamente adottare misure volte alla prevenzione dei conflitti e alla soluzione pacifica delle controversie. Ma in questo caso, a differenza di quello che avviene nel caso in cui si tratti di accordi od organizzazioni regionali rientranti nel capitolo VIII, la Carta non esprimerà una preferenza perché gli Stati parti ad una controversia locale tentino di risolverla facendo prima di tutto uso degli strumenti di soluzione messi a disposizione dall'accordo o dall'organizzazione regionale rispetto al Consiglio di Sicurezza. C'è poi da dubitare fortemente che tali accordi od organizzazioni regionali possano compiere azioni coercitive. Quest'ultimo aspetto ha rilevanza nel caso in cui essi abbiano istituito forze di *peace-keeping* con poteri che vanno al di là di quelli tipici del modello di *peace-keeping*, tradizionale, vale a dire il cui mandato prevede la possibilità di ricorrere all'uso della forza armata in casi diversi da quello della legittima difesa. Non trattandosi infatti di accordi od organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII il compimento da parte di tali forze di azioni coercitive dovrebbe ritenersi illegittimo non essendo giustificato dall'art. 53 della Carta.

variamente interpretato le disposizioni della Carta, per comprendere quale sia il significato più idoneo a queste espressioni, o alla nozione di accordo ed organizzazione regionale che emerge dalla prassi dei vari organi delle Nazioni Unite.

Partiamo dalla dottrina.

E' anzitutto opinione condivisa che i due termini “*accordi*” ed “*organizzazioni*” siano usati come alternativi e non come sinonimi²⁶. Se ne desume che la Carta non ha voluto predeterminare il grado di istituzionalizzazione dei soggetti a cui si riferisce, permettendo così un'ampia gamma di possibilità: dal massimo grado di istituzionalizzazione, rappresentato dalle organizzazioni internazionali aventi propria personalità giuridica internazionale e operanti attraverso propri organi, a gradi minori di istituzionalizzazione, rappresentati dagli accordi che generano unioni istituzionali di Stati, cioè gruppi di Stati che agiscono attraverso organi comuni degli Stati membri creati *ad hoc*, o dalle unioni semplici, che si limitano a coordinare l'attività svolta dagli organi dei singoli Stati membri²⁷.

Per quanto riguarda poi il significato delle singole espressioni, non vi è anzitutto ragione di ritenere che la Carta intenda per organizzazioni internazionali qualcosa di diverso da quella che è la nozione comunemente condivisa in dottrina²⁸, vale a dire un'associazione volontaria di Stati, costituita mediante atti internazionali²⁹, che si

²⁵ Sul perché di questa scelta vedi KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, in *La Charte des Nations Unies* (a cura di Cot, Pellet), Bruxelles, 1985, p. 800.

²⁶ In questo senso KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., p. 802 s. e HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements. Article 52*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary* (a cura di Simma, Mosler), Monaco, 1995, p. 694.

²⁷ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, cit., p. 198; PERRIN DE BRICHAMBAUT, *Le Nations Unies e les systèmes régionaux*, in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, SFDI Colloque de Rennes*, Parigi, 1995 p. 98; MARCHISIO, *L'ONU, il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 284.

Per la distinzione fra unioni istituzionali e unioni semplici si veda MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 229-231.

²⁸ Ciò sembrerebbe esser confermato da quegli autori che hanno estrapolato, dall'analisi delle disposizioni della Carta, lo schema generale di organizzazione internazionale in essa delineato: vedi in questo senso PANEBIANCO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 19 s. e BALLARINO, *Organizzazione internazionale*, Milano, 1989, p. 19 s.

²⁹ Il problema che si pone quando si cerca di definire il concetto di organizzazione internazionale è se l'atto internazionale a fondamento della stessa debba essere o no un accordo giuridico internazionale.

Una parte della dottrina ritiene che la costituzione di un'organizzazione internazionale, si riconduce *generalmente* ad un'atto, posto in essere da una pluralità di Stati, la cui natura è quella di trattato

concreta in un ente a carattere stabile, distinto e separato dagli Stati membri – avente quindi una propria personalità giuridica internazionale – e dotato di un apparato organizzativo proprio, attraverso il quale attua finalità comuni dei consociati esercitando le competenze internazionali che questi ultimi gli hanno conferito³⁰. Nessuna disposizione della Carta sembra infatti indicare una nozione di organizzazione internazionale diversa da questa.

Quanto invece al significato del termine accordo o *arrangement*, si osserva che la dottrina si divide sostanzialmente in due: una parte sostiene che, sebbene il capitolo VIII richieda - come minimo - che ogni gruppo regionale sia basato su di un accordo, l'uso generico che si fa di questo termine lo rende ambiguo in misura tale da permetterne un'interpretazione che comprenda sia gruppi regionali di Stati fondati su *accordi giuridici internazionali* sia quelli che si basano sui cosiddetti *accordi non vincolanti* dal punto di vista del diritto internazionale, quali ad esempio intese

internazionale, salvo il condiviso principio della libertà di scelta, da parte degli Stati, della forma e del procedimento per la stipulazione dei trattati (come previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (artt.11-16)).

L'uso del termine "*generalmente*" indica che per questi autori il trattato rappresenta il modo normale di costituzione di un'organizzazione internazionale, ma nulla impedisce che essa si costituisca in altra maniera. L'idea è ben espressa da ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università degli studi di Milano*, 1966, p. 70 ss., quando dice: "there are a number of international organizations the constituent instrument of which takes some other forms". Per altri autori che sono della stessa opinione vedi BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. La teoria dell'organizzazione*, Padova, 1971, p. 39 ss., VITTA, *Studi sui trattati*, Torino, 1958, p. 52; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, p. 72; CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984, p. 100; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 518. Per alcuni casi che sono considerati essere degli esempi concreti di costituzione di organizzazioni internazionali attraverso procedimenti diversi dalla negoziazione di un trattato si veda invece FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionali: costituzione e vicende*, Milano, 1997, capitolo 2.

Per altri autori invece l'esistenza dell'accordo internazionale è indispensabile perché si possa parlare di organizzazione internazionale, perché solo tramite esso gli Stati membri esprimono chiaramente la loro volontà ad obbligarsi: in questo senso MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. Principi generali*, Torino, 1985, p. 69 s.; TUNKIN, *The Legal Bases of International Organisation Action*, in *Manuel sur les organisations internationales* (a cura di Dupuy), Dordrecht-Boston-Lancaster, 1988, p. 262; BALLADORE, PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 204 s.; SCHERMERS, *Les organisations internationales*, in *Droit international. Bilan et perspectives* (a cura di Bedjaoui), Parigi, 1991, vol. 1, p. 80; CARREAU, *Droit international*, Parigi, 1991, p. 367.

Infine una parte della dottrina sostiene che un'organizzazione internazionale possa sorgere anche in fatto, cioè indipendentemente dall'approvazione di un apposito trattato o di altri atti giuridici internazionali. Secondo questi autori, tale ipotesi sembra realizzarsi nel Comitato Internazionale della Croce Rossa e nell'OSCE; vedi FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionali*, cit., pp. 55-82.

politiche o dichiarazioni d'intenti³¹, a condizione comunque che anche in quest'ultima ipotesi sia presente un minimo di stabilità³². L'altra parte della dottrina ritiene al contrario che gli accordi regionali di cui parla l'art. 52 par. 1, sono solo gli accordi giuridici internazionali³³.

³⁰ DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997, p. 15 s.

³¹ Sono di questa opinione GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 199; BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1990, p. 682 s.; HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., pp. 703-705 in cui si sottolinea che il problema si è posto in particolare con riferimento alla CSCE (oggi OSCE), la quale, nella Dichiarazione di Helsinki del 10 luglio 1992 (paragrafo 25) e nell'annessa Decisione III (paragrafo 17 ss.), si è autodefinita "accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite". Secondo gli autori l'atteggiamento tenuto dal Consiglio di Sicurezza in seguito a tale dichiarazione dimostrerebbe che le Nazioni Unite, nel qualificare una certa entità come accordo od organizzazione regionale ai sensi della Carta, sono sostanzialmente interessate a valutare la loro capacità di svolgere le funzioni tipiche di un'organizzazione regionale e non tanto a ricercare l'esistenza o meno, a loro fondamento, di un accordo giuridico internazionale. Il dato formale passerebbe quindi in secondo piano. A favore della natura di organizzazione regionale ai sensi della Carta delle Nazioni Unite dell'OSCE si esprime CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996, p. 225. Riconoscendo che essa non si fonda su un vero e proprio accordo internazionale in senso giuridico, ma anche che "ha le carte pienamente in regola con l'art. 52", egli fa intendere che dal suo punto di vista l'espressione *arrangement* usata dalla Carta ricomprende anche gli accordi giuridici internazionali.

³² In questo senso si è espressa anche la Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 26 novembre 1984 nell'affare delle *Attività militari e paramilitari* fra Nicaragua e Stati Uniti, negando il carattere di accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta del Gruppo di Contadora: I.C.J., *Reports*, 1984, p. 392 ss., par. 107.

³³ In questo senso Kelsen, *The Charter of the United Nations*, Londra, 1955, p. 319.

Vale la pena aprire una piccola parentesi sul significato di accordo giuridico internazionale e sulla differenza che intercorre fra questo e i cosiddetti accordi non vincolanti. Secondo SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, p. 282, un accordo ha valore giuridico, quando è espressione della convergenza della volontà delle parti ad osservare come obbligatorie certe regole di condotta o impegni internazionali in esso contenuti.

CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999, p. 62 ss. precisa che "un accordo può risultare da ogni genere di manifestazione di volontà degli Stati purchè di identico contenuto e purchè dirette ad obbligarli". Quando al contrario dal testo dell'accordo (cioè dal contenuto e dal linguaggio utilizzato), oppure dai comportamenti concretamente tenuti durante e dopo la sua sottoscrizione "non risulti una sicura volontà ad obbligarsi, siamo di fronte ad intese fra i governi, cui spesso si dà anche il nome di accordi, ma che certamente non hanno natura di veri e propri accordi in senso giuridico, essendo tale natura esclusa da quanto risulta dal testo oppure dalle dichiarazioni di coloro che lo sottoscrivono".

La prassi recente fornisce vari esempi: è facile infatti constatare, come nota la risoluzione n. 29 del 23 agosto 1983 dell'Institut de Droit International circa i testi internazionali aventi portata giuridica e i testi che ne sono privi (RDI, 1983, 1002) "che gli Stati adottano frequentemente, sotto diverse denominazioni, dei testi per mezzo dei quali accettano, nelle loro relazioni reciproche, degli impegni per i quali essi convergono, espressamente o implicitamente, che non abbiano carattere giuridico o il cui carattere e portata sono difficili da determinare" in SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 319 s.

Secondo altri autori poi, perché si possa parlare di accordi giuridici, l'obbligatorietà delle regole di diritto in esso contenute non deve essere solo enunciata, affidandone l'adempimento alla buona volontà delle parti: occorre che l'accordo preveda o istituisca delle procedure per sanzionarne l'inadempimento (es. arbitrato, mezzi di autotutela come per esempio interventi, rappresaglie ect...): l'assenza, nell'accordo, di meccanismi in grado di gestire le situazioni derivanti dalla sua violazione sarebbe quindi di per sé indice della natura non giuridica dello stesso. In questo senso COZZARINI, *La Comunità*, cit., p. 37.

Anche sul significato che la Carta conferisce al carattere *regionale* degli accordi od organizzazioni, emergono sostanzialmente due nozioni, una estensiva e l'altra restrittiva³⁴.

Secondo la prima, il carattere regionale degli accordi e delle organizzazioni, così come inteso dal capitolo VIII, è qualcosa di più ampio della nozione di accordi conclusi da Stati territorialmente vicini³⁵; in altri termini ogni gruppo di Stati, anche se non caratterizzato dalla prossimità geografica ma che si fonda sui comuni interessi dei suoi membri, può ugualmente qualificarsi come accordo od organizzazione regionale entro il significato del capitolo VIII, dato che nessuna disposizione di quest'ultimo capitolo permette di escludere la sua applicazione nei confronti di gruppi di Stati fra i quali non è presente il requisito della prossimità territoriale³⁶. Le sfumature fra le posizioni di coloro che condividono questa interpretazione estensiva sono poi tante, ma ai nostri fini è sufficiente quanto appena detto³⁷.

Invece secondo la nozione restrittiva, il carattere regionale degli accordi e delle organizzazioni è inteso dal capitolo VIII in senso geografico e dato che la contiguità geografica, cioè l'essere territorialmente vicini, deve considerarsi il requisito

³⁴KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., pp. 800-802; . DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali*, in *La Comunità internazionale*, 1995, cit., pp. 232-234; GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., pp. 195-197; HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., pp. 692-694.

³⁵ GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York-Londra, 1969, p. 184 ss.

³⁶ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 197.

³⁷ Non possiamo però non citare alcuni dei contributi più importanti: così KELSEN, *The Charter*, cit., p. 319 s., secondo il quale: "As used in Chapter VIII of the Charter [...], the term 'regional' has also the connotation of 'partial', that is to say, treaties concluded only by a part of the Members of the United Nations [...] (s)uch treaties are concluded to satisfy certain common interests of the contracting parties. The community of interests may - but need not necessary be - based on their geographical propinquity. There is good reason to assume that, according to the intention of the framers of the Charter, the meaning of the term 'regional arrangements' is wider than that of treaties concluded by some neighbouring states". Della stessa opinione MARCHISIO, *L' ONU*, cit., p. 284 s., per il quale nulla lascia intendere che la Carta delle Nazioni Unite abbia voluto intendere la regione in senso geografico, discostandosi dal significato che comunemente si attribuisce al concetto di regione in diritto internazionale, e cioè quello di comunità parziale d'interessi nell'ambito della comunità internazionale universale. E ancora VAN KLEFFENS, *Regionalism and Political Pacts*, in *American Journal of International Laws*, 1949, p. 668 s. che sostiene che l'accordo regionale è un'associazione volontaria di Stati sovrani di una determinata zona geografica o che hanno interessi comuni in tale zona; PADEL FORD, *Regional Organizations and the United Nations*, in *International Organization*, vol. 8, 1954, p. 203 ss.; VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 431.

necessario per la qualificazione di una regione, ne deriva che soltanto Stati confinanti possono istituire un accordo od organizzazione regionale.

Deve dunque esistere un certo grado di prossimità territoriale fra gli Stati membri perché si possa parlare di accordi od organizzazioni regionali³⁸.

Per quanto riguarda invece la prassi dei vari organi delle Nazioni Unite, questa sembra aver accolto una nozione estensiva di accordi od organizzazioni regionali: se è vero che i primi accordi od organizzazioni ad essere riconosciuti come tali (cioè l'Organizzazione degli Stati Americani, l'Organizzazione per l'Unità Africana, la Lega degli Stati Arabi) si caratterizzano per legami di prossimità geografica, è anche vero che, chiamata ad esprimersi sulla natura di organizzazione regionale, ai sensi del capitolo VIII della Carta, della Lega degli Stati Arabi, l'Assemblea Generale, con risoluzione n. 477 dell'ottobre 1950, fece chiaramente intendere che, secondo la propria interpretazione, il carattere regionale non implicava necessariamente la prossimità territoriale, ma era soprattutto indice di affinità e condivisione d'interessi dei suoi membri³⁹.

³⁸ In questo senso VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Parigi, 1948, p. 31 ss; YEPES, *Les accords régionaux et le droit international*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, II, vol. 71, 1947, p. 252; BOUTROS-GHALI, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Parigi, 1949, p. 101; BEYERLIN, *Regional Arrangements*, in *The United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2 (a cura di Wolfrum), Dordrecht-London-Boston, 1995, p. 1040, che specifica che non ogni accordo od organizzazione parziale può esser qualificata come regionale: deve esistere infatti quello che l'autore definisce "a certain degree of geographical links" fra gli Stati membri, da intendersi come vicinanza e non anche come adiacenza. Degna di nota è anche la posizione di HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., pp. 692-694, che pur sostenendo l'interpretazione restrittiva, ne danno una giustificazione diversa. Ammettono che il criterio della vicinanza non è espressamente richiesto dal capitolo VIII e non lo si può dedurre dalla previsione che gli accordi od organizzazioni regionali possano prendere misure regionali. Per esse deve infatti intendersi misure prese da Stati parte e contro Stati parte all'accordo od organizzazione regionale, il che non implica che debba trattarsi di Stati contigui territorialmente. Secondo questi autori è piuttosto lo scopo che spinse i redattori della Carta a concepire il capitolo VIII, che implica la necessità di un certo grado di prossimità territoriale fra i membri di tali accordi od organizzazioni. Si voleva infatti affiancare al Consiglio di Sicurezza dei soggetti che contribuissero al mantenimento della pace attraverso la soluzione di controversie di carattere locale, sfruttando la loro familiarità e conoscenza delle problematiche locali, cosa che gli conferiva competenza, affidabilità e legittimità di fronte alle parti in conflitto. E' chiaro che per avere tali caratteristiche, doveva trattarsi di entità composte da Stati fra i quali esisteva un certo grado di prossimità territoriale. Per una loro definizione complessiva del concetto di accordi od organizzazioni regionali vedi p. 699. Critico nei confronti di questa posizione è invece GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 197.

³⁹ KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., p. 811.

Lo stesso significato, cioè favorevole ad una nozione ampia di accordi ed organizzazioni regionali, hanno le più recenti affermazioni del Segretario Generale, contenute nel rapporto conosciuto come *An Agenda for Peace*⁴⁰ del 17 giugno 1992, che rappresenta indubbiamente il più significativo contributo alla discussione sulla definizione di accordi od organizzazioni regionali.

Nell'individuazione degli accordi od organizzazioni regionali esistenti, questo documento suggerisce anzitutto di adottare un'interpretazione flessibile e di abbandonare l'interpretazione restrittiva e testuale dei termini del capitolo VIII.

Dopo questa premessa, al paragrafo 61 si considera con estremo favore l'assenza nella Carta di una definizione di accordo od organizzazione regionale. Essa genera infatti quel grado di utile flessibilità delle disposizioni normative che permette di comprendere nel capitolo VIII un'ampia varietà di entità od associazioni, quali le organizzazioni internazionali create sia prima che dopo la nascita delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali di mutua sicurezza e difesa, quelle per lo sviluppo regionale generale o per la cooperazione in particolari materie o funzioni ed infine i gruppi creati per trattare una specifica questione politica, economica o sociale di attuale interesse, ossia organizzazioni il cui trattato istitutivo non esplicita necessariamente l'intenzione dei contraenti di occuparsi del mantenimento della pace.

Quanto appena detto potrebbe far sorgere il dubbio che l'interpretazione estensiva accolta dall'*Agenda for Peace* contraddica la Carta che definisce accordi od organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII quelli che si occupano del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La contraddizione è risolta se si pensa che secondo questo documento, la qualificazione di un accordo od organizzazione come accordo od organizzazione ai sensi del capitolo VIII della Carta deve avvenire secondo criteri sostanziali e non in base a criteri formali, cioè si deve valutare l'effettiva volontà e capacità dell'accordo od organizzazione di assolvere le funzioni di mantenimento della pace e della

⁴⁰ UN Doc. A/47/277 e S/24111.

sicurezza internazionale. Ciò vuol dire che ogni qual volta un accordo od organizzazione, che in base al suo trattato istitutivo tratti esclusivamente di questioni sociali, tecniche od economiche, si doti di meccanismi per la gestione e la soluzione di conflitti e agisca nella prassi come foro regionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, non si può obiettare che non siamo di fronte ad accordi od organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII. Così facendo si è voluta ammettere la possibilità che accordi od organizzazioni regionali sorti ad esempio per affrontare questioni puramente sociali acquistino la qualifica di accordi od organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII in un momento successivo alla loro istituzione, cioè una volta che si siano ristrutturati e dotati degli strumenti necessari per agire nella prassi come accordi ed organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII.

Si pensi ad esempio all'Organizzazione per la cooperazione economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), sorta nel 1975 per promuovere la cooperazione economica dei suoi membri e che al momento della sua istituzione non poteva essere definita come accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII. In seguito alla stipulazione, nel nell'aprile del 1978 del *Protocol on non-aggression* e nel maggio 1981 del *Protocol relating to the mutual assistance on defence*, essa ha invece acquisito funzioni tipiche di un'alleanza difensiva e di un sistema regionale di sicurezza collettiva che permettono di qualificarla fra gli accordi e le organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII⁴¹. Anzi è proprio in riferimento a quest'organizzazione che il Consiglio di Sicurezza ha adottato l'unica l'autorizzazione a far uso della forza armata, espressamente rivolta ad un accordo od organizzazione regionale "ai sensi del capitolo VIII".

⁴¹ HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 709; GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 200.

Mi riferisco alla risoluzione n. 1132 dell'8 ottobre 1997 con la quale si decise l'adozione di misure sanzionatorie contro la Sierra Leone⁴². In essa il Consiglio di Sicurezza, agendo espressamente ai sensi del capitolo VIII della Carta, autorizzava l'ECOWAS: *"to ensure strict implementation of the provisions of this resolution [...] including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting inward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations"*. Questa disposizione comportava infatti un'implicita autorizzazione ad usare la forza per garantire l'applicazione delle misure d'embargo contro la Sierra Leone⁴³.

Sia il Consiglio di Sicurezza che l'Assemblea Generale sembrano aver accolto l'amplia nozione di accordo ed organizzazione regionale proposta dal Segretario Generale: il primo, ha più volte invitato gli accordi e le organizzazioni regionali a studiare nuove forme per rafforzare la loro attività nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale invito è sempre stato rivolto a molti accordi od organizzazioni internazionali, non solo quelli la cui attività principale attiene al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma anche a quelli che promuovono, fra i loro membri, una cooperazione che riguarda prevalentemente o esclusivamente il settore economico, scientifico, sociale, culturale etc.

A sua volta l'Assemblea Generale, ha dimostrato di conformarsi al criterio della flessibilità proposto dal Segretario Generale quando, su sua iniziativa, il 1° agosto 1994, veniva convocato il primo meeting delle organizzazioni regionali a cui venivano invitate organizzazioni come l'ASEAN, la CARICOM, l'ECOWAS, la NATO, l'OSCE, l'UEO, l'Organizzazione per la Conferenza Islamica ect., invito che riflette appieno l'accettazione di questa visione.

L'ampiezza di questa definizione riflette anzitutto la presa di coscienza che ogni attività di cooperazione fra gli Stati, che si realizzi all'interno di accordi od

⁴² Più precisamente si trattava del divieto di commercio di petrolio e prodotti petroliferi, di armi, di veicoli ed altri materiali militari).

⁴³ VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 448 s.

organizzazioni regionali, ha bisogno di adattarsi con grande flessibilità e creatività alla realtà di situazioni politiche, economiche e sociali che sono l'una diversa dall'altra⁴⁴.

Essa sembra poi esser pienamente giustificata dalla lettera della Carta e dai lavori preparatori. Quanto alla prima, il modo con cui le disposizioni del capitolo VIII si riferiscono agli accordi e alle organizzazioni regionali, vale a dire il non aver dato nessuna definizione di questa espressione come pure il non aver predeterminato il loro livello di istituzionalizzazione, sembrano infatti indicare che non si è voluto sottendere un modello specifico di accordo o di organizzazione a scapito di altri. Dal canto loro i lavori preparatori, che testimoniano il mancato accoglimento dell'emendamento egiziano⁴⁵, mirante ad introdurre nella Carta una definizione molto precisa di accordo od organizzazione regionale, sembrano dimostrare che la vaghezza delle disposizioni della Carta circa tale nozione era voluta, in quanto ritenuta utile per far rientrare in essa il maggior numero possibile di accordi ed organizzazioni regionali⁴⁶.

Infine questa lettura dell'espressione accordi ed organizzazioni regionali deve essere inquadrata nell'ambito del nuovo approccio *flessibile e pragmatico*, cioè che tiene conto del tipo di cooperazione e di organizzazioni coinvolte⁴⁷, che le Nazioni Unite hanno adottato verso gli accordi e le organizzazioni regionali dopo la fine della guerra fredda per cercare di rilanciare e migliorare la cooperazione con essi.

Se infatti durante questo periodo è stato difficile per le Nazioni Unite svolgere un ruolo efficiente nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza

⁴⁴ DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali*, cit., p. 234.

⁴⁵ Secondo l'emendamento egiziano con l'espressione doveva infatti intendersi: "(o)rganizations of a permanent nature grouping in a given geographical area several countries which, by reason of their proximity, community of interests, or cultural, linguistic, historical or spiritual affinities, make themselves jointly responsible for the peaceful settlement of any disputes which may arise between them and for the maintenance of peace and security in their region, as well as for the safeguarding of their interests and the development of their economic and cultural relations". Si legge in UNCIO Documents, vol. 12, p. 850. Sul significato del mancato accoglimento dell'emendamento egiziano si veda per tutti HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 689 e GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations*, cit., p. 356.

⁴⁶ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 17 s.

internazionale, con la fine della guerra fredda l'organizzazione mondiale è stata chiamata a ripensare il proprio ruolo e il proprio intervento in questo settore. E' così che a partire da questo momento le attività concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sono divenute le attività principali dell'ONU.

Lo strumento a cui le Nazioni Unite hanno fatto prevalentemente ricorso per assolvere il loro ruolo di garanti della pace è stato l'istituzione di forze di *peace-keeping*. In pochi anni il loro numero è cresciuto enormemente, mentre la natura dei conflitti ha contribuito a diversificare e complicare le loro funzioni. Di fronte a questa realtà è subito apparso chiaro che le Nazioni Unite non avrebbero avuto da sole le risorse politiche, militari e finanziarie necessarie per affrontare, per mezzo dell'istituzione di tali forze, tutte le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. D'altro canto il ricorso ai singoli Stati membri per l'organizzazione, la gestione e il finanziamento di dette operazioni, avrebbe comportato (come infatti è avvenuto) il rischio che gli Stati non agissero nei modi e nei tempi richiesti dal Consiglio di Sicurezza quando ciò non coincideva con i loro interessi politici⁴⁷. Si comprende allora facilmente perché le Nazioni Unite, su impulso del Segretariato, abbiano perseguito, dall'inizio degli anni novanta, la strada del rafforzamento e dello sviluppo della cooperazione con le organizzazioni regionali, riscoprendo in esse “*potenziali partners*”⁴⁹ con cui condividere la funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nel discorso di apertura del secondo meeting fra le Nazioni Unite e gli accordi ed organizzazioni regionali, il 15 febbraio 1996, il Segretario Generale Boutros-Ghali dichiarava infatti: “*A division of labour between the United*

⁴⁷ Parole testuali del Segretario Generale delle Nazioni Unite, vedi al riguardo *Press Release*, SG/SM/5895.

⁴⁸ DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali*, cit., p. 234.

⁴⁹ L'espressione è tratta dal par. 7 dello studio condotto dalla *Lessons Learned Unit* del *Department of Peace-keeping Operations* del Segretariato, studio intitolato “*Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment - Suggested Principles and Mechanisms, March 1999*”, in <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/regcoop.htm>, che contiene una sintesi dell'impegno delle Nazioni Unite volto a rilanciare la decentralizzazione delle funzioni del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la cooperazione con le organizzazioni regionali.

*Nations and regional organizations - or delegation from the United Nations to regional organizations - has [...] become more urgent*⁵⁰ ”.

Tutta questa prassi favorevole ad una nozione ampia di accordi ed organizzazioni regionali può quindi far lecitamente pensare all’affermarsi di una norma di diritto internazionale consuetudinario che ha accolto tale ampia nozione ed ha modificato la lettera della Carta.

Al di là dei diversi significati che dottrina e prassi conferiscono all’espressione “*regional arrangements or agencies*” o “*accords ou organismes régionaux*”, non vi è nessun dubbio sul fatto che la Carta preveda due requisiti solo in presenza dei quali si può parlare di un accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII.

Come abbiamo precedentemente accennato, si richiede anzitutto la competenza degli accordi e delle organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, vale a dire che il capitolo VIII si riferisce solo agli accordi od organizzazioni regionali che possono direttamente contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza⁵¹.

La conferma più recente ed esplicita della necessità di questo requisito è rappresentata dalla sentenza dell’11 giugno 1998 della Corte Internazionale di Giustizia sull’affare della *Frontiera terrestre e marittima tra il Camerun e la Nigeria*, in cui si esclude che la Commissione del bacino del lago Ciad, pur esercitando le proprie funzioni in un’area geografica determinata, possa essere considerata un’organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta in quanto non

⁵⁰ *Press Release*, SG/SM/5895.

⁵¹ VELLAS, *Le régionalisme international*, cit., p. 41 ss.; BOUTROS-GHALI, *Contribution à l’étude*, cit., p. 22 ss.; WOLF, *Regional Arrangements and the UN Charter*, in *Enciclopedia of Public International Law*, vol. 6, Amsterdam-New York- Oxford, 1983, p. 289.

prevede fra i propri fini quello di regolare questioni attinenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁵².

Su questo punto la dottrina si è chiesta in particolare se le alleanze militari a fini difensivi (come la NATO, ANZUS, UEO....), potessero essere considerate come organizzazioni volte “principalmente ed essenzialmente” al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e quindi potessero essere comprese fra gli accordi e le organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII della Carta.

Una parte cospicua della dottrina ha per lungo tempo sostenuto che le alleanze militari a fini difensivi non potevano essere qualificate come accordi od organizzazioni regionali veri e propri perché i loro trattati istitutivi non prevedevano né meccanismi per la soluzione pacifica delle controversie, né disposizioni per l'adozione di misure coercitive. Essendo state concepite per meglio organizzare la mutua difesa collettiva, il loro fondamento giuridico doveva rinvenirsi non nel capitolo VIII, ma nel capitolo VII, art. 51⁵³.

Contro questa tesi si è argomentato che il fatto che fossero state create per organizzare la legittima difesa collettiva e il fatto che il diritto di legittima difesa collettiva fosse contemplato nel capitolo VII e non nel capitolo VIII non sono elementi sufficienti per concludere che queste fossero organizzazioni distinte dagli accordi/organizzazioni regionali di cui tratta il capitolo VIII. Infatti dato che nessuna disposizione della Carta impedisce agli accordi od organizzazioni regionali di esercitare la legittima difesa collettiva, così come nessuna disposizione della Carta impedisce che le alleanze militari possano essere investite, per esempio, di funzioni coercitive in base all'art. 53, non vi è ragione di tenere distinte le alleanze militari difensive dagli accordi/organizzazioni regionali, e quindi negare alle prime la natura

⁵² MARCHISIO, *L' ONU*, cit., p. 286.

⁵³ VAN KLEFFENS, *Regionalism and Political Pacts*, cit., p. 669; KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, in *United Nations Peace-keeping* (a cura di Cassese), Alphen aan den Rijn, 1978, p. 102.

di accordo/organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII argomentando che queste sono destinate ad organizzare la legittima difesa collettiva⁵⁴.

Oggi giorno questa disputa appare completamente superata data la nozione ampia di accordi od organizzazioni regionali oramai accolta nella prassi.

In secondo luogo il capitolo VIII richiede che gli accordi regionali o gli statuti istitutivi delle organizzazioni regionali e soprattutto le loro attività siano conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite⁵⁵.

I principi e i fini a cui gli accordi e le organizzazioni regionali devono conformarsi sono quelli individuati dall'art. 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite.

Questo requisito deve essere interpretato nel senso della compatibilità - e non della piena identità - dei fini e principi delle Nazioni Unite ai fini, principi ed attività degli accordi e delle organizzazioni regionali, come esplicitamente si legge nella versione del testo in francese dell'art. 52: "Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient *compatibles* avec les buts et les principes des Nations Unies".

In caso di contrasto, si deve escludere che si tratti di accordi o di organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII; essi potranno quindi svolgere certe funzioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma non avranno, come abbiamo già detto, né i poteri né gli obblighi che questo capitolo conferisce agli accordi ed alle organizzazioni regionali.

⁵⁴ KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, in *American Journal of International Law*, vol. 45, 1951, p. 162 ss.

⁵⁵ A ben guardare è proprio la conformità delle attività concretamente svolte ai fini e ai principi delle Nazioni Unite che è effettivamente importante rilevare per valutare se un accordo o un'organizzazione regionale rientri o meno fra i soggetti a cui si riferisce il capitolo VIII della Carta. Senza voler con questo sminuire l'importanza della conformità dell'accordo regionale o istitutivo dell'organizzazione regionale ai fini e ai principi della Carta, è infatti piuttosto improbabile che esso contenga espressamente l'indicazione di fini o principi che costituiscono una chiara violazione della Carta. Anzi alcune organizzazioni regionali prevedono espressamente nei loro statuti istitutivi una clausola di compatibilità con la quale gli Stati membri dichiarano di agire in conformità ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite: ad esempio l'art. 136 del trattato istitutivo dell'OSA, concluso a Bogotà il 30 aprile 1948 e più volte emendato.

2.1 La CSI come organizzazione regionale ai sensi della Carta.

Domandandoci come prima cosa se la CSI possieda o meno il carattere della regionalità, la risposta è certamente affermativa, qualunque sia l'interpretazione che si accolga di tale requisito.

Trattasi anzitutto di un'entità composta da Stati confinanti. Inoltre l'area geografica in cui tali Stati si collocano può anche essere considerata una regione in senso geopolitico dato che, nati dal processo di smembramento dell'URSS, questi Stati possiedono un retaggio storico-culturale comune⁵⁶.

Per quanto riguarda poi la sua natura di accordo od organizzazione dobbiamo premettere che ai fini della nostra analisi qualora si riuscisse a dimostrare la natura di accordo regionale della CSI, non sarebbe necessario anche indagare se si tratti o meno un'organizzazione internazionale. Qualificare la CSI come accordo regionale sarebbe infatti sufficiente per farla rientrare fra le entità a cui si riferisce il capitolo VIII⁵⁷.

⁵⁶ In questo senso PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p.20.

⁵⁷ Ci sembra comunque importante riportare alcune opinioni sulla natura o meno di organizzazione internazionale della CSI: fra gli autori che negano che la CSI sia un'organizzazione internazionale vi è anzitutto chi ritiene che si tratti di unione semplice di Stati, vale a dire: "una cornice di principi e di fini attraverso la quale gli Stati realizzano il coordinamento delle loro attività in alcuni settori". Le finalità della CSI, la natura dei suoi organi e degli atti che questi possono adottare gli impedirebbero infatti di operare sul piano internazionale come soggetto a se stante, distinto dagli Stati membri. L'art. 2 dello Statuto dichiara infatti che lo scopo della CSI è quello del coordinamento delle attività degli Stati membri e non quello dello sviluppo di attività e politiche proprie. Coerentemente a ciò nello Statuto CSI si parla di "sfere di attività comune" e non di materie di competenza della Comunità. Quanto agli organi, nonostante la denominazione usata, sembrerebbero esser conferenze internazionali sia perché sono composti dai rappresentanti degli Stati, cioè da individui che al loro interno operano come organi dei rispettivi Stati, sia perché i soggetti scelti a svolgere questo ruolo di rappresentanza sono i massimi vertici delle istituzioni statali corrispondenti al settore di competenza dell'organo. Inoltre gli atti che questi organi possono adottare non sono vincolanti, dato che in tal caso lo Statuto avrebbe dovuto specificare tale loro efficacia, cosa invece che non fa. Infine non sembra che tali organi possano adottare delibere con la maggioranza dei suoi componenti. Il Consiglio anzitutto non specifica la procedura di voto di tutti gli organi e relativamente agli unici organi per i quali menziona tali sistemi, vale a dire il Consiglio dei Capi di Stato e il Consiglio dei Capi di Governo, prevede proprio un sistema di votazione (*consensus* e meccanismo della parte interessata) che permette l'adozione di

Vediamo allora se la CSI può considerarsi un accordo regionale.

Alla luce della concezione di accordo giuridico internazionale prima vista, si può concludere che nella fase che precede l'adozione dello Statuto, nonostante il pullulare di atti prodotti dagli incontri dei Capi di Stato e di Governo della Comunità (quasi trecento), non si può parlare di accordi aventi valore giuridico perché la maggior parte di questi, compreso l'Accordo di Minsk e la Dichiarazione di Alma-Ata, non prevedono meccanismi in grado di gestire la situazione derivante dalla violazione degli stessi (oltre a non istituire organi comuni di attività e procedure di cooperazione). Siamo piuttosto di fronte, come è opinione diffusa nella dottrina, a semplici intese di carattere politico, gentlemen's agreements o dichiarazioni d'intenti⁵⁸.

Se si accettasse l'opinione per cui l'espressione *arrangement* usata nell'art. 52 comprende tanto i gruppi regionali di Stati fondati su accordi giuridici internazionali che quelli che si basano sui cosiddetti accordi non vincolanti dal punto di vista del

atti che non sono efficaci nei confronti di tutti gli Stati membri. Infatti nei confronti degli Stati che si sono dichiarati disinteressati alla questione la combinazione di questi due meccanismi di votazione permette che la successiva adozione della delibera da parte degli altri Stati non produca nei loro confronti nessun effetto. In questo senso PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., pp. 5-7.

C'è poi chi pur continuando a negare la natura di organizzazione internazionale della CSI ritiene che si tratti comunque di qualcosa di più di un'unione semplice: da chi la definisce come una "new type of international entity, as yet unknown either to theory or to practice, that could be defined as a transitional international-law association of a special kind", BLISHCHENKO, *International Law Problem of the CIS Member States*, in *Moscow Journal of International Law*, 1997, p. 9, a chi la equipara ad una confederazione, come VOITOVICH, *The Commonwealth*, cit., p. 416, e FISSENKO V. N., FISSENKO I. V., *The Charter of Cooperation*, in *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 4, 1993, pp. 236-238: "it's quite possible to treat it as a confederation as well as an organization with confederative elements".

Che si tratti invece di un'organizzazione internazionale con elementi confederativi è invece sostenuto da PUSTOGAROV, *The Commonwealth in the Context of International Law*, in *International Affairs, Moscow*, 1992, p. 4 s.: "From the viewpoint of present day international law the CIS is an international intergovernmental organization...the presence of confederative elements adds up to some singularity of the CIS as an international intergovernmental organization". C'è infine chi ritiene che lo Statuto delinei un'unione istituzionalizzata di Stati, ma "in potenza", vale a dire che predispone gli strumenti idonei per la collaborazione, ma allo stesso tempo concede agli Stati la possibilità di eluderla: così COZZARINI, *La Comunità*, cit., p. 45 e p. 59 s.

⁵⁸ Secondo Cozzarini è stato il conflitto fra le due opposte concezioni del ruolo della CSI, a cui abbiamo precedentemente accennato, a far scadere gli atti che precedono l'adozione dello Statuto da atti aventi valore giuridico a mere dichiarazioni d'intenti, unica formula accettabile nel momento in cui le ex-repubbliche dell'Unione Sovietica stavano vivendo un processo centrifugo che le spingeva a rifiutare ogni forma di cooperazione istituzionalizzata e permanente quale quella che si realizza all'interno di un'organizzazione internazionale; vedi COZZARINI, *La Comunità*, cit., p. 12.

diritto internazionale, quali appunto le intese politiche, le dichiarazioni d'intenti etc. purché dotati di un minimo di stabilità, si dovrebbe allora concludere che già nella fase che precede l'adozione dello Statuto, la CSI potrebbe esser considerata un accordo regionale a norma del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite⁵⁹.

Al contrario se si ritiene, come noi riteniamo, che gli accordi a cui si riferisce l'art. 52 siano soltanto quelli aventi valore giuridico internazionale, dobbiamo attendere l'adozione dello Statuto perché si possa individuare, a fondamento della CSI, un accordo avente valore giuridico.

Infatti non mi sembra che ci siano dubbi sulla natura di accordo giuridico internazionale dello Statuto⁶⁰: la volontà ad obbligarsi è anzitutto ben espressa nell'art. 3 dove: "l'adempimento in buona fede degli impegni assunti in base agli atti della Comunità, compreso il presente Statuto" rappresenta uno dei principi che ispirano l'attività della Comunità. Inoltre l'art. 10 prevede la procedura per sanzionare l'inadempimento dell'accordo la dove afferma che "la violazione, da parte di uno Stato membro, del presente Statuto, il sistematico inadempimento degli impegni relativi agli accordi sottoscritti nell'ambito della Comunità, ovvero la mancata esecuzione delle decisioni degli organi della Comunità vengono esaminati dal Consiglio dei Capi di Stato. Nei confronti dello Stato trasgressore od inadempiente possono essere adottate le misure ammesse dal diritto internazionale". Lo Statuto del 1993 possiede poi anche il requisito della stabilità che, come prima visto, è ritenuto talvolta necessario.

Una volta accertata la natura di accordo regionale della CSI, rimane solo da verificare se essa soddisfi anche gli unici due requisiti espressamente richiesti dall'art 52. par. 1, della Carta delle Nazioni Unite perché un accordo od organizzazione possa essere compreso nel capitolo VIII, vale a dire che: 1) sia stato creato per trattare

⁵⁹ Vedi in questo senso PUSTOGAROV, *The Commonwealth*, cit., pp. 4-6.

⁶⁰ Così si esprime anche FISSENKO V. N. , FISSENKO I. V., *The Charter of Cooperation*, cit., p. 236.

questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; 2) il suo statuto istitutivo, come le sue attività, siano conformi agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

Andando alla ricerca del primo requisito nello Statuto della CSI, si riscontra che l'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è più volte indicato come *uno* degli scopi della Comunità, in un crescendo di precisazioni: dal preambolo all'art. 2, paragrafi 4 e 7, ed infine all'art. 3. La cooperazione che gli Stati membri intendono realizzare è dunque finalizzata *anche* al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Questo è sufficiente per concludere in favore dell'esistenza del primo requisito.

Inoltre anche se si accogliesse l'opinione che fa derivare la competenza dell'accordo o dell'organizzazione regionale nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale dal fatto che l'accordo regionale o istitutivo dell'organizzazione regionale preveda un sistema di sicurezza collettiva e/o un meccanismo di soluzione delle controversie fra gli Stati membri, la CSI soddisferebbe ugualmente tale requisito. Infatti le sezioni III e IV dello Statuto prevedendo rispettivamente la possibilità di istituire gruppi di osservatori militari e forze collettive per il mantenimento della pace, autorizzate ad operare esclusivamente sul territorio degli Stati membri, ed un sistema regionale di soluzione pacifica delle controversie che possono insorgere fra gli stessi.

Per quanto riguarda invece il secondo requisito è bene precisare che in questa fase della nostra analisi possiamo soltanto valutare la conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite delle disposizioni normative dello Statuto rinviando invece ai successivi capitoli il ben più importante esame di conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite delle attività concretamente svolte dalla CSI.

Per quanto riguarda lo Statuto, si riscontra subito una piena concordanza tra i fini e i principi della CSI con quelli delle Nazioni Unite.

Quanto ai fini, la realizzazione della collaborazione in campo politico, economico, ecologico, umanitario e culturale è in linea con l'art. 1, par. 3, della Carta delle Nazioni Unite in cui ci si prefigge di "conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario". Lo stesso art. 1 par. 3, prosegue prevedendo quale ulteriore finalità quella di "promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti": la stessa formula è prevista nell'art. 2 dello Statuto della CSI. Lo stesso dicasi per il fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e quello della soluzione pacifica delle controversie e dei conflitti, solennemente sanciti dall'art. 1 par. 1 della Carta delle Nazioni Unite e pure presenti nell'elenco dei fini dell'art. 2 dello Statuto. Infine anche l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale completo ed equilibrato fra gli Stati membri del Commonwealth trova pieno riscontro nell'art. 5, par. 1, della Carta.

Quanto ai principi previsti dall'art. 3 dello Statuto ci sembra di poter concludere, dall'elenco riportato nel precedente paragrafo, che essi sono pienamente coerenti con i principi su cui si fonda il sistema universale.

Volendo invece valutare la conformità a suddetti fini e principi degli strumenti che lo Statuto prevede per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si può dire anzitutto che, per quanto riguarda i mezzi per la soluzione pacifica delle controversie, le previsioni dell'art. 16: "Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per prevenire i conflitti, soprattutto quelli....che possono causare la violazione dei diritti dell'uomo" e dell'art. 17: "Gli Stati membri della Comunità si astengono da azioni che possono recare danno agli altri Stati membri ed inasprire le eventuali controversie...con coscienza e spirito di collaborazione, si impegnano a risolvere con equanimità e pacificamente le proprie controversie ..." sono indubbiamente ispirate ai fini e ai principi della Carta.

Verificata anche l'esistenza di questi ultimi due requisiti, si può concludere dicendo che a partire dall'adozione dello Statuto del 1993, indipendentemente dal fatto che si accolga l'interpretazione estensiva dell'espressione accordo usata nel capitolo VIII (che comprende cioè anche gli accordi non vincolanti) oppure l'interpretazione che fa riferimento solo a quelli aventi valore giuridico, la CSI rientra a pieno titolo fra gli accordi a cui si riferisce questo capitolo.

Ci resta soltanto da vedere se, nella prassi, le Nazioni Unite sono giunte a questa stessa conclusione, procedendo a riconoscere, direttamente o indirettamente, la CSI come accordo o addirittura come organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII.

La risposta è ancora una volta affermativa.

Anzitutto con la risoluzione n. 237 del 24 marzo 1994 l'Assemblea Generale ha invitato i rappresentanti della CSI a partecipare ai suoi lavori in qualità di osservatore⁶¹. Bisogna precisare che di per se l'attribuzione dello *status* di osservatore in seno all'Assemblea non può ritenersi indice del riconoscimento della natura di accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII, dato che nel sistema delle Nazioni Unite lo *status* di osservatore è stato attribuito, oltre che agli Stati e alle organizzazioni internazionali, anche ad entità *sui generis* come per esempio ai movimenti di liberazione nazionale che certamente non sono accordi od organizzazioni regionali. Se lo si valuta però alla luce delle circostanze che portarono all'attribuzione di tale *status* esso assume il valore di conferma della natura di organizzazione regionale della CSI. Si deve infatti ricordare che l'attribuzione dello *status* di osservatore arriva subito dopo una serie di iniziative russe volte a far riconoscere la CSI quale organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta fra le quali vi era anche la richiesta del riconoscimento

⁶¹ UN Doc. A/RES/237.

dello *status* di osservatore in seno all'Assemblea Generale⁶². L'attribuzione dello *status* può allora esser letta come un'indiretta ammissione, da parte dell'Assemblea Generale, della tesi russa circa la natura di organizzazione regionale della CSI⁶³.

Per un esplicito riconoscimento, da parte dell'Assemblea Generale, della natura della CSI quale organizzazione regionale, dobbiamo invece ricordare che è su iniziativa dell'Assemblea Generale che il 1° agosto 1994 veniva convocato dal Segretario Generale il primo meeting delle organizzazioni regionali a cui veniva invitata a partecipare anche la CSI. L'incontro era stato voluto nella prospettiva di un confronto di idee e una verifica delle concrete esperienze fra Nazioni Unite ed accordi/organizzazioni regionali. Ci si auspicava che da ciò derivasse un concreto rafforzamento della loro collaborazione nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁶⁴. Esso diverrà una costante nella prassi delle Nazioni Unite e la CSI continuerà ad esservi invitata.

Dal canto suo il Consiglio di Sicurezza nelle numerosissime risoluzioni in cui si è occupato a vario modo dei conflitti in Georgia e in Tagikistan, non si è mai

⁶² CROW, *Russia Promotes the CIS as an International Organization*, in *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report*, vol. 3, 1992, p. 33 ss; YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 257 s.

Per quanto riguarda le iniziative russe volte a far riconoscere la CSI quale organizzazione regionale, si pensi, una per tutte, al fatto che è su iniziativa della Federazione Russa che il Comitato Speciale della Carta elaborerà nel marzo del 1994 un rapporto sul rafforzamento della cooperazione fra le Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali, documento su cui si baserà la omonima dichiarazione dell'Assemblea Generale adottata con ris. 49/57: al riguardo vedi PERRIN DE BRICHAMBAUT, *Le Nations Unies e les systèmes régionaux*, cit., p. 104.

L'interesse russo a che la CSI venisse riconosciuta quale accordo od organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta stava nel fatto che, secondo la Russia, ciò avrebbe facilitato il riconoscimento, da parte della comunità internazionale, delle operazioni di *peace-keeping* della CSI, ma soprattutto avrebbe fornito una copertura internazionale alle numerose azioni militari che la Russia stava intraprendendo nel territorio di alcuni Stati membri della CSI e che definiva strumentalmente "operazioni di *peace-keeping*" della CSI. La Russia infatti faceva riferimento all'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale l'ONU accoglie con favore le attività compiute dagli accordi e dalle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'*, in *Survival*, n.3, 1994, p. 61; LUCAS, *Russia and the Commonwealth of Independent States: the Role of the CSCE*, in *Helsinki Monitor*, n.4, 1994, p. 8 s.; PERRIN DE BRICHAMBAUT, *Le Nations Unies e les systèmes régionaux*, cit., p. 105; CROW, *Russia Promotes the CIS*, cit., p. 36 s.

⁶³ In questo senso LUCAS, *Russia and the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 21, nota n. 30.

espressamente rivolto alla CSI qualificandola come accordo od organizzazione regionale. D'altro canto esso non ha mai replicato alle affermazioni contenute nei rapporti del Segretario Generale sulla situazione in Tagikistan e in Georgia in cui si qualifica espressamente la CSI come un'organizzazione regionale⁶⁵.

Ciò, a mio modo di vedere, può essere considerato come un implicito riconoscimento della natura di organizzazione regionale della CSI.

E' inoltre importante ricordare che nel *Supplement to an Agenda for Peace*⁶⁶, il Segretario Generale cita la collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite ad esempio di una delle forme di cooperazione, finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che si sono realizzate fra le organizzazioni regionali e le Nazioni Unite a norma del capitolo VIII della Carta.

Altro importante documento in questo senso è la dichiarazione del Segretario Generale di fronte al Consiglio dei Capi di Stato e di Governo della CSI a Mosca, il 17 Maggio del 1996⁶⁷. In essa il Segretario Generale prima sottolinea l'importanza di una stretta cooperazione fra le Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali ai sensi del capitolo VIII della Carta e subito dopo aggiunge che la cooperazione fra la CSI e le Nazioni Unite può essere presa ad esempio di tale positiva cooperazione.

Ulteriore riconoscimento è poi contenuto nello studio condotto dalla *Lessons Learned Unit* del *Department of Peace-keeping Operations* del Segretariato, "*Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment - Suggested Principles and Mechanisms*."

⁶⁴ Per l'invito al primo meeting si veda *Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, in UNGA. Official Records, 49th Session, Suppl. No. 1 (A/49/1), paragrafi 730- 731. Per l'invito al secondo meeting si veda invece *Press Release*, SG/2020 del 12 febbraio 1996.

⁶⁵ Vedi in particolare U. N. Doc. S/1994/818 e U. N. Doc. S/1997/415.

⁶⁶ A/50/60-S/1995/1 del 3 Gennaio 1995.

⁶⁷ Vedi *Press Release*, SG/SM/5987.

CAPITOLO II

LE FUNZIONI DEGLI ACCORDI E DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI AI SENSI DEL CAPITOLO VIII DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione.

Nel capitolo precedente abbiamo concluso che la CSI è *almeno e sicuramente* un accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Ci siamo limitati a qualificarla come accordo regionale, senza indagare la sua natura di organizzazione regionale, dato che tale qualifica è sufficiente a farla rientrare fra i soggetti a cui si riferisce il capitolo VIII della Carta.

In qualità di accordo regionale la CSI può infatti esercitare le funzioni che questo capitolo attribuisce a tutti gli accordi ed organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A sua volta, gli Stati membri della CSI dovranno far in modo che l'attività dell'accordo soddisfi gli obblighi previsti da questo stesso capitolo.

Ci dobbiamo allora chiedere se le disposizioni normative che disciplinano l'attività della CSI in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sono conformi a quanto previsto dal capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e da altri atti delle Nazioni Unite relativi alla collaborazione con gli accordi e le organizzazioni regionali in questo settore.

Per dare una risposta a questa domanda analizzeremo anzitutto le disposizioni del capitolo VIII della Carta.

Prima di passare però all'analisi delle singole disposizioni che lo compongono ci sembra importante sottolineare, in via generale, che la sua posizione all'interno della Carta, cioè il suo venire cronologicamente dopo il capitolo VII, è indice del fatto che gli autori della Carta concepirono gli accordi e le organizzazioni regionali come un tassello del più complesso puzzle che è il sistema di sicurezza collettiva configurato in quest'ultimo capitolo⁶⁸, ma all'interno del quale questi ultimi avrebbero dovuto giocare un ruolo subordinato al controllo dell'organizzazione universale, riflesso della forte diffidenza che si nutriva nei confronti del regionalismo⁶⁹. Questo ci dà una prima importante indicazione sul modello di rapporti Nazioni Unite-accordi/organizzazioni regionali che emerge dalla Carta.

Si deve però dire che a partire dalla fine della guerra fredda, questo rapporto di subordinazione sembra oramai superato da una prassi ispirata ad una maggiore collaborazione fra Nazioni Unite ed accordi/organizzazioni regionali.

2. *Le previsioni normative del capitolo VIII: a) l'art. 52: la soluzione pacifica delle controversie di carattere locale.*

L'art. 52, par. 1, si apre con il riconoscimento, da parte delle Nazioni Unite, del ruolo che gli accordi e le organizzazioni regionali possono svolgere per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale là dove sia possibile

⁶⁸ Vedi a questo proposito MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 283.

⁶⁹ Per un'analisi del confronto fra tesi regionaliste e tesi universaliste in seno alla Conferenza di San Francisco si veda KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., pp. 796-799; DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali*, cit., pp. 230-232; HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII..Regional Arrangements*, cit., pp. 684-686; MORRISON, *The Role of Regional Organizations in the Enforcement of International Law*, in *Allocation of Law Enforcement Authority in the International System* (a cura di Delbruck), Berlino, 1995, p. 41; GHERAIRI, *Organisations internationales: universalisme et régionalisme en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale*, in *Harmonie et contradictions en droit international*, (a cura di Ben Achour, Laghmani), Parigi, 1997, p. 163 ss.

un'azione regionale, riconoscimento subordinato alla conformità degli stessi, così come delle loro attività, ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

La Carta passa ad individuare anzitutto le loro funzioni, poi gli obblighi a carico degli Stati membri, delineando in questo modo il tipo di relazione e di collaborazione che deve intercorrere fra questi e le Nazioni Unite nell'esercizio di attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Andando in ordine incontriamo per prima la funzione della soluzione con mezzi pacifici delle controversie di carattere locale, prevista all'art. 52, par. 2: "I membri delle Nazioni Unite che partecipano a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza".

Questa disposizione conferisce agli accordi od organizzazioni regionali una sorta di "*competenza primaria*" per la soluzione pacifica delle controversie di carattere locale⁷⁰, ritenendo il livello regionale più idoneo - rispetto al livello dell'organizzazione universale - per un primo tentativo di soluzione di controversie locali. Si ribadisce così il *principio di sussidiarietà*⁷¹ (già enunciato nel capitolo VI,

⁷⁰ Sul significato dell'espressione "*controversie di carattere locale*" si confrontano varie opinioni: da quella di chi come GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations*, cit., p. 185 ritiene che siano controversie che coinvolgono "*exclusivement*" gli Stati parte all'accordo od organizzazione regionale - nello stesso senso HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 696 - a quella di chi, invece, fa rientrare in questa categoria anche le controversie che insorgono fra uno Stato parte all'accordo od organizzazione regionale e uno Stato terzo, ma appartenente alla stessa regione, da non intendersi in senso strettamente geografico: in questo senso YAKEMTCHOUK, *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Parigi, 1955, p. 164 ed anche KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., p. 807. C'è poi chi sostiene che, dato il silenzio della Carta sul significato di questa espressione, il carattere locale della controversia vada inteso in senso ampio, cioè come controversia che rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni normative che stanno alla base dell'accordo o dell'organizzazione in materia di soluzione delle controversie: vedi in proposito VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 435 e MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 289. Per l'opinione secondo cui le controversie di carattere locale comprenderebbero anche i conflitti interni ad uno Stato, vedi BEYERLIN, *Regional Arrangements*, cit., p. 1041, che giunge a questa conclusione in virtù del riferimento contenuto nell'art. 52, par. 4, agli artt. 34 e 35 che non parlano soltanto di controversie, ma anche di "situazioni" costituenti una potenziale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

⁷¹ Così HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 709 s. secondo i quali nel capitolo VIII il principio di sussidiarietà viene a conoscere un vero e proprio rafforzamento rispetto al capitolo VI. La previsione della previa soluzione a livello regionale combinata insieme all'art. 52, par. 3: "il Consiglio di Sicurezza incoraggia la soluzione di controversie locali tramite accordi od organizzazioni

all'art. 33) secondo il quale le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono anzitutto perseguirne la soluzione pacifica attraverso l'adozione di uno degli strumenti elencati nello stesso articolo prima di sottoporla all'attenzione del Consiglio di Sicurezza.

Tale “*competenza primaria*” va però valutata alla luce delle seguenti considerazioni. Anzitutto pur prevedendo la priorità d'azione degli accordi od organizzazioni regionali è stato giustamente osservato che l'art. 52, par. 2, non pone al Consiglio di Sicurezza un obbligo esplicito di astenersi dall'intervenire per favorire la soluzione pacifica di una controversia fino a che il livello regionale non abbia dimostrato di essere incapace di fornire una tale soluzione. Anzi, il par. 4 dello stesso articolo, affermando che: “Questo articolo non pregiudica in nessun modo l'applicazione degli artt. 34 e 35”, dà due importanti indicazioni.

In primo luogo rivela che il principio di sussidiarietà non costituisce ostacolo all'esercizio del potere del Consiglio di indagare: è questo infatti il senso del riferimento all'art. 34; in secondo luogo indica l'esistenza di un'eccezione a tale principio, rappresentata dal potere degli Stati membri e non delle Nazioni Unite, che

regionali sia su iniziativa degli Stati interessati che per deferimento da parte del Consiglio stesso quando la controversia sia stata immediatamente sottoposta alla sua attenzione”, genererebbero, infatti l'impossibilità del Consiglio di contribuire alla soluzione nel merito della controversia (artt. 36 e 37) fino a che non sia dimostrato che gli accordi od organizzazioni regionali abbiano esaurito tutti i mezzi a loro disposizione senza aver ottenuto alcun risultato (nella concezione del capitolo VI non sembra invece richiesto l'esperimento di tutti gli strumenti previsti all'art. 33, essendo sufficiente dimostrare il fallimento anche di un solo serio tentativo di soluzione). Seguendo questa linea, gli autori sostengono che se gli Stati sottopongono una controversia al Consiglio di Sicurezza a norma dell'art. 35, questo può solo incoraggiare gli accordi od organizzazioni regionali a prendere le misure idonee alla sua soluzione, se pur avvalendosi degli strumenti in suo possesso, quali ad esempio l'esercizio del potere di investigazione (art. 34) o l'adozione di misure provvisorie come il rinvio della questione all'accordo od organizzazione regionale o la posposizione del suo esame fino a che questi ultimi non abbiano presentato il loro rapporto. Un ricorso al Consiglio di Sicurezza concepito quindi dalla Carta come “*last resort*” quando gli Stati sono incapaci di risolvere le controversie o attraverso gli strumenti pacifici elencati nell'art. 33 o attraverso l'intervento degli accordi od organizzazioni regionali: in questo senso anche SCHACHTER, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, in *Law and Force in the New International Order* (a cura di Damrosch, Scheeff), Boulder-San Francisco-Oxford, 1991, p.86 s. Per un'opinione contraria vedi invece GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 206 e VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 435.

siano parte ad una controversia (e nel nostro caso anche membri di un'organizzazione o accordo regionale), di scegliere di sottoporre prioritariamente la controversia in questione al Consiglio di Sicurezza perché proceda alla sua soluzione: è questo il senso del riferimento all'art. 35. Infatti anche se il par. 3 dell'art. 52 prevede che il Consiglio di Sicurezza incoraggi lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie locali mediante accordi od organizzazioni regionali, qualora ne sia stato preventivamente investito dagli Stati interessati, non gli pone però nessun obbligo in tal senso e lascia quindi sostanzialmente alla buona volontà del Consiglio la decisione di rinviare o meno la questione a livello regionale per un previo tentativo di soluzione⁷².

L'eccezione al principio della priorità dell'intervento degli accordi od organizzazioni regionali così come l'assenza di un obbligo esplicito di astensione a carico del Consiglio di Sicurezza, permettendo a quest'organo d'intervenire nella soluzione della controversia a norma dei poteri che gli sono conferiti dal capitolo VI, finiscono per creare un articolo pieno di contraddizioni⁷³ e limitare notevolmente la competenza primaria degli accordi od organizzazioni regionali nella soluzione pacifica delle controversie di carattere locale. Questo ha dato vita ad una lunga disputa teorica⁷⁴ fra coloro che sostengono che da una considerazione complessiva dell'art. 52, parr. 2 e 3 da un lato e gli artt. 52, par. 4, 34 e 35 dall'altro si ricavi comunque la "*competenza primaria*" degli accordi od organizzazioni regionali (facendo quindi salvo il principio di sussidiarietà)⁷⁵ e la tesi opposta della competenza

⁷² Significativo a questo proposito il commento di MORRISON, *The Role of Regional Organizations*, cit., p. 50, quando dice: "The Security Council is repeatedly authorized to refer disputes to the regional organizations and agencies.....": autorizzato appunto e non obbligato.

⁷³ KODJO *Commentaire de l'art. 52*, cit., p. 805 s., sostiene che si possa addirittura affermare che i paragrafi 3 e 4 dell'art. 52 costituiscono, in pratica, una negazione pura e semplice della competenza riconosciuta agli accordi od organizzazioni regionali al paragrafo 2 dello stesso articolo, spiegabile solo alla luce dell'andamento dei lavori preparatori. Vedi anche KELSEN, *The Charter*, cit., pp. 434-437, che oltre ad individuare una contraddizione fra il secondo e il terzo paragrafo dell'art. 52 denuncia la confusa ripartizione delle competenze in tema di soluzione pacifica delle controversie di carattere locale secondo il combinato delle previsioni del capitolo VI e VIII.

⁷⁴ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 205 s.

⁷⁵ Sono di questa opinione: YEPES, *Les accords régionaux*, cit., p. 276; SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, I, vol. 80, 1952, p.699;

(o giurisdizione) concorrente del Consiglio di Sicurezza a norma del capitolo VI della Carta ONU, secondo la quale il Consiglio di Sicurezza rimane sempre competente ed in via primaria, cioè insieme agli accordi od organizzazioni regionali⁷⁶. Le implicazioni di questa seconda tesi sono due: da una parte ogni Stato potrebbe chiedere in qualsiasi momento (cioè sia prima che durante l'azione dell'accordo od organizzazione regionale) l'intervento del Consiglio di Sicurezza; dall'altra gli Stati parte ad una controversia di carattere locale potrebbero scegliere liberamente se rivolgersi all'uno o all'altro soggetto (questo permetterebbe anche di parlare di "principio della libera scelta")⁷⁷.

La prassi sia delle Nazioni Unite che degli accordi od organizzazioni regionali non è sicuramente conclusiva sulla questione: sembra solo emergere una tendenza che indica che ci troviamo in una fase di transizione dalla diffusa preferenza per il principio del previo esaurimento di tutti i rimedi a livello locale alla progressiva accettazione del principio della libera scelta dei mezzi di soluzione di qualsiasi controversia, comprese quindi quelle locali. Sono indici di questa tendenza numerosi atti delle Nazioni Unite fra cui la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 2625(XXV) del 24 ottobre 1970, la Dichiarazione sulla prevenzione e l'eliminazione delle controversie e delle situazioni che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionale e sul ruolo dell'organizzazione in questo campo (risoluzione

VELLAS, *Le régionalisme international*, cit., p. 92; BEYERLIN, *Regional Arrangements*, cit., p. 1041 s.; HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 709 s.

⁷⁶ Di questa opinione: GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations*, cit., p. 357; SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 491; MOORE, *The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order*, in *The Future of the International Legal Order* (a cura di Black, Falk), vol.3, Princeton, 1971, p. 143; AKINDELE, *The Organization and the Promotion of World Peace: a Study of Universal-Regional Relationships*, Toronto-Buffalo, 1976, p. 56. Vedi invece KELSEN, *The Charter*, cit., p. 437 per una trattazione riassuntiva delle due teorie.

⁷⁷ HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 708. Chi sostiene questa seconda tesi fa riferimento all'art. 24 in collegamento con l'art. 103 della Carta ONU: il primo conferisce infatti al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed il secondo, prevedendo che in caso di contrasto le disposizioni della Carta prevalgono sempre su quelle di altri accordi di cui siano parti gli Stati membri dell'ONU, assicura che questo potere non possa essergli in alcun modo sottratto da nessun'altra disposizione normativa.

dell'Assemblea Generale n. 43/51 del 5 dicembre 1988), la Dichiarazione di Manila sulla soluzione pacifica delle controversie, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982, ognuna delle quali sancisce il diritto alla libera scelta dei mezzi per la soluzione di qualsiasi controversia. In particolare quest'ultima dichiarazione, dopo aver ribadito l'invito agli Stati che siano contemporaneamente membri delle Nazioni Unite e di accordi od organizzazioni regionali di fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale prima mediante tali accordi od organizzazioni regionali e solo successivamente mediante ricorso al Consiglio di Sicurezza, precisa che “[quanto appena detto] non impedisce [a questi Stati] di richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale su una controversia, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite”⁷⁸.

Anche gli statuti istitutivi di alcune organizzazioni regionali sembrano aver accolto con favore il principio della libera scelta: si pensi all'emendamento apportato nel 1975 agli atti istitutivi dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) che ha abolito

l'obbligo per gli Stati parti di questa organizzazione regionale di ricorrere in via primaria al sistema inter-americano per la soluzione delle controversie insorte fra di essi e solo successivamente agli strumenti e ai mezzi messi a disposizione dalle Nazioni Unite⁷⁹.

D'altra parte è anche vero che sono numerosissimi i casi in cui il Consiglio di Sicurezza, investito dalle parti della soluzione di una controversia locale, lungi dal dichiararsi il solo competente alla sua risoluzione, ha rinviato la controversia al livello regionale o raccomandato il previo ricorso ai meccanismi regionali.

E' vero che trattandosi di rinvii di fatto, tali prassi non permette di concludere che il Consiglio si sentisse obbligato a tale condotta⁸⁰, ma è anche vero che in questo

⁷⁸ VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 436.

⁷⁹ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 206.

modo il Consiglio di Sicurezza ha dimostrato di riconoscere la competenza primaria degli accordi e delle organizzazioni regionali e di agire a norma dell'art. 52, par. 3⁸¹.

Queste due opposte tendenze che emergono dalla prassi ci portano a condividere una posizione più sfumata, che è a metà strada rispetto alle due tesi sopra analizzate.

Secondo questa posizione la Carta esprime una preferenza verso un previo ricorso agli accordi od organizzazioni regionali, vale a dire che per essa non è del tutto indifferente rivolgersi al Consiglio di Sicurezza o agli accordi ed organizzazioni regionali, ma questa preferenza non si traduce nell'imposizione di un obbligo giuridico.

Detto in altri termini il principio di priorità dei meccanismi regionali esprime solo il tendenziale favore della Carta: un principio cioè che fornisce niente più che un orientamento agli Stati membri e al Consiglio di Sicurezza, il quale poi fa le proprie scelte sul terreno politico e quindi può decidere di discostarsene, intervenendo nel merito di una controversia di carattere locale a norma degli artt. 36 e 37⁸².

E' realistico pensare che quest'ultima ipotesi si verificherà laddove una controversia locale rappresenti una minaccia reale o potenziale alla pace e alla sicurezza internazionale, mentre l'effettiva priorità dei meccanismi regionali si avrà in caso di controversie che non costituiscano una tale minaccia⁸³.

2.1 Segue: b) l'art. 53: la delega e l'autorizzazione a compiere azioni coercitive.

⁸⁰ PIRRONE, *O.A.S (Organization of American States)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, p. 213.

⁸¹ In questo senso HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 711 s. ed anche KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, cit., p. 812 ss., per il quale la facilità con cui il Consiglio di Sicurezza ha spesso fatto ricorso agli accordi od organizzazioni regionali è indice che la Carta ha voluto creare un sistema decentralizzato, in cui al livello regionale spettasse il compito di gestire il meccanismo di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nella regione di riferimento e alle Nazioni Unite in tutte quelle aree non dotate di accordi od organizzazioni regionali.

⁸² VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., pp. 435-437; MARCHISIO, *L' ONU*, cit., p. 287 s.

⁸³ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 208.

Il problema della priorità d'azione degli accordi od organizzazioni regionali rispetto al Consiglio di Sicurezza non si pone invece per quanto riguarda la seconda funzione che il capitolo VIII attribuisce ai primi, cioè la facoltà di intraprendere azioni coercitive. Gli accordi od organizzazioni regionali possono infatti adottare

questo tipo di azioni solo se delegate o autorizzate dal Consiglio stesso⁸⁴. L'art. 53, par. 1, recita infatti: "Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza....".

Ne deriva che in caso di azioni coercitive la Carta delinea un chiaro rapporto di subordinazione degli accordi e organizzazioni regionali al Consiglio di Sicurezza.

Conseguentemente il Consiglio di Sicurezza può usare gli accordi e le organizzazioni regionali sotto la sua direzione perché gli Stati membri di tali accordi ed organizzazioni, che siano anche membri delle Nazioni Unite, sono obbligati da altre norme della Carta, ad eseguire le sue decisioni⁸⁵. Sono infatti gli Stati, in quanto membri delle Nazioni Unite, ad essere i veri destinatari degli obblighi previsti dalla Carta. Gli accordi e le organizzazioni regionali invece, non essendo membri delle Nazioni Unite, non sono obbligati ad eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza, anche nel caso in cui si tratti di organizzazioni regionali dotate di propria personalità giuridica internazionale.

Esiste una sola eccezione espressamente prevista dalla Carta alla regola per cui gli accordi e le organizzazioni regionali possono adottare misure coercitive solo se

⁸⁴ Alla luce di questo rapporto, Kelsen qualifica gli accordi od organizzazioni regionali come "organi" delle Nazioni Unite; KELSEN, *The Law*, cit., p. 319.

⁸⁵ Si tratta dell'art. 25 che obbliga i membri dell'ONU ad eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza; dell'art. 48, che vincola gli Stati membri ad eseguire le decisioni del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale direttamente o mediante le organizzazioni internazionali di cui siano membri; dell'art. 49 che obbliga gli Stati membri ad associarsi per prestarsi mutua assistenza nell'eseguire le misure deliberate dal Consiglio di Sicurezza.

delegate o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. Tale eccezione è rappresentata dalle azioni di legittima difesa collettiva in risposta ad un attacco armato (art. 51).

L'art. 53 contemplava anche un'altra eccezione alla regola dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza: il caso di guerra contro un paese che fosse stato nemico di uno dei firmatari della Carta, durante la seconda guerra mondiale. Ma si deve ritenere che questa parte dell'articolo sia ormai abrogata per effetto della clausola *rebus sic stantibus*⁸⁶.

E' importante anzitutto chiarire cosa intenda la Carta delle Nazioni Unite con il termine *enforcement actions*.

L'art. 53 non dice cosa debba intendersi per azioni coercitive, così come non lo dice nessun'altra disposizione della Carta.

Stando al significato ordinario del termine, azione coercitiva è l'azione compiuta contro la volontà del soggetto verso il quale si rivolge l'azione. Ne deriva l'ovvia conseguenza che il consenso del soggetto che la subisce, la priverebbe della natura coercitiva. Questa considerazione, apparentemente scontata ci sarà invece utile nella prosecuzione della nostra analisi: torneremo quindi sul discorso nei successivi paragrafi di questo capitolo.

Altra questione è quella se siano da considerarsi coercitive solo le azioni implicanti l'uso della forza armata o anche quelle che non si traducono nell'esercizio della forza armata, ma che pur si svolgono contro la volontà di un determinato soggetto.

Il capitolo della Carta a cui dobbiamo far riferimento per dare una risposta a questo interrogativo è il capitolo VII, dedicato alle azioni rispetto alle minacce alla pace, alla violazione della pace e agli atti di aggressione.

Il problema che si pone è che questo capitolo non definisce espressamente le azioni in esso contemplate come coercitive, ma si limita ad usare il termine "azioni".

⁸⁶ In questo senso CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 221 s.

Di conseguenza la dottrina si è divisa.

Da una parte, facendo leva sui lavori preparatori si è sostenuto che sia le misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) che quelle implicanti l'uso della forza (art. 42) costituiscono *enforcement measures*⁸⁷.

Dall'altra parte, proprio puntando sul fatto che il capitolo VII non è intitolato alle azioni coercitive, si è sostenuto che non tutte le misure previste da questo capitolo possono considerarsi azioni coercitive: lo sarebbero solo quelle che ledono la sovranità e l'indipendenza di uno Stato. Quindi le misure previste dall'art. 42 sarebbero sempre e sicuramente azioni coercitive, mentre quelle previste dall'art. 41, come ad esempio le sanzioni politiche od economiche, lo sarebbero solo nella misura in cui si trattasse di misure che si traducono in una violazione della sovranità e dell'indipendenza di uno Stato⁸⁸.

Qualora si accogliesse questa interpretazione di azioni coercitive, le misure che il Consiglio di Sicurezza può delegare o autorizzare gli accordi e le organizzazioni regionali a compiere sarebbero solo l'uso della forza armata e quelle azioni che pur non implicando la forza armata si traducano in una violazione della sovranità ed indipendenza di colui che le subisce.

Ma la conseguenza più importante dell'applicazione all'art. 53 di questa interpretazione dell'espressione "azioni coercitive" sarebbe che quando un accordo od organizzazione regionale adotti di sua iniziativa misure che hanno lo scopo di punire l'autore di un illecito senza però attentare ai suoi diritti sovrani, essi non necessiterebbero, per agire in tal senso, dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

⁸⁷ In questo senso RESS, *Chapter VIII. Regional Arrangements, Article 53*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 732; WOLF, *Regional Arrangements*, cit., p. 292; AKEHURST, *Enforcement by Regional Organizations with Special Reference to the OAS*, in *British Yearbook of International Law*, vol. 42, 1967, p. 186 s..

⁸⁸ LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1998, p. 550 ss. Per altri autori in questo senso rinviamo agli stessi autori citati nell'articolo di Lattanti.

La parte della dottrina che invece considera misure coercitive sia quelle implicanti l'uso della forza che quelle non armate si divide sull'interrogativo se nella seconda parte dell'art. 53, par.1, vale a dire quella che recita: "Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza....", si debba o no attribuire all'espressione "azioni coercitive" un significato più ristretto e limitato alle sole azioni implicanti l'uso della forza⁸⁹.

Da una parte si è sostenuto che le azioni coercitive che il Consiglio di Sicurezza può incaricare di eseguire sotto la sua direzione sono le stesse che gli accordi e le organizzazioni regionali possono compiere previa la sua autorizzazione, vale a dire sia le azioni coercitive implicanti l'uso della forza che quelle non armate⁹⁰.

Secondo questa impostazione gli accordi o le organizzazioni regionali che agiscono di propria iniziativa dovranno chiedere *sempre* l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza: vale a dire sia che vogliano compiere azioni armate sia nel caso in cui si tratti di azioni coercitive non implicanti l'uso della forza⁹¹.

L'altra parte della dottrina sostiene invece che esiste una differenza di significato fra la prima e la seconda parte dell'art. 53, par. 1, circa l'espressione "azioni coercitive": mentre il Consiglio di Sicurezza può incaricare gli accordi od organizzazioni regionali ad eseguire, sotto la sua direzione, tutte le azioni coercitive che rientrano nella sua competenza secondo quanto previsto dal capitolo VII, nel caso in cui a prendere l'iniziativa siano i soggetti operanti a livello regionale, l'autorizzazione del Consiglio sembrerebbe necessaria solo qualora si volessero adottare misure implicanti l'uso della forza⁹².

⁸⁹ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., pp. 214-216; RESS, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 732.

⁹⁰ RESS, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 732; AKEHURST, *Enforcement by Regional Organizations*, cit., p. 186; KELSEN, *The Law*, cit., p. 724.

⁹¹ SCHACHTER, *Authorized Uses of Force*, cit., p. 87; WOLF, *Regional Arrangements*, cit., p. 292.

⁹² MARCHISIO, *United Nations Organization (O.N.U.)*, in *Digesto delle Discipline Giuridiche Pubblicistiche*, 1999, p. 550.

Le giustificazioni che si danno a sostegno di questa interpretazione sono varie: c'è chi argomenta che se per “*autorizzazione*” si intende l'atto con cui il Consiglio di Sicurezza rimuove un limite o un divieto giuridico, le azioni coercitive che non sono vietate, per esempio la coercizione economica, non richiedono l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza al contrario di quanto invece avviene in caso di uso della forza, trattandosi in questo caso di una condotta proibita dalla Carta⁹³. C'è invece chi fa leva sull'uso, nell'art. 53 par. 1, seconda parte, del verbo *intraprendere*, inappropriato per le azioni coercitive non armate e invece usato, anche nel linguaggio comune, in riferimento a misure implicanti la forza⁹⁴.

Ulteriore giustificazione è quella di chi si basa sull'interpretazione sistematica della Carta e sulle disposizioni della Carta che consentono agli accordi od organizzazioni regionali di agire senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, vale a dire l'art. 53, par. 1, seconda parte (connesso all'art. 107) e l'art. 51.

Infatti queste due eccezioni si riferiscono evidentemente ad azioni militari. Se dunque le eccezioni al divieto di intraprendere azioni coercitive senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza si riferiscono ad azioni comportanti la forza è da ritenersi - si sostiene - che il divieto stesso si riferisca ad azioni militari⁹⁵.

Inoltre si sottolinea come il sistema di sicurezza collettiva abbia voluto accentrare nelle mani del Consiglio di Sicurezza solo l'uso della forza e il suo controllo, ma non anche altre attività degli Stati singolarmente considerati o nel quadro di accordi od organizzazioni regionali. Così per quanto riguarda le azioni non implicanti l'uso della forza (art. 41) non esiste un monopolio del Consiglio di Sicurezza. Gli Stati, in quanto enti sovrani *superiorem non recognoscentes*, sono liberi di prendere le decisioni in materia politica, economica, diplomatica che

⁹³ In questo senso VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 448; GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 214 s.

⁹⁴ In ordine MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de Sécurité de l'exécution de ses actions coercitives*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, p. 112 e MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 289.

⁹⁵ JIMENEZ DE ARECHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1964, I, vol. 3, 1964, p. 479 s.

ritengono opportuno adottare e sarebbe pertanto insensato pretendere che essi, singolarmente o nel quadro di accordi od organizzazioni regionali, debbano considerarsi vincolati all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, per adottare misure di natura politica, diplomatica, economica contro un altro Stato, quali appunto la rottura delle relazioni diplomatiche, economiche, delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche ed altre⁹⁶.

La prassi delle Nazioni Unite, seppur scarna, sembra indirizzarsi in favore dell'interpretazione per cui l'autorizzazione consiliare non sarebbe necessaria per le misure non implicanti l'uso della forza.

Il caso più famoso è quello dell'adozione da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) di misure sanzionatorie, quali la rottura delle relazioni diplomatiche e l'interruzione parziale dei rapporti economici, nei confronti della Repubblica di Santo Domingo, ritenuta responsabile di atti sovversivi in Venezuela. Queste misure sono state infatti adottate senza richiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, limitandosi solo a metterlo al corrente a fatto compiuto. Nonostante la domanda di alcuni Stati membri delle Nazioni Unite perché il Consiglio di Sicurezza procedesse all'autorizzazione delle misure adottate da questa organizzazione regionale, in virtù della tesi per cui l'art. 53 prescrive tale autorizzazione per tutte le misure coercitive, implicanti o non l'uso della forza, il Consiglio di Sicurezza non diede ascolto a questa richiesta limitandosi solamente a prendere atto delle delibere dell'OSA.

L'altro caso famoso è l'espulsione di Cuba dall'OSA nel gennaio del 1960. Il Consiglio di Sicurezza ritenne che l'espulsione non potesse esser considerata come un'azione coercitiva⁹⁷ ai sensi dell'art. 53, par. 1 della Carta.

Altro aspetto dell'art. 53, par. 1, molto dibattuto in dottrina, in conseguenza della "genericità" del testo della Carta, è quello della natura dell'autorizzazione del

⁹⁶ BERTOLINI, *Operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali e rapporti con il sistema delle Nazioni Unite: contributo ad un inquadramento sistematico*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Siena, IX Ciclo del Dottorato di Ricerca, 1998, p. 37 s.

Consiglio. Più precisamente ci si è chiesti se debba trattarsi di autorizzazione preventiva o sia sufficiente anche un'approvazione successiva e ancora, se debba trattarsi di un'autorizzazione espressa o è sufficiente che sia implicita, cioè desumibile da certi comportamenti concludenti del Consiglio.

Anche in questo caso la dottrina non giunge ad una conclusione unitaria.

Circa il momento in cui dovrebbe aversi l'autorizzazione, si è sostenuto che la lettera dell'art. 53 non richiede necessariamente la preventiva autorizzazione e che quindi nulla impedisce che essa venga data quando l'azione è già stata intrapresa⁹⁸. L'autorizzazione data in qualsiasi stadio dell'azione - dicono alcuni - legittima a posteriori le precedenti fasi dell'intervento regionale⁹⁹.

I timori di chi, al contrario, è favorevole ad un'autorizzazione preventiva sono che la speranza di una successiva autorizzazione incoraggi gli accordi e le organizzazioni regionali a compiere azioni illecite oppure non funga da deterrente verso questi comportamenti¹⁰⁰, dato che lascia aperta la possibilità che l'esercizio del diritto di veto da parte di uno o più Stati aventi seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza eviti una loro condanna. Si ritiene inoltre che l'autorizzazione ad azione in corso non darebbe la possibilità al Consiglio di Sicurezza di esercitare il controllo sull'azione regionale, come invece il capitolo VIII della Carta ONU sembrerebbe esigere¹⁰¹.

Per quanto riguarda poi il modo con cui l'autorizzazione deve essere espressa, chi è favorevole ad un'autorizzazione esplicita teme, come sopra, che in caso di autorizzazione implicita, la mancanza di controllo da parte del Consiglio di Sicurezza

⁹⁷ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 217 s.

⁹⁸ MEEKER, *Defensive Quarantine and the Law*, in *American Journal of International Law*, 1963, vol 57, p. 520.

⁹⁹ MOORE, *The Role of Regional Arrangements*, cit., p. 159.

¹⁰⁰ AKEHURST, *Enforcement by Regional Organizations*, cit., p. 214.

¹⁰¹ KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, cit., pp. 116-118; RESS, *Chapter VIII. Regional Arrangements*, cit., p. 734.

sulla liceità dell'azione degli accordi e delle organizzazioni regionali, li spinga a compiere attività illegittime¹⁰².

Autorizzazione successiva e implicita sembrano quindi inconciliabili con il potere di controllo del Consiglio di Sicurezza sul livello regionale¹⁰³.

Al contrario vi è chi ritiene sufficiente un'autorizzazione implicita, cioè deducibile dal comportamento del Consiglio di Sicurezza¹⁰⁴.

Questa tesi è stata sostenuta in particolare durante il periodo della guerra fredda, fase in cui si sottolineava la necessità d'interpretare l'art. 53 tenendo conto della situazione di paralisi in cui il Consiglio si trovava ad operare a causa della politica dei veti incrociati. Ciò voleva dire interpretare l'art. 53 in modo tale da rendere ammissibile anche un'autorizzazione del Consiglio da ricavarsi implicitamente dal comportamento di quest'organo.

A mio parere, la natura preventiva dell'atto di autorizzare è implicita nel significato stesso di tale atto. L'autorizzazione infatti rende legittimo il verificarsi di un fatto futuro, permette cioè al fatto di verificarsi lecitamente e questo la differenzia dall'approvazione o ratifica, con cui si legittima un fatto oramai verificatosi e quindi senza che il soggetto che approva abbia concorso a decidere il verificarsi del fatto.

E' chiaro che lo spirito della Carta, come più volte detto, era quello di permettere al Consiglio di Sicurezza di controllare l'operato degli accordi od organizzazioni regionali, e quindi di attribuirgli il potere di decidere se un accordo od organizzazione potesse o meno compiere azioni coercitive. Sembra allora logico dedurre che la Carta richiedesse un'autorizzazione preventiva. Allo stesso modo, sempre alla luce della volontà del Consiglio di controllare l'operato degli accordi o delle organizzazioni regionali, sembra altrettanto logico pensare che la Carta, anche se non espressamente detto, richiedesse un'autorizzazione esplicita.

¹⁰² MOORE, *The Role of Regional Arrangements*, cit., p. 160; SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, cit., p. 492.

¹⁰³ WOLF, *Regional Arrangements*, cit., p. 293.

¹⁰⁴ MEEKER, *Defensive Quarantine*, cit., p. 522.

Essendo quindi favorevole della tesi per cui solo un'autorizzazione preventiva sembra essere conforme allo spirito della Carta, ritengo non sia valida l'opinione secondo la quale, in alcuni casi, è ammissibile che il Consiglio di Sicurezza approvi, ad operazione intrapresa, l'azione coercitiva regionale.

E' indubbio che nel sistema delle Nazioni Unite il consenso del Consiglio di Sicurezza, nei confronti di una certa azione, assume un grande valore qualunque sia il momento in cui venga espresso, ma d'altra parte ritengo che quando quest'organo dovesse manifestare a posteriori il proprio consenso verso azioni coercitive compiute da accordi od organizzazioni regionali che hanno agito senza chiedere preventivamente l'autorizzazione consiliare, tale manifestazione di consenso da parte del Consiglio potrebbe considerarsi al massimo come una sanatoria a posteriori dell'illiceità dell'azione compiuta dall'accordo od organizzazione regionale, ma non certo una autorizzazione vera e propria.

La tesi secondo cui l'approvazione successiva è ammissibile quando gli accordi o le organizzazioni regionali si trovino a dovere operare con un'urgenza tale da richiedere l'immediato inizio dell'azione coercitiva senza attendere che il Consiglio la autorizzi, così da non compromettere l'utilità e l'efficienza dell'operazione, è infatti facilmente opinabile. Essa potrebbe essere invocata in qualsiasi situazione a giustificazione della mancata richiesta d'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Secondo quali criteri o quali fattori discriminanti si potrebbero allora distinguere i casi in cui tale giustificazione è effettivamente fondata da quelli in cui non lo è?

Concordiamo invece che, a determinate condizioni, è da ritenersi ammissibile che il Consiglio di Sicurezza ricorra all'autorizzazione implicita¹⁰⁵.

L'autorizzazione implicita però è ammissibile solo a condizione che sia possibile dedurre dal comportamento del Consiglio di Sicurezza *l'inequivocabile volontà ad acconsentire all'azione regionale*. E' necessario cioè che il Consiglio si esprima preventivamente e positivamente sull'operato dell'organizzazione regionale

¹⁰⁵ Questa opinione è ben espressa in BERTOLINI, *Operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, cit., p. 41 s..

e/o decida, sempre preventivamente, di collaborare con l'organizzazione regionale nella condotta dell'operazione. In altre parole ritengo sia da considerarsi ammissibile l'autorizzazione implicita preventiva.

Se ad esempio il Consiglio adotta delle risoluzioni nelle quali, pur non dando un'espressa autorizzazione, accoglie positivamente la decisione dell'accordo o dell'organizzazione di intraprendere un'azione coercitiva, invitando magari le parti a conformarsi alla decisione dell'accordo o dell'organizzazione regionale, tale comportamento può considerarsi come un'implicita autorizzazione dell'azione regionale da parte del Consiglio. Lo stesso valore di autorizzazione implicita ha la decisione dell'ONU di collaborare sul campo con l'organizzazione regionale che intenda intraprendere azioni coercitive, magari attraverso l'invio di missioni delle Nazioni Unite.

Perché si possa parlare di autorizzazione implicita non basta quindi che il Consiglio di Sicurezza non abbia disapprovato l'operato dell'accordo o dell'organizzazione regionale. Vi è infatti chi ha sostenuto che la circostanza che raramente il Consiglio di Sicurezza abbia espressamente autorizzato gli accordi od organizzazioni regionali a norma del capitolo VIII, così come il fatto che non abbia mai condannato azioni coercitive compiute da accordi od organizzazioni regionali senza la sua espressa autorizzazione, depone a favore della tesi per cui la natura espressa dell'autorizzazione non è necessaria¹⁰⁶.

In realtà la mancata condanna dell'azione coercitiva da parte del Consiglio di Sicurezza non è necessariamente sinonimo dell'autorizzazione dell'operazione. Anzi, nel periodo della guerra fredda essa era solo indice dell'impossibilità del Consiglio di Sicurezza di adottare qualsiasi risoluzione (sia di condanna che di autorizzazione), in conseguenza del fatto che le grandi potenze esercitavano il diritto di veto, o per impedire l'adozione di risoluzioni che condannavano tali azioni, quando responsabili

¹⁰⁶ GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations*, cit., p. 220; FROWEIN, *Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction*, in *The Future of International Law Enforcement, New Scenarios-New Law*,

dell'azione erano esse stesse attraverso accordi od organizzazioni regionali, o per impedire l'adozione di risoluzioni che autorizzavano gli accordi o le organizzazioni regionali ad adottare azioni coercitive contro uno Stato vicino ad una delle due super potenze.

Oggi pur non esistendo più il problema dei veti incrociati, esiste pur sempre la facoltà dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza di impedire la condanna o l'autorizzazione dell'azione coercitiva quando questa azione contrasti con i propri interessi. Quindi a mio parere, oggi quanto ieri il semplice non pronunciarsi del Consiglio non è necessariamente indice di autorizzazione implicita dell'azione coercitiva compiuta a livello regionale, ma può voler soltanto indicare l'impossibilità di quest'organo di adottare una risoluzione di condanna o di approvazione, a causa dell'esercizio del diritto di veto di uno o più dei membri permanenti¹⁰⁷.

2.2 Segue: c) l'art. 54: l'obbligo di informare il Consiglio di Sicurezza.

L'art. 54 pone agli accordi e alle organizzazioni regionali l'obbligo di informare, in ogni momento e nella maniera più esauriente, il Consiglio di Sicurezza delle azioni da loro intraprese o progettate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

(a cura di Delbruck), Berlino, 1993, p. 122.

¹⁰⁷ Un recente caso in cui la mancata condanna ad opera del Consiglio di Sicurezza dell'azione coercitiva compiuta da un'organizzazione regionale ha invece avuto proprio il significato di autorizzare successivamente ed implicitamente tale azione è il caso dell'intervento armato della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, durante il conflitto in Kosovo, avvenuto senza che il Consiglio di Sicurezza avesse espressamente e preventivamente autorizzato quest'organizzazione all'uso della forza. In questo caso però la mancata condanna del Consiglio dell'azione armata della NATO ha assunto valore di autorizzazione dell'azione stessa perché una maggioranza elevata di Stati ha votato contro l'adozione di una risoluzione che condannava tale azione. A ben vedere ciò non fa che confermare la tesi per cui anche oggi la mancata condanna da parte del Consiglio di Sicurezza di un'azione coercitiva compiuta a livello regionale,

Sottolineiamo anzitutto che l'obbligo riguarda non solo le azioni che questi soggetti stanno svolgendo, ma anche quelle che stanno programmando.

Inoltre l'articolo sembrerebbe esigere un'informazione puntuale e dettagliata, data l'espressione: "Il Consiglio di Sicurezza deve essere tenuto *in ogni momento, pienamente informato....*".

E' comunemente condivisa l'opinione per cui il dovere di informazione, che a norma di questo articolo incombe sugli accordi od organizzazioni regionali, riguardi tutte le loro azioni vale a dire sia quelle rientranti nell'art. 52 che quelle rientranti nell'art. 53. L'informazione è infatti la base a partire dalla quale il Consiglio di Sicurezza eserciterà il controllo sull'attività degli accordi ed organizzazioni regionali ed in particolare deciderà se delegare o autorizzare gli stessi a compiere azioni coercitive.

In questo modo il Consiglio di Sicurezza si terrà pienamente informato dell'attività da loro svolta nel campo del mantenimento della pace, come garanzia contro i possibili abusi o deviazioni del regionalismo, riaffermando il suo ruolo di principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

3. Nuove funzioni affermatesi nella prassi: il peace-keeping regionale.

In un contesto internazionale come quello attuale, in cui il livello locale sembra essere la fonte principale delle tensioni e delle incertezze, gli organismi regionali sono apparsi i più idonei ad intervenire in situazioni di conflittualità locale. Essi sembrano infatti garantire una maggiore conoscenza delle problematiche da affrontare ed una maggiore affinità d'interessi fra gli Stati membri che rendono più facile il raggiungimento di una soluzione fra le parti¹⁰⁸, spesso impossibile in un

senza la previa ed espressa autorizzazione di quest'organo, di per sé non è sinonimo di autorizzazione implicita, ma bisogna sempre andare a vedere quale ne sia la causa.

¹⁰⁸ Sui rischi che invece nasconde l'intervento delle organizzazioni regionali vedi RINVIL, *Regional Arrangements and the United Nations System for Collective Security and Conflict Resolution: a New Road Ahead?*, in *International Relations*, vol.11, 1992, p. 101 s.

consesso mondiale proprio a causa dell'intrecciarsi di interessi molteplici e divergenti. Tutto ciò insieme all'incapacità militare e finanziaria delle Nazioni Unite di far fronte da sole alle crescenti responsabilità affidate loro in questo campo, spiega la recente tendenza dell'organizzazione mondiale a sfruttare le potenzialità offerte dal capitolo VIII della Carta per rilanciare e rinnovare la collaborazione con gli accordi e le organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Questa riscoperta ha fatto sì che, partendo dal capitolo VIII della Carta, si sviluppasse una prassi nella quale le organizzazioni regionali hanno rivestito ruoli che sono andati al di là della netta distinzione che la Carta delinea fra la funzione di soluzione pacifica delle controversie e l'adozione di azioni coercitive. Si è infatti assistito, e tutt'ora si assiste, allo svolgimento da parte di accordi ed organizzazioni regionali, autonomamente o in cooperazione con le Nazioni Unite, di tutta un'ampia gamma di attività.

Trattasi di attività di diplomazia preventiva o dell'istituzione di operazioni militari, destinate alla prevenzione e alla soluzione dei conflitti attraverso l'esercizio di funzioni di *preventive-deployment*, *peace-keeping*, *peace-enforcement*, *post-conflict peace-building*.

In questo secondo caso gli accordi e le organizzazioni regionali hanno operato autonomamente o svolgendo un'azione integrata con le Nazioni Unite che ha assunto la forma del *co-deployment* o delle *joint-operations*.

Quanto al primo trattasi dello svolgimento di piccole missioni delle Nazioni Unite, a fianco di operazioni di *peace-keeping* istituite dagli accordi od organizzazioni regionali, in loro supporto e per verificare che esse operino in conformità alle disposizioni adottate dal Consiglio di Sicurezza¹⁰⁹. Quanto alle seconde trattasi di operazioni di *peace-keeping* costituite dalla collaborazione fra

¹⁰⁹ Vedi il par. 86 (d) del *Supplement to an Agenda for Peace*.

Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali, che condividono la direzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'operazione¹¹⁰.

Pur trattandosi di attività non espressamente previste dalla Carta, il favore con cui l'art 52 accoglie l'opera degli accordi ed organizzazioni regionali nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ci permette di concludere che tutte queste attività trovano il loro fondamento giuridico nel capitolo VIII della Carta¹¹¹. Il problema che si pone, e che riguarda soprattutto le operazioni di *peace-keeping* istituite dalle organizzazioni regionali, è piuttosto se tali attività siano o meno inquadrabili in un articolo specifico del capitolo VIII.

Infatti se esse si considerano riconducibili alla funzione conciliativa degli accordi od organizzazioni regionali, si applicheranno, nei rapporti con le Nazioni Unite, l'art. 52 paragrafi 2, 3, 4. Se invece esse vengono riportate all'attività coercitiva, i rapporti fra accordi od organizzazioni regionali e ONU saranno regolati dall'art. 53.

Nel primo caso gli accordi e le organizzazioni regionali saranno anzitutto liberi di decidere l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* senza la necessità di richiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, sulla base delle conclusioni raggiunte nel secondo paragrafo di questo capitolo, gli Stati membri di un accordo od organizzazione regionale di fronte alla scelta di rivolgersi al livello regionale, perché questo decida di istituire un'operazione di *peace-keeping* regionale, oppure al Consiglio di Sicurezza, perché quest'organo decida l'istituzione di un'operazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, dovrebbero seguire l'indicazione dell'art. 52 che esprime una preferenza verso un previo intervento regionale e quindi procedere prima a richiedere l'intervento di una forza di *peace-keeping* regionale. Non esistendo però un obbligo giuridico in tal senso nulla vieta che essi si rivolgano immediatamente al Consiglio di Sicurezza.

¹¹⁰ Vedi il par. 86 (e) del *Supplement to an Agenda for Peace*.

¹¹¹ In questo senso PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 27.

Nel secondo caso invece, gli accordi od organizzazioni regionali dovranno chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ogni qual volta decidano di istituire operazioni di *peace-keeping*.

Per rispondere alla domanda se le operazioni di *peace-keeping* regionali siano o meno inquadrabili in uno specifico articolo del capitolo VIII, dobbiamo vedere cosa intende il sistema delle Nazioni Unite per operazioni di *peace-keeping*, cioè quali finalità e caratteristiche le contraddistinguono.

La prassi decennale delle Nazioni Unite mostra che le operazioni di *peace-keeping*, nella loro configurazione classica, sono rappresentate da missioni composte da personale militare, ed a volte anche civile, messo volontariamente a disposizione da più Stati e dispiegate sul territorio di Stati in cui sia in atto un conflitto interno o internazionale.

Le funzioni tradizionali di questi contingenti sono quelle di sorvegliare il rispetto di accordi di cessate-il-fuoco o delle risoluzioni delle Nazioni Unite, interporsi fra le parti in conflitto, supervisionare il ritiro delle truppe, indagare sugli incidenti e sugli scontri, pattugliare le zone cuscinetto, negoziare con le parti per evitare la ripresa delle ostilità.

A queste attività si aggiungono una serie di compiti dei quali le operazioni di *peace-keeping* sono oggi investite, quando si trovano ad operare i conflitti interni. Trattasi in genere di aiutare il governo legittimo a mantenere l'ordine, la legalità o a garantire il rispetto dei diritti civili; agevolare la ripresa delle normali attività civili della popolazione; assistere e garantire il processo di transizione verso l'indipendenza; esercitare funzioni umanitarie, ad esempio garantire la distribuzione degli aiuti umanitari e dei servizi medico-sanitari d'urgenza ect.

Al di là degli specifici compiti che di volta in volta queste operazioni assumono, sembra non vi siano dubbi sul fatto che l'obiettivo principale che perseguono le operazioni di *peace-keeping* che si rifanno a questo modello, è di natura cautelare. Si tratta cioè di preservare una situazione, attraverso misure non coercitive, per evitare

che minacce alla pace e alla sicurezza internazionale possano degenerare nell'esplosione di un nuovo conflitto o nella ripresa di un vecchio conflitto, interno o internazionale¹¹², compromettendo, in quest'ultimo caso, gli sforzi atti a portare il conflitto verso una soluzione negoziale.

Le caratteristiche che contraddistinguono infatti tali operazioni, così come il Segretario Generale ha cercato recentemente di enucleare in due documenti, *An agenda for peace* e il *Supplement to an agenda for peace*, sono:

- 1) il consenso dello Stato sul cui territorio tali operazioni vanno a localizzarsi e di tutte le altre parti coinvolte nell'operazione (consenso che deve perdurare per tutta la durata dell'operazione);
- 2) un atteggiamento neutrale fra le parti in conflitto;
- 3) la facoltà di utilizzare la forza solo nei casi di legittima difesa.

Nonostante tali caratteristiche, una parte minoritaria, ma autorevole della dottrina sostiene che le operazioni di *peace-keeping* sono sempre qualificabili come azioni coercitive inquadrabili nell'art. 42 della Carta ONU.

A favore di questa tesi si argomenta che il potere del Consiglio di Sicurezza, a norma dell'art. 42, di intraprendere con forze armate ogni azione che sia necessaria per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale non deve necessariamente essere interpretato come potere di compiere solo azioni di guerra, ma anche azioni di mantenimento dello *status quo* come quelle svolte dalle operazioni di *peace-keeping*¹¹³.

Le operazioni di *peace-keeping* potrebbero quindi rientrare fra le “altre operazioni mediante forze aeree, navali, terrestri” previste nella parte finale dell'art. 42¹¹⁴.

¹¹² PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998, p. 27 s.

¹¹³ In questo senso vedi CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 200; CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, p. 319; GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective* (a cura di Tomuschat), Den Haag-Boston-London, 1995, p. 51.

¹¹⁴ KODJO, *Commentare de l'art. 53*, cit., p. 818.

Altri invece fanno derivare la natura coercitiva di tali operazioni dal fatto di essere composte da contingenti armati¹¹⁵.

Qualora si dovesse accogliere questa tesi, l'implicazione significativa ai fini del nostro discorso sarebbe che in tutti i casi in cui un accordo od organizzazione regionale dovesse decidere di istituire un'operazione di *peace-keeping* pur rientrando nel modello classico, essa necessiterebbe dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, dato che tale operazione rientra fra le azioni coercitive armate disciplinate dall'art. 42¹¹⁶ e che, in base a quanto precedentemente detto, non vi è dubbio che l'art. 53, par. 1 seconda parte, richieda l'autorizzazione *almeno* per questo tipo di azioni.

Al contrario la finalità e le caratteristiche sopra indicate inducono la maggior parte della dottrina a ritenere tali operazioni chiaramente distinte dalle azioni coercitive.

Come infatti già detto, tanto le operazioni di *peace-keeping* aventi funzioni tradizionali quando quelle che, operando in conflitti interni, si trovano oggi a svolgere una serie di nuovi compiti non sono infatti dirette contro uno o più Stati (o altri soggetti di diritto internazionale, ad esempio i movimenti insurrezionali) come avviene invece nel caso di azioni coercitive previste dall'art. 42. Anzi godono del consenso del sovrano territoriale¹¹⁷ (che costituisce il loro fondamento giuridico), in

¹¹⁵ KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, cit., p. 114 ss.

¹¹⁶ In questo senso KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, cit., pp. 116-118.

¹¹⁷ Nel senso che il consenso dello Stato sul cui territorio si svolge l'operazione di *peace-keeping* privi l'azione di questa forza della natura coercitiva vedi il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia del 20 luglio 1962 concernente *certe spese delle Nazioni Unite*, in cui la Corte esclude che nel caso dell'UNEF e dell'ONUC (due operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite) si potesse parlare di azioni coercitive. In favore dell'applicazione di questa regola anche alle operazioni di *peace-keeping* regionale WOLF, *Regional Arrangements*, cit., p. 292 ss.; GIOIA, *Lo status delle Forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni 'fuori area' condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, (a cura di Ronzitti), Roma, 1996, p. 46; RONZITTI, *Forza (Uso della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 7, Torino, 1992, p. 50 s.; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998, p. 70; FROWEIN, *Legal Consequences for International Law Enforcement*, cit., p. 120.

quanto mirano ad assistere la pace e ad attenuare i conflitti e non già a combattere o sottoporre un governo od altre entità alla volontà delle Nazioni Unite¹¹⁸.

In altre parole, non si tratta di imporre coercitivamente la pace a Stati che l'hanno violata, ma di assistere le parti coinvolte in un conflitto armato.

Quindi dalla composizione militare delle forze non deriva automaticamente la loro natura coercitiva e sanzionatoria e la loro collocazione nell'art. 42.

Si consideri inoltre che la componente militare non costituisce più l'elemento caratterizzante la composizione di dette forze, dal quale poter desumere elementi a favore del loro inquadramento nell'art. 42, dato che la componente civile ha oramai assunto un ruolo sempre più significativo nel funzionamento delle stesse¹¹⁹.

Allora se riteniamo valida questa tesi - è questa infatti la nostra opinione - ai fini del nostro discorso dobbiamo dedurre che fino a che le operazioni di *peace-keeping* regionale si rifanno a questo modello, esse non possono essere considerate vere e proprie azioni coercitive, quindi non ricadono nell'art. 53 e non necessitano dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per essere istituite. L'articolo da applicarsi per disciplinare i rapporti fra accordi od organizzazioni regionali e Nazioni Unite sembra essere quindi l'art. 52: gli Stati membri di accordi od organizzazioni regionali dovrebbero cioè preferire il livello regionale rispetto a quello universale per istituire operazioni di *peace-keeping*, senza esserne comunque obbligati.

In questo caso però, il dovere di tenere pienamente informato il Consiglio a norma dell'art. 54, dell'azione intrapresa o progettata, diviene ovviamente ancor più importante¹²⁰.

La prassi ha indubbiamente confermato che le organizzazioni regionali possono legittimamente intraprendere operazioni di *peace-keeping* classiche o essere incaricate di svolgere operazioni di *peace-keeping* aventi nuove funzioni relative al

¹¹⁸ CELLAMARE, *Operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999, p. 218.

¹¹⁹ CELLAMARE, *Operazioni di peace-keeping*, cit., p. 219.

¹²⁰ SCHACHTER, *Authorized Uses of Force*, cit., p. 88 s.

mantenimento dell'ordine interno o all'assistenza umanitaria, indipendentemente dal sistema ONU, cioè senza la necessità di chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, data la loro natura consensuale.

Inoltre il fatto che la oramai consolidata prassi in materia di operazioni di *peace-keeping* regionali condotte in piena autonomia dal sistema ONU non abbia mai suscitato obiezioni in seno alla comunità internazionale indica l'esistenza di una *opinio iuris* in materia secondo la quale le organizzazioni regionali possono legittimamente intraprendere operazioni di *peace-keeping* autonomamente dal sistema ONU.

Esempi in questo senso sono rappresentati dalla Forza Araba di Sicurezza, poi divenuta Forza Araba di Deterrenza, costituita dalla Lega Araba, che ha operato in Libano fra il 1976 e il 1982, con il consenso del Presidente libanese e dall'Arab League Force operante in Kuwait fra il 1961 e il 1963. Ancora di pensi all'Inter African Force dell'OUA in Ciad (1981-1982) e nella prima fase del suo operato, all'ECOMOG, costituita dall'ECOWAS ed operante in Liberia a partire dall'agosto del 1990 con il consenso del Governo allora in carica (ma con il dissenso del più grande gruppo insurrezionale).

Il problema si pone quando le operazioni di *peace-keeping* si discostano sostanzialmente dal modello classico.

Nella realtà si è infatti assistito a casi in cui le forze di *peace-keeping* delle Nazioni Unite sono state autorizzate a far uso della forza armata per fini che oltrepassano chiaramente i limiti della legittima difesa, anche qualora si accolga la nozione estensiva di legittima difesa, secondo la quale il diritto di legittima difesa è comprensivo del ricorso all'uso della forza per scopi di difesa personale e di resistenza a tentativi volti ad ostacolare, con mezzi violenti, l'adempimento del mandato della forza¹²¹.

¹²¹ CELLAMARE, *Operazioni di peace-keeping*, cit., p. 11.

Si pensi ad esempio a tutti quei casi in cui le forze di *peace-keeping* sono state autorizzate ad usare la forza per disarmare le parti in conflitto, proteggere personale ed installazioni delle Nazioni Unite, prevenire attacchi contro zone protette o zone di interdizione aerea.

Ci troviamo quindi di fronte ad operazioni che alcuni in dottrina definiscono come “operazioni miste di *peace-keeping* e *peace-enforcement*”¹²², che nascono o dall’ampliamento, in fatto o formalmente, del mandato di forze di *peace-keeping* classiche già esistenti in conseguenza dell’evolversi e del complicarsi della situazione o dall’istituzione *ab origine* di operazioni che trascendono i limiti del *peace-keeping* classico .

Si pensi ad esempio al caso dell’UNPROFOR, operante nella *ex*-Iugoslavia, che da mera forza di mantenimento della pace¹²³ fu progressivamente autorizzata ad usare la forza per specifici obiettivi¹²⁴ o al caso dell’UNOSOM II operante in Somalia che conobbe anch’essa un ampliamento, in senso coercitivo, del suo mandato¹²⁵.

Di fronte a questo tipo di operazioni la dottrina si è divisa¹²⁶.

Qualora non si accolga la nozione estensiva di legittima difesa, già a partire dal momento in cui le operazioni di *peace-keeping* regionali si trovino ad usare la forza per l’attuazione del loro mandato contro le eventuali fazioni recalcitranti, l’operazione tende a perdere i suoi caratteri di operazione di *peace-keeping* in senso classico.

¹²² PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite*, cit., p. 34 ss.

¹²³ Si veda la ris. n. 743 del 1992 in particolare il par. 5 che definisce il mandato originario dell’UNPROFOR.

¹²⁴ Alcuni esempi: con la ris. n. 758 (8 giugno 1992) si autorizzava l’UNPROFOR all’uso della forza per difendere l’incolumità del personale dei convogli umanitari tanto delle Nazioni Unite quanto delle organizzazioni umanitarie non governative e dei convogli di detenuti rilasciati grazie all’intervento del CICR. Successivamente la Forza è stata autorizzata ad usare la forza per garantire la sicurezza e il funzionamento dell’aeroporto di Sarajevo e l’arrivo a destinazione degli aiuti umanitari (ris. n. 761 del 29 giugno 1992 e ris. n. 764 del 13 luglio 1992). Il Consiglio di Sicurezza ha poi autorizzato l’UNPROFOR ad usare la forza per difendere zone di sicurezza: le ZPNU e le cosiddette “pink zones” create per decisione del Consiglio stesso sul territorio croato (ris. n. 807 del 1993) e zone di interdizione aerea sul territorio bosniaco, sempre create per decisione del Consiglio (ris. n. 781 e ris. n. 786 del 1992; ris. n. 816 del 1993).

¹²⁵ Con la ris. n. 814 (del 26 marzo 1993) l’UNOSOM II è stata autorizzata ad usare la forza per esercitare funzioni di disarmo delle fazioni, attuazione di embargo sulle armi, attività di polizia interna. Successivamente il Consiglio di Sicurezza in considerazione degli attacchi subiti da alcuni contingenti, con la ris. n. 837 del 6 giugno 1993 ha attribuito alla forza la funzione di adottare “ogni misura necessaria contro i responsabili degli attacchi”.

¹²⁶ In questo senso LYNCH, *Russian Peace-keeping Strategies in the CIS: the Case of Moldova, Georgia, Tajikistan*, New York, 1998, p. 22 s.

Da una parte si è sostenuto che l'autorizzazione all'uso della forza per scopi diversi dalla legittima difesa altera sempre ed in modo radicale la natura giuridica di un'operazione di *peace-keeping* e quindi, in tutti i casi in cui ciò si verifichi, ci troviamo piuttosto di fronte alla trasformazione di un'operazione di *peace-keeping* in un'operazione di *peace-enforcement*, indipendentemente da come vengano chiamate nella realtà tali operazioni.

Questa è la posizione di tutti quegli autori per i quali il *peace-keeping* coincide soltanto con quello che prima abbiamo definito il modello "classico" di tali operazioni o che considerano sempre la categoria del *peace-keeping* come qualcosa di diverso ed inconciliabile con il *peace-enforcement*¹²⁷.

Seguendo questa impostazione, qualora un'ipotesi del genere si verificasse in caso di operazioni di *peace-keeping* regionali, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza sarebbe ovviamente necessaria in quanto si tratterebbe di vere e proprie azioni coercitive.

Dall'altra parte si è invece ritenuto che l'uso della forza armata in casi diversi dalla legittima difesa non sia incompatibile con la natura giuridica delle operazioni di *peace-keeping*, ma debba essere piuttosto concepito come un'evolversi ed ampliarsi delle loro funzioni¹²⁸.

¹²⁷ In questo senso PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite*, cit., p. 39 s.; CELLAMARE, *Operazioni di peace-keeping*, cit., p. 223; JAMES, *Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, in *International Journal*, 1995, p. 241 ss. e ABI-SAAB, *The United Nations Peacekeeping Old and New: an Overview of the Issues*, in *New Dimension of Peacekeeping*, cit., p. 1 ss.; LALANDE, *Somalia: Major Issues for Future UN Peacekeeping*, in *New Dimension of Peacekeeping*, cit., p. 76; VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Parigi, 1972, p. 486; SUY, *United Nations Peacekeeping System*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 1982, p. 259 s.; BHOTE, *Peace-keeping*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 575.

¹²⁸ In questo senso sia gli autori che distinguono fra operazioni di *peace-keeping* della prima, seconda, terza generazione, individuando proprio in quest'ultime quelle a cui siano state attribuite, originariamente o a seguito di ampliamenti del loro mandato, funzioni di *enforcement*: PECK, *Summary of Colloquium of New Dimension of Peacekeeping*, in *New Dimension of Peacekeeping*, cit., p. 181 ss.; GUOLING, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, in *International Affairs*, 1993, p. 451 ed in particolare p. 456; sia chi distingue fra operazioni di mantenimento della pace del periodo della guerra fredda e quelle della fase successiva: in questo senso BROWN, *The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What are the Applicable Norms*, in *Revue belge de droit international*, 1994, p. 559 ss., per il quale la facoltà di esercitare le funzioni coercitive diviene proprio la caratteristica o modalità d'azione nuova che distingue le operazioni di mantenimento della pace realizzate dopo la fine della guerra fredda dal precedente modello. Infine vi è chi considera il *peace-keeping* come modalità strutturale-istituzionale di

A questo punto si assiste ad una ulteriore divisione: una parte della dottrina pur ammettendo questo ampliamento di funzioni come possibile ritiene comunque innegabile la loro natura coercitiva e quindi, nel caso in cui ad esercitare tali funzioni coercitive siano gli accordi od organizzazioni regionali, conclude a favore della necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

In altre parole si ammette che un'operazione di *peace-keeping*, pur fondandosi sul consenso del sovrano territoriale, comporti la possibilità di impiego della forza armata in funzione coercitiva¹²⁹.

Questa impostazione sembra essere accolta dalla Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione fra le Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale del 9 dicembre 1994 (adottata con la ris. 49/57 dell'Assemblea Generale), quando si afferma che gli accordi od organizzazioni regionali possono, di propria iniziativa, istituire operazioni di *peace-keeping* senza dover chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, salvo il caso in cui tali operazioni assumano, *ab origine o a causa dell'evolversi della situazione*¹³⁰, funzioni aventi natura coercitiva.

La Dichiarazione sembra cioè ammettere indirettamente la possibilità che operazioni di *peace-keeping* possano, in certi casi, compiere azioni coercitive diverse dall'uso della forza per legittima difesa, senza che ciò contraddica la loro natura giuridica di operazioni di mantenimento della pace.

Inoltre essa fornisce una chiara indicazione: ogni qual volta ciò si verifichi, gli accordi o le organizzazioni regionali devono chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Questa parte della dottrina, sostenendo la necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza giunge quindi, nella sostanza, alla stessa conclusione di coloro

intervento, utilizzabile in concreto per lo svolgimento di funzioni del tutto diverse: si veda PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione ed amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 27.

¹²⁹ VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 450.

¹³⁰ Nostra aggiunta.

che sostengono la trasformazione di operazioni di *peace-keeping* in operazioni di *peace-enforcement*. Infatti a sostegno delle rispettive posizioni vengono citati gli stessi esempi.

Un caso portato ad esempio da coloro che sostengono questa posizione è quello dell'ECOMOG, costituita dall'ECOWAS ed operante in Liberia a partire dall'agosto del 1990 che originariamente si rifaceva al modello classico di operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite.

Quando l'operazione iniziò ad assumere in maniera sempre più marcata caratteri coercitivi, in particolare contro il Fronte Nazionale Patriottico di Liberia, il Consiglio di Sicurezza pur non emanando un'espressa autorizzazione dell'azione regionale ai sensi dell'art. 53, par. 1, fece ugualmente intendere la sua approvazione con la risoluzione n. 788 del 19 novembre 1992.

Infatti nel preambolo di questa risoluzione il Consiglio, richiamando il capitolo VIII della Carta ONU, accoglieva con favore il tentativo dell'ECOWAS di trovare una soluzione al conflitto civile, dichiarava lodevoli i suoi sforzi per ristabilire la pace e chiedeva a tutti gli Stati di rispettare le misure intraprese dall'ECOWAS. Inoltre il Consiglio dava seguito alla richiesta dell'ECOWAS di un embargo di armi e materiale bellico contro la Liberia. Nella risoluzione n. 813 del 1993 si ribadiva poi lo stesso favore per l'operato di questa organizzazione.

Questo comportamento del Consiglio sembra, secondo alcuni, potersi equiparare, non certamente ad un'espressa autorizzazione, ma ad una chiara approvazione a posteriori del Consiglio di Sicurezza¹³¹.

Altro caso portato ad esempio della necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è quello dell'IFOR, operazione della NATO dispiegata in Bosnia Erzegovina dalla fine del 1995 e per tutto il 1996, con il consenso di tutte le Parti all'Accordo di Dayton, allo scopo di garantire, anche con la forza, il rispetto di questo accordo.

¹³¹ VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali*, cit., p. 452.

Sia coloro che la qualificano come operazione di *peace-keeping* incaricata fin dalla sua istituzione di esercitare funzioni coercitive, sia coloro che la qualificano come operazione di *peace-enforcement*, fanno notare che essa, proprio in virtù della funzione di garantire anche con la forza il rispetto dell'accordo di pace, ha ricevuto fin dalla sua istituzione l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'altra parte della dottrina sostiene invece che là dove esista il consenso del sovrano territoriale, anche se si tratta di operazioni che implicano l'uso della forza oltre i casi della legittima difesa (pur intesa in senso ampio), la natura coercitiva dell'operazione sarebbe da escludere. La presenza del consenso del sovrano territoriale opererebbe infatti quale causa di esclusione dell'illecito in relazione al divieto di uso della forza armata nei rapporti internazionali¹³².

In diritto internazionale infatti il consenso del soggetto che subisce un atto che di per sé sarebbe illecito funge da causa di esclusione dell'illiceità dell'atto: autorizza quindi il suo verificarsi¹³³. E' necessario ovviamente che tale consenso non risulti viziato da dolo, violenza o incompetenza di chi lo ha prestato e che venga espresso anteriormente o contemporaneamente al verificarsi del comportamento non conforme all'obbligo internazionale.

Applicando quanto appena detto all'intervento di truppe straniere sul territorio di uno Stato, la Commissione del diritto internazionale ha ritenuto che tale intervento non costituisce un caso di uso illecito della forza là dove esista un consenso validamente e liberamente espresso dallo Stato sul cui territorio le truppe vengono ad operare¹³⁴.

Pertanto si dovrebbe concludere che il consenso del sovrano territoriale operi quale causa di esclusione dell'illiceità di azioni coercitive implicanti l'uso della forza armata oltre i casi di legittima difesa compiute da operazioni di *peace-keeping* regionali e quindi

¹³² PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti*, cit., pp. 29-32.

¹³³ RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 36 ss.

autorizzi di per sé l'intervento di tali operazioni, senza bisogno che l'accordo o l'organizzazione regionale chieda, per l'istituzione dell'operazione di *peace-keeping* avente tali funzioni o per l'ampliamento in tale direzione del suo mandato, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

A mio parere questa tesi dovrebbe comunque tenere conto del fatto che nel caso di guerra civile, in cui il governo legittimo ha perso del tutto o solo in parte il controllo del territorio a favore delle altre parti in lotta, è dubbio che il consenso del solo sovrano territoriale sia sufficiente ad escludere l'illiceità di azioni coercitive implicanti l'uso della forza. A tal fine ritengo che sia necessario anche il consenso delle altre parti in lotta che controllano il territorio.

Anche così modificata questa tesi non mi sembra possa essere preferita a quella che sostiene la necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza a norma dell'art. 53, par. 1, ogni qual volta operazioni di *peace-keeping* regionale esercitino funzioni coercitive implicanti l'uso della forza. A tutt'oggi quest'ultima tesi mi sembra quella che riflette maggiormente lo spirito della Carta.

Infatti dalla logica originaria della Carta, che come visto tendeva a sottomettere il più possibile gli accordi e le organizzazioni regionali al controllo del Consiglio di Sicurezza per garantire la correttezza del loro operato, sembra più corretto ritenere necessaria l'autorizzazione del Consiglio anche quando vi è il consenso del sovrano territoriale ed eventualmente delle altre parti in lotta. Inoltre negli interessi della pace è positivo che il Consiglio di Sicurezza controlli l'operato degli accordi e delle organizzazioni regionali anche là dove essi operino godendo di tale consenso: siamo infatti di fronte ad un intervento organizzato e realizzato da più Stati e non da un singolo Stato, con tutti i rischi che ciò può comportare.

Tale esigenza di controllo del Consiglio mi sembra allora essere una motivazione sufficiente per accogliere un'interpretazione dell'art. 53 della Carta che,

¹³⁴ Si veda il commento della Commissione all'art. 29 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, in particolare i punti 5 e 6, in *Yearbook of International Law Commission*, 1979, vol. II, Parte 2, p. 110.

ritenendo necessaria l'autorizzazione consiliare anche in presenza del consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente delle altre parti in conflitto, rappresenta un'eccezione al principio generalmente valido in diritto internazionale per cui il consenso dell'avente diritto, se liberamente e validamente espresso, è sufficiente a fungere da causa di esclusione dell'illiceità di un comportamento non conforme ad un obbligo internazionale.

La conclusione che abbiamo tratto ispirandoci alla logica della Carta sembra trovare conferma nella recente prassi delle Nazioni Unite. Da questa prassi sembra infatti emergere una nozione di *enforcement actions* che comprende anche azioni che avvengono con il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente delle altre parti in conflitto.

Mi riferisco anzitutto alla prassi relativa alle Forze multinazionali: si pensi all'operazione *Alba*, attuata in Albania con la *leadership* italiana nel 1997; alla KFOR, operante in Kosovo dopo la fine dell'attacco aereo NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia nella primavera del 1999; alla Forza multinazionale inviata nel settembre 1999 a Timor Est. Tali Forze, dotate di ampia possibilità di ricorrere alla forza armata nei rapporti inter-individuali, seppur operanti con il consenso del sovrano territoriale, hanno infatti ugualmente ricevuto l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza a norma del capitolo VII.

In secondo luogo mi riferisco al fatto che il Consiglio di Sicurezza (nonostante il consenso già espresso dalle parti in conflitto) ha espressamente autorizzato l'istituzione di forze aventi funzioni coercitive, da parte di un'organizzazione che, data la prassi delle Nazioni Unite, sembra oramai potersi considerare a pieno titolo un'organizzazione regionale: si pensi all'istituzione da parte della NATO dell'IFOR-SFOR. Il fatto che il Consiglio di Sicurezza abbia espressamente autorizzato tali forze allo svolgimento del loro mandato, pur basando tale autorizzazione sul capitolo VII e non sul capitolo VIII della Carta, rappresenta l'esempio più recente di applicazione della disposizione dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite.

Questa prassi fa pensare che per l'ONU l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è ugualmente necessaria per rimuovere un limite alla liceità di azioni implicanti l'uso della forza armata anche quando vi sia il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente delle altre parti in conflitto. In altre parole per le Nazioni Unite sembra essere sempre e solo l'autorizzazione del Consiglio a costituire il fondamento giuridico della liceità di tali azioni, non essendo sufficiente il consenso delle parti.

Da ciò si dovrebbe dedurre che anche le operazioni di *peace-keeping* regionale che svolgono le loro funzioni facendo un ampio uso della forza armata necessitano sempre dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, pur operando con il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente delle altre parti in conflitto.

CAPITOLO III

LE FUNZIONI PER IL MANTENIMENTO DELLA PACE PREVISTE DALLA NORMATIVA CSI E IL CAPITOLO VIII DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione.

Una volta viste quali sono le funzioni e gli obblighi che la Carta delle Nazioni Unite attribuisce alle organizzazioni regionali¹³⁵, ci chiediamo se le disposizioni normative adottate in ambito CSI in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale sono conformi a quanto previsto dal capitolo VIII della Carta e dagli atti delle Nazioni Unite relativi alla collaborazione con le organizzazioni regionali in questo settore.

Per rispondere a questa domanda dobbiamo confrontare la normativa adottata in ambito CSI, relativa ai rapporti fra questa e l'ONU, in materia di prevenzione dei conflitti e di soluzione pacifica delle controversie, di gruppi di osservatori militari e forze di *peace-keeping* ed infine di azioni coercitive con le disposizioni del capitolo VIII della Carta e con quelle di altri atti adottati dalle Nazioni Unite riguardanti la collaborazione con le organizzazioni regionali.

L'atto della CSI che a questo proposito considereremo maggiormente sarà la "Dottrina per la prevenzione e la soluzione dei conflitti nel territorio degli Stati

¹³⁵ Da ora in poi, e per ragioni di semplicità espositiva, parlando dei soggetti a cui si rivolge il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite faremo genericamente riferimento alle organizzazioni regionali, senza con questo voler prendere posizione sulla natura di organizzazione regionale della CSI.

membri della CSI” adottata dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI con decisione del 19 gennaio 1996¹³⁶.

Essa rappresenta infatti l’unico atto che, facendo seguito all’affermazione in esso stesso contenuta, secondo la quale la CSI sarebbe un’organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite¹³⁷, si occupa di regolare i rapporti con l’organizzazione universale.

2. La prevenzione dei conflitti e la soluzione pacifica delle controversie.

Soltanto lo Statuto del 1993 e la “Dottrina” del 1996 si occupano della prevenzione dei conflitti e della soluzione pacifica delle controversie che sorgano all’interno della Comunità degli Stati Indipendenti.

2.1 La prevenzione dei conflitti.

Lo Statuto si occupa della prevenzione dei conflitti nella Sezione IV, intitolata appunto “*Conflict Prevention and Dispute Settlement*”.

Esso sembra distinguere fra misure di prevenzione dei conflitti diverse dalla soluzione pacifica delle controversie e misure di prevenzione dei conflitti che consistono appunto nella soluzione pacifica delle controversie.

Quanto alle prime, dopo aver dichiarato all’art. 16: “*The Member States shall take all possible measures to prevent conflicts, primarily those arising on an*

¹³⁶ La traduzione non ufficiale in inglese recitata *Concept for prevention and settlement of conflicts in the territory of States members of the Commonwealth of Independent States*. Sottoscrissero la decisione l’Armenia, la Bielorussia, la Georgia, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Moldavia, la Federazione Russa, il Tagikistan, il Turkmenistan, l’Uzbekistan. Per il testo di questo documento vedi *International Legal Materials*, 1996, pag. 786 ss.

¹³⁷ Il primo paragrafo della Parte II della “Dottrina” così recita: “The Commonwealth of Independent States shall, in its capacity as a regional organization, take the steps required to settle conflicts in the territory of States members of CIS in accordance with Chapter VIII of the Charter of the United Nations”.

interethnic and interconfessional basis, which might entail violation of human rights”, lo Statuto non dice in cosa consistano queste misure né tanto meno pone regole generali che gli Stati membri debbano seguire qualunque siano le misure di prevenzione dei conflitti che questi decideranno di adottare.

A me sembra però che la formulazione di questo articolo richiami molto il contenuto dell’art. 1 dell’Accordo di Kiev, che istituisce i gruppi di osservatori militari e le forze di *peace-keeping*.

L’art. 1 di tale Accordo recita infatti che : “*In order to provide each other with assistance...in the regulation and prevention, on the territory of each of the members of the CIS, of conflicts of an inter-national, inter-religious and political character, which lead to a violation of human rights, groups of military observers and peace-keeping forces of the participating States of the CIS...are established*”.

Allora si può essere indotti a pensare che nonostante l’art. 16 non indichi espressamente quali siano le misure per la prevenzione dei conflitti diverse dagli strumenti di soluzione pacifica delle controversie, una di queste misure è sicuramente rappresentata dall’utilizzo di gruppi di osservatori militari e dalle forze di *peace-keeping*.

A conferma di quanto appena detto può essere portato il fatto che, come prevede l’art. 1 dell’Accordo di Kiev, il *peace-keeping* della CSI è preordinato non solo alla soluzione dei conflitti, ma anche alla prevenzione degli stessi. Lo stesso dicasi per la “Dottrina” del 1996, dove l’utilizzazione delle *Collective Peace-keeping Forces* figura tra le misure preposte alla prevenzione dei conflitti¹³⁸.

L’art. 1 dell’Accordo di Kiev e la Parte I della “Dottrina” lasciano quindi aperta la possibilità che forze di *peace-keeping* possano essere impiegate anche al fine di prevenire i conflitti, venendo dislocate in aree in cui vi è il rischio di una *escalation*

Ulteriori affermazioni della natura della CSI come organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite sono contenute nella Parte IV della “Dottrina” al primo e al terzo paragrafo.

¹³⁸ Vedi la Parte I della “Dottrina” del 1996, intitolata: “*Conflict Prevention*”.

di tensioni che facciano degenerare controversie o disaccordi in veri e propri scontri armati.

Il lasciare aperta questa possibilità non mette in discussione che la funzione principale di queste forze sia quella del mantenimento della pace in aree in cui sia in corso un conflitto. Ciò è ben dimostrato dal fatto che la “Dottrina” dedica poche disposizioni alla disciplina delle forze di *peace-keeping* quando impiegate per la prevenzione dei conflitti e massimo spazio al *peace-keeping* nella sezione relativa al

“*Settlement of Conflict*”. Inoltre lo *Statuto delle Collective Peace-keeping Forces della Comunità degli Stati Indipendenti*, adottato dal Consiglio dei Capi di Stato il 19 gennaio 1996¹³⁹ e che è l’atto che disciplina in modo più organico e dettagliato la costituzione e il funzionamento di queste forze, non fa mai accenno ad un loro impiego in funzione di prevenzione dei conflitti. Anzi nella Parte I, art. 1, definendo le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI parla soltanto di contingenti che svolgono operazioni di mantenimento della pace “*to facilitating the settlement of conflicts*”.

D’altro canto il fatto che in questi due atti si faccia per lo più riferimento al ruolo riservato a tali forze nella soluzione dei conflitti, a mio modo di vedere, non può indurre a concludere che il *peace-keeping* della CSI è pensato *squisitamente* in vista della soluzione dei conflitti armati già in corso¹⁴⁰. E’ probabilmente corretto sostenere, come è stato fatto¹⁴¹, che al momento dell’adozione dell’Accordo di Kiev il riferimento all’impiego di forze di *peace-keeping* per prevenire i conflitti era sostanzialmente mutuato dal sistema delle Nazioni Unite, ed in particolare

¹³⁹ Lo *Statute on Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States* (questa è infatti la denominazione in inglese dell’accordo) fu sottoscritto dall’Armenia, dalla Bielorussia, dalla Georgia, dal Kazakistan, dal Kirghizistan, dalla Moldavia, dalla Federazione Russa, dal Tagikistan, dal Turkmenistan, dall’Uzbekistan. Per il testo di questo documento vedi *International Legal Material*, pag. 786 ss.

¹⁴⁰ Di questa opinione invece PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 663.

¹⁴¹ Mi riferisco ancora una volta all’opinione di PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 663.

dall'*Agenda for Peace*, senza che a ciò corrispondesse un effettivo intento della CSI di utilizzare le *Collective Peace-keeping Forces* a tal fine ed è questa, probabilmente, la ragione per cui la previsione iniziale sul *preventive deployment* non è stata poi coerentemente sviluppata e approfondita nel testo dell'Accordo di Kiev. Infatti fatta eccezione per l'accenno iniziale dell'art. 1, nella restante parte del testo dell'Accordo non si parla più di *preventive deployment*; inoltre l'Accordo di Kiev non si preoccupa di distinguere fra le condizioni necessarie per la costituzione di una forza di *peace-keeping* avente funzioni di *preventive deployment* e quelle necessarie nel caso in cui la forza operi con finalità di *settlement of conflicts*. Esso prevede infatti delle condizioni generali valide per tutte le operazioni di *peace-keeping*, fra le quali la condizione della conclusione fra le parti in conflitto di un accordo sul cessate-il-fuoco prima dell'arrivo del *peace-keeping group*, condizione ovviamente incoerente con la funzione di prevenzione dei conflitti. Ma nel momento stesso in cui l'Accordo di Kiev, pur con tutti i limiti di genericità e contraddittorietà sopra evidenziati, ha previsto la possibilità che operazioni di *peace-keeping* potessero essere impiegate con funzioni di *preventive deployment*, esso ha di fatto permesso che in futuro tale disposizione normativa potesse essere utilizzata quale fondamento giuridico per la costituzione di operazioni di *peace-keeping* con funzioni appunto di *preventive deployment*¹⁴².

Per quanto riguarda invece le misure di prevenzione dei conflitti consistenti nella soluzione pacifica delle controversie previste dallo Statuto, preferiamo rimandare il discorso al paragrafo successivo, trattandosi di fatto dell'analisi degli strumenti di soluzione delle controversie previsti dallo Statuto.

¹⁴² A mio giudizio è stata la presa di coscienza di questa possibilità che ha spinto gli Stati della CSI a prevedere nella "Dottrina" del 1996, questa volta più dettagliatamente e correttamente, la possibilità che forze di *peace-keeping* possano essere impiegate al fine di prevenire i conflitti, eliminando inoltre la contraddizione presente nell'Accordo di Kiev relativa alla condizione della stipulazione di un accordo di cessate-il-fuoco. La "Dottrina" infatti prevede quale unica condizione per l'utilizzazione di *Collective Peace-keeping Forces* al fine di prevenire i conflitti, l'espressa richiesta di quegli Stati la cui sicurezza e sovranità sono minacciate dal perdurare della situazione di crisi e il consenso di tutte le parti alla controversia.

Anche nella “Dottrina” del 1996 sembra possibile riscontrare la distinzione fra misure di prevenzione dei conflitti consistenti nell’adozione di mezzi di soluzione pacifica delle controversie e misure di prevenzione dei conflitti consistenti nell’adozione di misure diverse dalla soluzione pacifica delle controversie.

Quanto alle prime, la “Dottrina” introduce rispetto allo Statuto del 1993 un elemento di novità.

Parlando genericamente di “*preventive diplomacy*” essa elenca tanto misure quali “...*good office, mediation in the organization of consultations and talks between the parties to a dispute, assistance to them in seeking mutual understanding and reaching agreements on the settlement of differences..*”, vale a dire tipici mezzi di soluzione pacifica delle controversie, quanto misure la cui adozione può facilitare il buon esito delle procedure di soluzione pacifica delle controversie sopra indicate.

Favorendo l’adozione di queste misure, che vengono definite “*confidence building measures*”, la CSI esercita quindi, indirettamente ma ugualmente, la funzione di prevenzione dei conflitti; si tratta di “*agreements to the non-use of force or the threat of force....exchange of informations, mediation missions or observers from either neutral parties or the conflicting parties themselves, the use of early warning mechanisms, the imposition of economic sanctions and the creation of demilitarized zones*”.

Per quanto riguarda invece le misure prevenzione dei conflitti diverse dagli strumenti di soluzione pacifica delle controversie, la “Dottrina” si riferisce esclusivamente al *preventive deployment*.

Come abbiamo già detto¹⁴³ essa corregge l’incongruenza contenuta nell’Accordo di Kiev circa le condizioni necessarie per il dispiegamento di un’operazione di *peace-keeping* avente funzione preventiva ed inoltre stabilisce che la decisione sul dispiegamento di una *Collective Peace-Keeping Force* avente funzioni di *preventive*

¹⁴³ Vedi nota n. 8 in questo capitolo.

deployment sarà presa dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI a seguito della richiesta di quegli Stati la cui sovranità e sicurezza sono minacciate e con il consenso delle altre parti alla controversia. Il Consiglio dei Capi di Stato deciderà anche il mandato della forza, incluso la composizione della forza e la durata del mandato¹⁴⁴.

2.2 La soluzione pacifica delle controversie.

Quanto alla soluzione pacifica delle controversie (che come detto può anche essere considerato un mezzo per la prevenzione dei conflitti), lo Statuto, in piena conformità con l'art. 33, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite¹⁴⁵, dichiara anzitutto all'art. 17, par. 2, che le parti ad una controversia devono impegnarsi a dare una soluzione pacifica alla stessa: *"The Member States shall make efforts, in a spirit of good faith and cooperation, towards the just and peaceful resolution of their disagreements..."*.

Quanto ai mezzi per raggiungere tale obiettivo, l'art. 17, par. 2, parla soltanto di negoziati o procedure alternative sulle quali le parti abbiano raggiunto un accordo (così il testo in inglese: *"..by means of negotiations or the reaching of an understanding on a proper alternative procedure for dispute settlement"*).

Data la portata di tale disposizione, si può dire che lo Statuto lasci libere le parti di scegliere il metodo di soluzione delle controversie che preferiscano, non obbligandole a ricorrere ad un procedimento di soluzione specificamente indicato¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Vedi la Parte I, par. 4 della "Dottrina".

¹⁴⁵ Quest'articolo prevede infatti che le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, debbano, anzitutto, perseguire la soluzione pacifica attraverso gli strumenti in esso elencati o altri mezzi pacifici di loro scelta.

¹⁴⁶ La mancanza di un meccanismo giudiziale precostituito per la soluzione di tutte le controversie che insorgano fra i membri della CSI può essere vista come una conseguenza della scelta degli Stati parti alla Comunità di adottare un modello di integrazione a più livelli di velocità. Ciò è reso possibile dall'introduzione, nello Statuto del 1993, dell'art. 43, disposizione che permette di sottoporre a riserva parti significative, nel numero e nel contenuto, dello Statuto stesso: di questa opinione DANILENKO, *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 67.

Esiste però nello Statuto un'espressa eccezione a questa previsione, rappresentata dalle controversie che possono sorgere in ordine all'esecuzione di obblighi di carattere economico. In questo caso infatti le parti non godono più di tale libertà di scelta, ma devono deferire la soluzione della controversia al Tribunale economico: "*Disputes arising with regard to the implementation of economic obligations shall be within the jurisdiction of the Economic Court*" (art. 32)¹⁴⁷.

Siamo quindi di fronte alla previsione di un procedimento giudiziale di soluzione delle controversie, per la cui disciplina l'art. 32, par. 4, rinvia all'Accordo sullo *status* del Tribunale e al suo regolamento.

A mio modo di vedere è comunque molto importante la previsione contenuta nella seconda parte dell'art. 32, par. 2, secondo la quale: "*The Court may also resolve other disputes referred to its jurisdiction by agreements between member States*". Essa indica infatti come lo Statuto contenga in se una norma che prevede la possibilità di utilizzare il Tribunale economico istituito dallo Statuto per la soluzione di qualsiasi controversia che insorga fra gli Stati membri.

Ciò potrebbe dar origine a due ipotesi: 1) una volta sorta una controversia, gli Stati parti ad essa potrebbero accordarsi per deferire la sua soluzione al Tribunale economico, la cui decisione potrebbe essere considerata vincolante dalle parti; 2) tutti od alcuni soltanto degli Stati membri della CSI potrebbero accordarsi per deferire al Tribunale economico la soluzione di qualsiasi controversia che in futuro insorga fra di essi, impegnandosi anche in questo caso, a considerare la sua decisione come vincolante.

In altre parole, nonostante in ambito CSI non siano previsti meccanismi sofisticati per la soluzione di tutte le controversie, quale ad esempio un organo

¹⁴⁷ E' comunque importante sottolineare che l'art. 32 dello Statuto è uno degli articoli per i quali è prevista la possibilità, per gli Stati membri della CSI, di apporre riserve allo Statuto (art. 43). Ne consegue che per gli Stati che hanno esercitato tale facoltà, non sottoscrivendo lo *Statute of the Economic Court of the CIS*, non vale il dovere previsto dall'art. 32 di deferire a questo Tribunale la soluzione delle controversie aventi ad oggetto questioni economiche. Hanno sottoscritto lo *Statute* soltanto l'Armenia, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Moldavia, il Tagikistan, l'Uzbekistan, la Federazione Russa, la Repubblica di Belarus. Vedasi DANILENKO, *Implementation of International Law in CIS States*, cit., p. 67.

giudiziale precostituito, avente competenza obbligatoria, la previsione dell'art. 32, par. 2, lascia aperta la possibilità di utilizzare il Tribunale economico (che è l'unica corte permanente in ambito CSI) come meccanismo di attuazione dei procedimenti giudiziari di qualsiasi controversia.

Fino ad ora gli Stati membri della CSI si sono limitati ad utilizzare il Tribunale solo per la soluzione di controversie di natura economica, non mostrando invece volontà di utilizzare il Tribunale per la soluzione di controversie di altra natura¹⁴⁸.

Pur lasciando le parti libere di scegliere il metodo di soluzione delle controversie che preferiscano, lo Statuto delinea nei tratti essenziali due possibili procedimenti di soluzione pacifica delle controversie: entrambe i procedimenti coinvolgono il Consiglio dei Capi di Stato.

Il primo procedimento si attiva per volontà delle parti, quando esse non riescano da sole a giungere ad una soluzione pacifica ed equa delle controversie attraverso i mezzi indicati nel par. 2 dell'art. 17 (art. 17, par. 3); il secondo per volontà dello stesso Consiglio dei Capi di Stato, ogni qual volta esso ritenga che la controversia in atto costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale (art. 18).

Partiamo dall'art. 18 che recita: *"The Council of Heads of States shall be empowered to recommend to the parties an appropriate procedure or methods for settling, at any stages of its evolution, a dispute whose continuation could threaten the maintenance of peace or security within the Commonwealth"*.

Come si è detto quest'articolo prevede la possibilità che il Consiglio di Sicurezza si occupi della soluzione delle controversie *di sua iniziativa*, ogni qual volta che esso ritenga che la continuazione della controversia costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

A mio modo di vedere, l'uso nell'art. 18 del verbo *"to recommend"* indica piuttosto chiaramente che in questa ipotesi l'indicazione da parte del Consiglio di

¹⁴⁸ COZZARINI, *La Comunità*, cit., p. 51.

mezzi e procedimenti di soluzione delle controversie non ha effetto vincolante per le parti¹⁴⁹. Inoltre un potere come quello di indicare mezzi e procedimenti di soluzione delle controversie con effetti vincolanti dovrebbe essere espressamente previsto dallo Statuto. Quest'ultimo non solo non prevede niente di tutto ciò, ma addirittura colloca l'art. 18 nella Sezione IV, ovvero in una parte dello Statuto a cui gli Stati fondatori possono apporre riserve¹⁵⁰.

Per quanto riguarda invece l'ipotesi prevista dall'art. 17, par. 3, che recita: *“Should the Member States fail to resolve a dispute through the means mentioned in the second paragraph of this Article, they may refer the matter to the Council of Heads of State”*, dobbiamo anzitutto richiamare l'attenzione sul fatto che esso offre semplicemente una possibilità agli Stati parti ad una controversia che non siano riusciti a risolverla ricorrendo alle procedure indicate nell'art. 17, par. 2, ma non pone ad essi un obbligo di ricorso al Consiglio dei Capi di Stato.

Vale a dire che l'art. 17, par. 3, non può ritenersi una clausola compromissoria, cioè una clausola con cui le parti esprimono preventivamente il loro consenso (e quindi si obbligano in tal senso) a rivolgersi al Consiglio dei Capi di Stato quando i negoziati o le procedure alternative scelte dalle parti non abbiano dato esito positivo. Ne consegue che per deferire la soluzione delle controversie al Consiglio dei Capi di Stato le parti dovranno sempre esprimere il loro consenso a che ciò avvenga.

Vi è inoltre da chiedersi se in questo caso il Consiglio dei Capi di Stato possa essere adito anche su istanza unilaterale oppure è sempre necessaria la richiesta di tutte le parti alla controversia.

Dato il totale silenzio dell'art. 17, par. 3, circa la procedura per adire il Consiglio dei Capi di Stato, silenzio che già di per se potrebbe essere considerato indice del fatto che lo Statuto lascia spazio a qualsiasi modalità di

¹⁴⁹ Per un'opinione contraria si veda invece PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 9, per la quale “la lettera delle disposizioni non consente di comprendere con chiarezza se il Consiglio possa indicare mezzi o procedimenti con effetti vincolanti”.

¹⁵⁰ Si veda a questo proposito l'art. 43 dello Statuto del 1993.

deferimento della controversia¹⁵¹, per rispondere a questo interrogativo ci può venire in aiuto la “Dottrina” del 1996.

Essa prevede infatti che l’attività della CSI per la prevenzione dei conflitti e la soluzione delle controversie “*shall be based on an official request from the State whose security and sovereignty are threatened...*”¹⁵². Dato che questa previsione si riferisce genericamente a qualsiasi attività della CSI per la prevenzione dei conflitti e per la soluzione delle controversie ammettendo che la richiesta provenga anche da un solo Stato, l’art. 17, par. 3 può essere, a mio modo di vedere, interpretato nel senso di permettere anche l’investitura del Consiglio su istanza unilaterale.

Inoltre se come recita l’art. 18 il Consiglio dei Capi di Stato può adirsi da solo, tanto più dobbiamo credere che, almeno nell’ipotesi in cui la continuazione della controversia costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, la richiesta di una sola delle parti sia sufficiente ad adire quest’organo.

Nel caso in cui sia una sola delle parti ad adire il Consiglio, ai fini della soluzione della controversia sarà poi necessario che tutte le altre parti esprimano conseguentemente il loro consenso alla procedura scelta per la soluzione della stessa, conformemente alla norma consuetudinaria di diritto internazionale per cui il funzionamento di qualsiasi procedura di soluzione delle controversie dipende dall’accordo delle parti.

Nella ipotesi in cui ad adire il Consiglio siano le parti alla controversia, l’art. 17, par. 3, non fornisce nessuna indicazione circa la natura vincolante o meno della delibera con cui il Consiglio dei Capi di Stato indica mezzi e termini di soluzione delle controversie.

Nel silenzio dello Statuto dobbiamo ritenere che i poteri del Consiglio dei Capi di Stato in questa ipotesi non possono andare oltre quelli previsti dall’art. 18. Quindi anche in questo caso, dalla lettera del solo Statuto, il Consiglio dei Capi di Stato potrà

¹⁵¹ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 8.

¹⁵² Parte I, par. 2 della “Dottrina”

soltanto raccomandare mezzi e termini di soluzione pacifica delle controversie, ma non potrà adottare decisioni vincolanti verso le parti alla controversia.

Tutto ciò non impedisce però alle parti di acconsentire a considerare come vincolanti i mezzi e i termini di soluzione delle controversie indicati dal Consiglio dei Capi di Stato. Dobbiamo quindi dedurre che sarà il compromesso fra le parti, cioè l'accordo con cui le parti decidono di deferire la soluzione delle controversie al Consiglio, a stabilire se la delibera consiliare, che indica mezzi o termini di regolamento, sia per esse vincolante.

La “Dottrina” del 1996 non aggiunge molto a quanto previsto dallo Statuto circa la soluzione delle controversie. Lo scopo di questo documento, come ben espresso nella sua parte introduttiva, è infatti quello di esporre l'approccio generale degli Stati membri della CSI in relazione alle questioni di prevenzione e soluzione dei conflitti come pure quello di prevedere possibilità di adozione di misure collettive sempre al fine di prevenire e risolvere i conflitti, inclusa la conduzione di operazioni di *peace-keeping* multilaterali.

E' chiaro quindi che abbiamo a che fare con un atto contenente prevalentemente linee guida e non una dettagliata disciplina della materia.

La “Dottrina”, lungi dall'andare oltre le previsioni dello Statuto, ribadisce quanto in esso previsto e cioè che spetta anzitutto alle parti di una controversia impegnarsi per darvi soluzione, fatto salvo il principio della libertà di scelta del procedimento o mezzo di sistemazione della controversia. Si prevede infatti che l'attività della CSI per la soluzione delle controversie avrà inizio a seguito di una richiesta ufficiale dello Stato la cui sicurezza e sovranità è minacciata dal protrarsi della situazione di crisi, ma che ciò non assolve le parti “*of their responsibility and duty to show political will in settling their differences by talks and other peaceful means*”¹⁵³.

¹⁵³ Parte I, par. 2 della “Dottrina”.

In materia di soluzione delle controversie la “Dottrina” si limita quindi ad elencare, nella Parte II, una serie di misure di soluzione delle controversie e misure la cui adozione può facilitare il buon esito delle procedure di soluzione delle controversie. Trattasi delle stesse misure di cui abbiamo già parlato in riferimento alla prevenzione dei conflitti.

2.3 La collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite finalizzata alla prevenzione dei conflitti e alla soluzione pacifica delle controversie.

Né lo Statuto del 1993 né la “Dottrina” contengono disposizioni specifiche circa il coordinamento e la collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite quando la prima adotti misure di prevenzione dei conflitti e soluzione pacifica delle controversie.

La Parte IV della “Dottrina” indica infatti una serie di principi che devono ispirare la cooperazione fra la CSI e le Nazioni Unite, ma questi riguardano solo l’ipotesi in cui la CSI “[is] working to settle conflicts in accordance with chapter VIII of the Charter of the United Nations”.

Vale a dire che questi principi si riferiscono in prima battuta solo alla cooperazione fra la CSI e l’ONU quando la prima sta operando, attraverso l’istituzione di operazioni di *peace-keeping*, “to settle armed conflicts”, cioè quando sta operando a norma della Parte II della “Dottrina”.

Condividiamo però l'opinione sostenuta in dottrina¹⁵⁴ secondo la quale dalla Parte IV della "Dottrina" si possono comunque ricavare dei principi generali che valgano per qualsiasi misura adottata dalla CSI per il mantenimento della pace e della sicurezza sul territorio dei suoi membri, cioè principi che debbano ispirare la cooperazione fra l'ONU e la CSI anche quando quest'ultima eserciti i poteri di *conflict prevention* (Parte I della "Dottrina") e di *post-conflict peace-building* (Parte III della "Dottrina").

Mi riferisco ai seguenti principi: consultazioni a più livelli fra la CSI e le Nazioni Unite; assistenza della CSI a tutte le iniziative di pacificazione delle Nazioni Unite; cooperazione volta a raggiungere una soluzione politica dei conflitti; informazione al Segretario Generale sulle decisioni prese dalla CSI relativamente a qualsiasi misura di mantenimento della pace e della sicurezza nel territorio degli Stati membri; discussione all'interno del Consiglio di Sicurezza di tutte le questioni relative al mantenimento della pace nel territorio della CSI.

Ritengo inoltre abbia valore generale, cioè sia riferibile alla cooperazione fra CSI e Nazioni Unite in qualunque attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale - quindi anche nel caso della prevenzione dei conflitti e della soluzione delle controversie - il richiamo alla *complementarietà degli sforzi* e al *ragionevole bilanciamento delle responsabilità* politiche, morali e finanziarie fra le Nazioni Unite e la CSI al fine di sviluppare l'interazione fra di esse, richiamo che segue l'elencazione dei suddetti principi.

In assenza di altre disposizioni specifiche, che nella cornice della CSI disciplinino i rapporti fra quest'accordo regionale e le Nazioni Unite in materia di prevenzione dei conflitti e soluzione delle controversie, dobbiamo valutare la conformità dei principi sopra enucleati con quanto espressamente previsto dall'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite circa i poteri degli accordi ed organizzazioni regionali in materia di soluzione pacifica delle controversie.

¹⁵⁴ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p.25 s.

I principi generali che devono ispirare la cooperazione fra la CSI e le Nazioni Unite, quando la CSI sta esercitando funzioni di *settlement of conflict*, *conflict prevention*, *post-conflict peace-building*, sono pienamente conformi all'interpretazione da noi preferita circa il significato della competenza primaria che l'art. 52, par. 2, attribuisce agli accordi od organizzazioni regionali rispetto al Consiglio di Sicurezza per la soluzione pacifica delle controversie.

Dicevamo che l'indicazione alle parti ad una controversia di carattere locale di fare ogni sforzo per tentare di giungere ad una sua soluzione pacifica attraverso il ricorso agli accordi o alle organizzazioni regionali prima di rivolgersi al Consiglio di Sicurezza, va interpretato piuttosto come una preferenza a che intervengano prima gli accordi o le organizzazioni regionali, senza che tale preferenza si traduca nell'imposizione di un obbligo giuridico ed impedisca quindi l'intervento del Consiglio di Sicurezza fino a che non sono stati espletati, senza successo, i tentativi di soluzione a livello regionale.

Questa logica ci sembra infatti confermata dai principi della "Dottrina". Vediamo perché.

Anzitutto bisogna sottolineare che né lo Statuto, né la "Dottrina" fanno riferimento alla possibilità per gli Stati membri della CSI di deferire al Consiglio di Sicurezza la soluzione di eventuali controversie che insorgano fra di essi. Si parla solo, come già visto, del ruolo e degli strumenti per la soluzione delle controversie a disposizione dell'accordo regionale.

Altri statuti istitutivi di organizzazioni regionali prevedono invece espressamente questa possibilità: si pensi ad esempio agli atti istitutivi dell'Organizzazione degli Stati Americani, che dopo l'emendamento del 1975 hanno addirittura eliminato l'obbligo del previo ricorso al sistema inter-americano, permettendo così la parallela investitura del Consiglio di Sicurezza¹⁵⁵.

¹⁵⁵ All'art. 2 del Trattato di Rio di Janeiro che prevedeva l'obbligo per gli Stati membri dell'OSA di risolvere le loro controversie attraverso i procedimenti previsti dal livello regionale prima di rivolgersi alle Nazioni Unite, fu aggiunto, per effetto del *Protocol of amendment of St. José* del 26 luglio 1975, il par. 3 che

Questo silenzio dello Statuto e della “Dottrina” potrebbe essere interpretato come un segno di diffidenza e di reticenza verso i tentativi di soluzione delle controversie insorte fra gli Stati membri della CSI ad opera delle Nazioni Unite se non fosse per i principi sopra elencati nella “Dottrina”.

Questi principi delineano infatti uno scenario in cui le Nazioni Unite sono pienamente investite delle crisi in corso fra i membri della CSI¹⁵⁶. Si pensi in particolare al principio secondo cui la CSI si impegna a dare assistenza a tutte le iniziative di pacificazione promosse dalle Nazioni Unite. Impegnarsi in ciò vuol dire accettare che in qualsiasi fase di una controversia le Nazioni Unite possano intervenire per promuoverne la soluzione pacifica¹⁵⁷. Per fare un altro esempio, prevedere la discussione in seno al Consiglio di Sicurezza di tutte le questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale concernenti il territorio degli Stati membri della CSI indica il favore con cui essa accoglie l’interessamento del Consiglio di Sicurezza verso tali problematiche, primo passo per adottare qualsiasi iniziativa di pacificazione.

Potremmo ripetere lo stesso ragionamento per tutti gli altri principi: essi sembrano quindi complessivamente indicare la volontà della CSI di puntare sullo sforzo congiunto con le Nazioni Unite al fine della soluzione delle controversie. Quest’intento mi sembra pienamente confermato dal fatto che quando la “Dottrina”, nella Parte IV, invita a sviluppare la cooperazione fra la CSI e l’ONU richiede che questa cooperazione si ispiri al principio della *complementarietà degli sforzi* e del bilanciamento delle responsabilità fra Nazioni Unite e organizzazione regionale.

prevedeva: “ This provision shall not be interpreted as an impairment of the rights and obligations of the States parties under articles 34 and 35 of the Charter of the United Nations”. Questo protocollo non entrò mai in vigore, ma la stessa formula fu poi ripresa dal *Protocol of Cartagena de Indias* del 5 dicembre 1985 che invece entrò in vigore nel 1988 e divenne il par. 2 dell’art. 23 della Carta dell’Organizzazione degli Stati Americani del 1967.

¹⁵⁶ In questo senso PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 25.

¹⁵⁷ Inoltre si ricordi che già nel preambolo della “Dottrina” del 1996, al par. 4, si dice che gli Stati membri della CSI sono pronti a favorire “...influential role for the United Nations ...in efforts to settle conflicts in the territory of States members of CIS....”

Allora mi sembra si possa concludere dicendo che il silenzio dello Statuto del 1993 e della “Dottrina” indicano sicuramente che questi atti esprimono una preferenza per il previo ricorso ai meccanismi regionali di soluzione delle controversie (si noti che abbiamo parlato di preferenza e non di obbligo ad espletare un previo tentativo di soluzione delle controversie a livello regionale). Non escludono però che le Nazioni Unite possano intervenire in qualsiasi momento con iniziative di pacificazione, anzi si impegnano a sostenerle.

La CSI costituisce quindi la cornice preferenziale di soluzione delle controversie che insorgano fra gli Stati membri, nella quale si possono inserire però - ed in via parallela all’opera della CSI - anche gli sforzi di pacificazione delle Nazioni Unite.

Questa impostazione è pienamente conforme all’interpretazione da noi preferita dell’art. 52, par. 2, circa il rapporto che deve intercorrere fra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali in caso di adozione, a livello regionale, di misure di soluzione delle controversie, interpretazione secondo la quale la Carta ONU esprime una preferenza per un previo tentativo di soluzione delle controversie ad opera delle organizzazioni regionali, senza che tale preferenza si traduca nell’imposizione di un obbligo giuridico.

I principi generali sopra elencati prevedono espressamente l’obbligo di tenere informato il Segretario Generale su qualsiasi misura avente lo scopo di incrementare l’efficienza delle attività di *preventive diplomacy* come pure di altre forme di attività di mantenimento della pace¹⁵⁸.

Essi non prevedono però altrettanto espressamente l’obbligo di tenere informato il Consiglio di Sicurezza allo stesso modo del Segretario Generale.

Questo potrebbe essere considerato, a prima vista, come una contraddizione all’obbligo previsto dall’art. 54 della Carta della Nazioni Unite della piena e puntale informazione al Consiglio di Sicurezza di tutte le *activities* (secondo la versione

¹⁵⁸ Vedi Parte IV della “Dottrina”.

inglese del testo della Carta) programmate o in atto per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ad opera delle organizzazioni regionali, obbligo che, come già detto, vale sia nel caso in cui l'organizzazione regionale operi per la soluzione pacifica delle controversie o più in generale per la soluzione, con strumenti non coercitivi, di situazioni di crisi (art. 52), sia quando le organizzazioni regionali esercitino, su delega o autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, azioni coercitive (art. 53).

In realtà, a mio modo di vedere, non siano di fronte ad una violazione di questo obbligo. Infatti gli altri principi generali ed in particolare la consultazione a più livelli fra Nazioni Unite e CSI e la discussione in seno al Consiglio di Sicurezza di tutte le questioni relative al mantenimento della pace nel territorio della CSI implicano necessariamente e chiaramente che quest'organo sia tenuto informato dalla CSI, sicuramente delle attività intraprese, e con buona probabilità anche di quelle programmate in materia di mantenimento della pace¹⁵⁹.

Inoltre, dati i rapporti intercorrenti fra i vari organi delle Nazioni Unite, l'informazione al Segretario Generale fa presupporre che sarà informato anche il Consiglio di Sicurezza.

3. *Le misure coercitive.*

Dobbiamo ora chiederci se le previsioni normative della CSI riguardanti l'adozione di misure coercitive siano conformi al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

¹⁵⁹ Per un'opinione diversa si veda invece PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 26.

Il documento a cui dobbiamo fare riferimento è la “Dottrina” del 1996. Essa si occupa dell’adozione di misure coercitive in due parti distinte.

Nella Parte I, dedicata alla prevenzione dei conflitti, essa comprende, fra le misure finalizzate a tale scopo, le sanzioni economiche (“*economic sanctions*”).

Nella Parte II, dedicata al “*settlement of conflicts*”, essa prevede anche la possibilità di fare ricorso ad *enforcement measures*: “*Enforcement measures in the settlement of conflicts (peace enforcement) shall be permitted...*”.

Nel primo caso, qualificando le sanzioni economiche fra gli strumenti per la prevenzione dei conflitti, la “Dottrina” sancisce la libertà della CSI di decidere l’adozione di questo tipo di misure senza il bisogno di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Nessuna menzione alla necessità di tale autorizzazione è infatti contenuta nella parte della “Dottrina” in cui si prevede la possibilità che, nel quadro della CSI, siano adottate appunto sanzioni economiche.

Ciò è pienamente conforme all’interpretazione dell’art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite secondo la quale nel caso in cui siano le organizzazioni regionali a prendere delle misure per il mantenimento della pace, l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza sarebbe necessaria solo qualora si volessero adottare misure coercitive (*enforcement actions*) che implicino l’uso della forza armata, interpretazione che come detto sembra essere la più corretta in quanto trova riscontro nella prassi, se pur scarsa, delle Nazioni Unite¹⁶⁰.

Invece nel caso in cui la “Dottrina” prevede la possibilità di adottare *enforcement measures* per risolvere conflitti già in corso, essa non specifica cosa debba intendersi con quest’espressione né tanto meno si preoccupa di fornirne degli esempi.

Sembra però corretto ritenere che in questo contesto la “Dottrina” si riferisca soltanto ad azioni di coercizione militare consistenti nell’uso della violenza contro una o più parti in conflitto.

¹⁶⁰ Vedi quando già detto nel capitolo II.

Come si giunge a questa conclusione?

La Parte II della “Dottrina” in cui è contenuto il richiamo alle *enforcement measures* si occupa del ruolo che la CSI può svolgere nel territorio degli Stati membri per la soluzione dei conflitti armati attraverso l’impiego delle *Collective Peace-keeping Forces*. In questa parte della “Dottrina” essa non individua infatti nessun altra entità o struttura incaricata di svolgere funzioni finalizzate alla soluzione dei conflitti.

Fra le misure che possono essere adottare per la soluzione dei conflitti essa prevede misure di natura politica, giuridica, economica, incluse quelle che “*take the form of armed combat*”.

Dato quanto appena detto, è a mio modo di vedere chiaro che la “Dottrina” sembra riferirsi alle *Collective Peace-keeping Forces* quali soggetti che adotteranno tali misure politiche, giuridiche, economiche, incluse le “*armed combat(s)*”, nonostante non le indichi espressamente come le artefici di tali misure e lasci quindi aperta la possibilità che gli Stati membri della CSI facciano ricorso a strumenti diversi dalle *Collective Peace-keeping Forces* (penso ad esempio ad accordi fra alcuni soltanto degli Stati membri o, nel caso di *armed combats*, alle forze di sicurezza collettiva previste dal Trattato di Tashkent).

Se si accoglie il fatto che la “Dottrina” intenda comunque riferirsi alle *Collective Peace-keeping Forces* ed inoltre si nota che la “Dottrina” nella stessa Parte II esclude espressamente che le *Collective Peace-keeping Forces* possano prendere parte ad “*active combat*” (“*In the conduct of PKO, the Collective Peace-keeping Forces shall not take part in active combat*¹⁶¹”) l’unica interpretazione che riesce a conciliare queste due previsioni normative, apparentemente contraddittorie, è quella di considerare la disposizione finale della Parte II della “Dottrina”, che recita: “*Enforcement measures in the settlement of conflicts (peace enforcement) shall be permitted only if such powers have been mandated by the United Nations Security*

¹⁶¹ Parte II, par. 9 della “Dottrina”.

Council in accordance with the Charter of the United Nations” come un’eccezione alla regola appena vista, per cui l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza rimuove il divieto delle *Collective Peace-keeping Forces* di compiere “*armed combat*” oltre i casi in cui tali forze sono espressamente autorizzate dagli atti normativi della CSI a far uso della forza (vedremo più avanti di quali ipotesi si tratta).

Ma dato che questa disposizione non parla espressamente di *armed* o *active combat* bensì di *enforcement measures*, tale disposizione potrà essere considerata un’eccezione al divieto delle *Collective Peace-keeping Forces* di compiere *active combats* oltre i casi in cui sono espressamente autorizzate ad usare la forza solo se si conclude che in questa disposizione le *enforcement measures* di cui si parla siano appunto le *armed combat*, cioè non le azioni coercitive in generale, ma soltanto le misure coercitive di carattere militare.

A sua volta, se si accetta che parlando di *enforcement measures* la Parte II della “Dottrina” si riferisce soltanto a misure di coercizione militare, ne deriva che *solo quando* la CSI decida di compiere questo tipo di azioni essa dovrà, in conformità a quanto espressamente previsto dalla “Dottrina”, chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Questo ci permette di concludere che accogliendo l’interpretazione dell’art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite per cui l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza alle organizzazioni regionali a compiere azioni coercitive è necessaria solo in caso di misure implicanti l’uso della forza armata, questa previsione della “Dottrina” è pienamente conforme all’art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite.

Le previsioni normative della “Dottrina” in materia di misure coercitive mi sembrano inoltre conformi all’obbligo previsto dall’art. 54 della Carta delle Nazioni Unite di tenere informato il Consiglio di Sicurezza delle misure adottate o programmate dalle organizzazioni regionali al fine del mantenimento della pace e

della sicurezza internazionale, obbligo che come più volte detto, vale anche per le misure coercitive.

Anzitutto dato che la “Dottrina” comprende le sanzioni economiche fra le misure per la prevenzione dei conflitti, ritengo che per tale misura coercitiva non implicante l’uso della forza la risposta sul rispetto o meno dell’art. 54 della Carta ONU sia la stessa a cui siamo giunti parlando delle misure di prevenzione dei conflitti e di soluzione pacifica delle controversie, vale a dire una risposta a favore della conformità della normativa CSI alla previsione dell’art. 54 della Carta.

Per quanto riguarda invece le misure coercitive implicanti l’uso della forza, il dovere di chiedere l’autorizzazione al Consiglio di Sicurezza per adottare tali misure mi sembra soddisfare l’obbligo di informare il Consiglio delle misure programmate dalla CSI al fine del mantenimento della pace. Quanto all’andamento dell’adozione di tali misure, i principi della Parte IV della “Dottrina” -in particolare quello che prevede la discussione all’interno del Consiglio di Sicurezza di tutte le questioni relative alla soluzione dei conflitti nel territorio degli Stati membri della CSI - se interpretati secondo un criterio sostanziale e non strettamente letterale sembrano poter ugualmente soddisfare le disposizioni dell’art. 54 della Carta in relazione allo svolgimento di tali misure.

4. *Il peace-keeping della CSI: a) inquadramento del problema.*

Altro strumento per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale di cui la CSI si è dotata è rappresentato dall’istituzione di operazioni di *peace-keeping* regionale.

Valutare la questione della conformità o meno alla Carta delle Nazioni Unite delle disposizioni normative della CSI in materia di operazioni di *peace-keeping*

vuol dire anzitutto valutare se i caratteri distintivi delle operazioni di *peace-keeping* istituite nell'ambito della CSI siano conformi ai principi ispiratori del *peace-keeping* delle Nazioni Unite affermatasi nella prassi e successivamente codificati in vari documenti dell'ONU.

In secondo luogo, l'interrogativo sulla conformità implica andare a vedere se le disposizioni adottate dalla CSI per disciplinare i rapporti con il sistema delle Nazioni Unite in caso di istituzione, da parte della stessa, di operazioni di *peace-keeping* siano conformi o meno alle disposizioni del capitolo VIII della Carta, che delinea i rapporti che devono intercorrere fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite nelle attività di mantenimento della pace della sicurezza internazionale.

Ora, sebbene l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* a livello regionale non figuri espressamente fra le attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che le organizzazioni regionali possono compiere secondo il capitolo VIII della Carta, deve oramai ritenersi che esse rientrino a pieno titolo fra gli strumenti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che le organizzazioni regionali possono adottare alla luce del capitolo VIII. Infatti il favore con cui questo capitolo accoglie l'impegno delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è sufficiente ad ammettere tale eventualità¹⁶².

In mancanza però di una espressa previsione in tal senso, abbiamo concluso che le operazioni di *peace-keeping* attuate dalle organizzazioni regionali vadano riportate all'art. 52 della Carta fino a che il loro mandato prevede il ricorso all'uso della forza limitato all'ipotesi della legittima difesa personale, mentre in tutti i casi in cui tali operazioni si discostano sostanzialmente da questa ipotesi, esercitando funzioni che comportano l'utilizzo della forza armata in casi diversi dalla legittima difesa personale, abbiamo concluso sulla necessità di inquadrarle all'interno dell'art. 53 della Carta, ciò anche nell'ipotesi in cui vi sia il consenso del sovrano territoriale, ed

¹⁶² PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 27.

eventualmente anche delle altre parti in conflitto, a che esse facciano ricorso ad un uso esteso della forza.

Nel primo caso la conseguenza dell'inquadramento delle operazioni di *peace-keeping* regionale nell'art. 52 dal punto di vista del rapporto fra organizzazione regionale e Nazioni Unite è che gli Stati membri dell'organizzazione regionale, in conformità con la preferenza espressa dall'art. 52, par. 2, del previo ricorso al livello regionale, dovrebbero preferire l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* ad opera dell'organizzazione regionale interessata rispetto all'istituzione di un'operazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite. Tale preferenza non si traduce però in un obbligo giuridico, cioè nel dovere di chiedere l'istituzione di operazioni regionali di *peace-keeping* prima di rivolgere una identica richiesta alle Nazioni Unite, lasciando quindi, in ultima battuta, gli Stati liberi di scegliere fra livello regionale e quello universale.

Nel secondo caso la conseguenza dell'inquadramento delle operazioni di *peace-keeping* regionali nell'art. 53 dal punto di vista del rapporto fra organizzazione regionale e Nazioni Unite è che le organizzazioni regionali dovranno ottenere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per l'istituzione di questo tipo di operazioni, anche là dove esista il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente delle altre parti in conflitto, all'uso esteso della forza armata.

Date queste conclusioni, per valutare la conformità al capitolo VIII della normativa CSI che disciplina i rapporti fra essa e le Nazioni Unite ai fini dell'istituzione di operazioni di *peace-keeping* regionale, si dovrà anzitutto vedere se le operazioni di *peace-keeping* della CSI prevedono la facoltà di usare la forza solo nel caso di legittima difesa personale e quindi sono inquadrabili nell'art. 52 oppure se, prevedendo un uso più esteso della forza, sono piuttosto inquadrabili nell'art. 53 della Carta.

4.1 *Segue: b) le previsioni normative.*

La disciplina delle operazioni di *peace-keeping* è contenuta nell'Accordo di Kiev del 20 marzo 1992, nei tre protocolli di Tashkent, stipulati nel maggio 1992, nello Statuto della CSI del 1993, nella "Dottrina" del 1996 e nello Statuto delle *Collective Peace-keeping Forces* della Comunità degli Stati Indipendenti anch'esso del 1996.

Abbiamo citato questi documenti in ordine cronologico: in realtà si tratta anche di un ordine logico. L'Accordo di Kiev costituisce infatti il documento che pone le basi della disciplina normativa in ambito CSI delle operazioni di *peace-keeping*. I tre protocolli di Tashkent riguardano infatti aspetti specifici del *peace-keeping* già regolato a Kiev e quindi non costituiscono altro che un'attuazione dell'accordo stesso.

Lo Statuto della CSI del 1993 si limita invece a rinviare, se pur indirettamente, alla disciplina dell'Accordo di Kiev.

Solo la "Dottrina" e lo Statuto del 1996 contengono un approfondimento della disciplina normativa contenuta nell'Accordo di Kiev, ma si pongono pur sempre in una prospettiva di continuità rispetto ad esso e ai tre protocolli collegati, riconoscendoli come "*the international legal basis for the establishment and use of the Collective Peace-keeping Forces*"¹⁶³.

Tanto dall'Accordo di Kiev quanto dai due atti del 1996 emerge anzitutto che siamo di fronte a forze che vengono ad essere costituite di volta in volta, detto in altri

¹⁶³ Vedi il preambolo dello Statuto del 1996.

termini forze costituite *ad hoc*. Non si tratta quindi di forze messe permanentemente a disposizione della CSI¹⁶⁴.

In secondo luogo, per quanto riguarda la composizione delle forze, si rileva che gli Stati membri della CSI non sono obbligati a contribuire, con propri contingenti militari o civili, alla loro costituzione, che quindi avverrà sempre su base volontaria¹⁶⁵. Le parti coinvolte nel conflitto non potranno comunque fornire propri contingenti¹⁶⁶.

Spetterà al Consiglio dei Capi di Stato della CSI prendere la decisione di costituire la forza¹⁶⁷. Sarà sempre quest'organo che stabilirà la composizione, la durata e il mandato della forza¹⁶⁸.

Per quanto riguarda invece il comando delle forze, l'Accordo di Kiev, all'art. 4, prevede una struttura molto semplice: la costituzione di un "*peace-keeping group unified command*", composto dai rappresentanti degli Stati che contribuiscono alla forza, con a capo un Comandante nominato dal Consiglio dei Capi di Stato e responsabile di fronte a quest'organo¹⁶⁹.

Nell'autunno 1992, durante il summit della CSI a Bishkek, la Federazione Russa e i cinque Stati partecipanti al Trattato di Tashkent (Uzbekistan, Kazakistan,

¹⁶⁴ Vedi in particolare la Parte I, art. 1, dello Statuto del 1996 e per quanto riguarda la "Dottrina", la Parte II, par. 5. Si veda inoltre l'art. 1 del *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States*, che è uno dei tre protocolli sottoscritti a Tashkent nel maggio del 1992.

¹⁶⁵ In questo senso l'art. 4 dell'Accordo di Kiev e la Parte II, par. 6, capoverso 5 della "Dottrina".

¹⁶⁶ In questo senso l'art. 4 dell'Accordo di Kiev.

¹⁶⁷ L'art. 2 dell'Accordo di Kiev parla di una decisione unanime; la Parte I, art. 3, par. 2, dello Statuto prevede invece che: "A political decision ...to conduct an operation using the CPK shall be taken by the Council of Heads of State...by consensus..."; infine la Parte V, par. 1, della "Dottrina" che si limita, però, a richiamare la competenza del Consiglio dei Capi di Stato della CSI a decidere la costituzione della forza.

¹⁶⁸ Relativamente allo Statuto vedi la Parte I, art. 3, par. 2, relativa al mandato e la Parte II, art. 5 relativa alla composizione delle forze. Relativamente alla "Dottrina" vedi la Parte V, par. 1.

¹⁶⁹ Tali previsioni sono anche contenute nel *Protocol on the staffing, structure, logistical and financial support of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States* sottoscritto a Tashkent nel maggio 1992. Estratti di questo atto sono contenuti in SIEKMANN, *CIS Peacekeeping*, p. 24 s.

Tagikistan, Kirghizistan e Armenia) firmarono un protocollo con cui veniva affidata la responsabilità del comando, della preparazione e dell'addestramento delle forze di *peace-keeping* della CSI all'Alto Comando delle Forze Armate Unite della CSI, creato del dicembre del 1991¹⁷⁰. Si affidava ad una struttura permanente il comando operativo, la preparazione e l'addestramento delle *Collective Peace-keeping Forces* della CSI. Quest'organo è stato però abolito con la decisione del Consiglio dei Capi di Stato del 24 settembre 1993¹⁷¹.

La "Dottrina" del 1996 affida invece la conduzione operativa delle forze ad un Comando Unificato¹⁷². Mentre essa si limita a sottolineare che quest'organo sarà composto dai rappresentanti degli Stati partecipanti all'operazione, similmente a quanto previsto nell'art. 4 dell'Accordo di Kiev, lo Statuto del 1996, negli artt. dal 7 all'11, disciplina dettagliatamente l'articolata composizione di questo organo, a capo del quale sia la "Dottrina" che lo Statuto pongono il Comandante della Forza, nominato dal Consiglio dei Capi di Stato.

Mentre al Comando Congiunto spetta la direzione operativa della forza, la direzione politica della stessa rimarrà affidata al Consiglio dei Capi di Stato. La Parte V della "Dottrina" esordisce infatti dicendo: "*The Collective Peace-keeping activities of States members of CIS...shall be directed by the Coucuil of Heads of State*".

Ancor più chiaro lo Statuto del 1996¹⁷³ che, nell'elencare le funzioni del Comando Congiunto, mette al primo posto quella di dare attuazione alle decisioni del Consiglio del Capi di Stato sull'uso delle *Collective Peace-keeping Forces*.

Sia nell'Accordo di Kiev che nei due atti del 1996 si prevede che la decisione di costituire una *Collective Peace-keeping Force* può essere presa solo la dove esistano ben precise condizioni o requisiti.

¹⁷⁰ GRECO, *Third-Party Peace-keeping*, cit., p. 268; SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping*, cit., p. 53.

¹⁷¹ PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 651 s..

¹⁷² Parte V, par. 4, della "Dottrina".

¹⁷³ Vedi la Parte II, art. 8 dello Statuto del 1996.

La prima condizione è quella del consenso di tutte le parti in conflitto alla costituzione della forza.

Al riguardo, i tre documenti principali usano formulazioni parzialmente diverse.

L'Accordo di Kiev parla di richiesta di tutte le parti in conflitto (art. 2). In questa maniera non si lascia alle parti la possibilità di scegliere la forma con cui esprimere il consenso, ma si richiede che il consenso sia espresso attraverso una forma specifica, che è appunto la richiesta. Tale forma implica che l'iniziativa per dare avvio all'operazione provenga dalle parti in conflitto.

La "Dottrina" del 1996 distingue invece fra due ipotesi: se si tratta di operazioni di *peace-keeping* con poteri di *settlement of conflicts*, si richiede semplicemente il consenso delle parti in conflitto (sottintendendo tutte le parti in conflitto). Ciò vuol dire che per la "Dottrina" non è importante che l'iniziativa per la costituzione della forza provenga dalle parti in conflitto, ma è sufficiente che queste vi acconsentano¹⁷⁴. Se si tratta invece di operazioni di *peace-keeping* con funzioni di *preventive deployment*, abbiamo già visto che la "Dottrina" prevede che vi sia la richiesta di quegli Stati la cui sicurezza e sovranità sono minacciate. Deve quindi partire da loro l'iniziativa per la costituzione della forza. Inoltre tale richiesta deve essere affiancata dal consenso delle altre parti alla controversia¹⁷⁵.

Infine lo Statuto del 1996 prevede sia la possibilità che l'iniziativa per la costituzione della forza provenga dalle parti in conflitto, sia l'ipotesi che esse si limitino ad acconsentire alla costituzione della forza¹⁷⁶.

Come giustamente sostenuto, da tutte queste disposizioni emerge la comune necessità del consenso di tutte le parti in conflitto, ma le differenze appena viste non sono semplici sfumature di significato. Esse riflettono una maggiore attenzione per la salvaguardia della sovranità e dell'indipendenza degli Stati sul cui territorio dovranno

¹⁷⁴ Parte II, par. 6, secondo capoverso della "Dottrina"

¹⁷⁵ Parte I, par. 4, della "Dottrina".

¹⁷⁶ Parte I, art. 3, par. 2 dello Statuto del 1996.

essere dislocate le forze quando prevedono espressamente che la costituzione di dette forze avvenga su richiesta delle parti in conflitto, mentre mostrano una minore attenzione a tutto ciò nell'ipotesi in cui si ritiene sufficiente il semplice consenso delle parti in conflitto ai fini della loro costituzione¹⁷⁷.

Da una parte questa maggiore e minore attenzione per il rispetto della sovranità ed indipendenza degli Stati è la conseguenza del diverso momento storico in cui si collocano questi atti. L'Accordo di Kiev è stato infatti concluso alla vigilia della dissoluzione dell'Unione Sovietica. Esso riflette quindi, rispetto agli atti del 1996, una maggiore attenzione per la tutela della sovranità e dell'indipendenza appena riconquistate dalle *ex*-repubbliche sovietiche. Dall'altra parte la distinzione esistente in materia di consenso nelle disposizioni della "Dottrina" sembra indicare che dove le operazioni di *peace-keeping* esercitano funzioni di prevenzione dei conflitti, non essendo ancora in corso un conflitto, ci si vuole assicurare maggiormente del consenso del sovrano territoriale al dislocamento della forza. Invece nell'altra ipotesi, dove più immediato è il rischio per la pace, si cerca di facilitare la modalità di espressione del consenso.

L'aspetto comune della disciplina del consenso contenuta nei tre atti è invece rappresentato dal fatto che il consenso deve essere espresso *ad hoc*.

Ciò vuol dire che gli Stati firmatari dell'Accordo di Kiev, della "Dottrina" e dello Statuto del 1996 non hanno contratto, al momento della loro sottoscrizione, l'obbligo di prestare il loro consenso allo svolgimento di operazioni di *peace-keeping* ogni qual volta si verificano determinate condizioni. Tanto meno si può ritenere che essi abbiano prestato *ex ante* ed *una tantum* il loro consenso a ricevere sul proprio territorio le *Collective Peace-keeping Forces*.

Essi rimangono quindi liberi di rifiutarsi di dare il proprio consenso così come di subordinare tale consenso a determinate condizioni.

¹⁷⁷ PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 661.

Infine sottolineerei il fatto che tanto l'Accordo di Kiev quanto i due atti del 1996 parlano di richiesta e/o consenso delle “*parties*” o “*sides*” in conflitto.

L'utilizzo dei termini “*parties*” o “*sides*” sembra non essere casuale dato che è proprio a queste espressioni che si fa ricorso quando si menzionano le entità fra cui è in corso un conflitto o una controversia, mentre in altre parti dei suddetti atti si utilizza il termine “*States*”.

L'utilizzo mirato dei termini “*parties*” o “*sides*” sembra indicare che, ai fini della costituzione delle *Collective Peace-keeping Forces*, si richiede il consenso non solo degli Stati, ma anche degli eventuali partiti insurrezionali che siano parti al conflitto. Ciò è pienamente conforme al fatto che i “conflitti” nell'ambito dei quali è possibile inviare le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI sembrano essere non solo conflitti fra Stati membri della Comunità, ma anche conflitti interni a questi Stati¹⁷⁸.

A questo punto può sorgere l'interrogativo se il consenso del partito insurrezionale sia richiesto solo quando esso detenga il controllo di un territorio, e sia quindi un governo di fatto, oppure se sia richiesto in ogni caso. Né l'Accordo di Kiev né i due atti del 1996 contengono infatti elementi risolutivi in un senso o nell'altro, limitandosi a far generico riferimento alle “*parties*” o “*sides*”. Risponderemo a questo interrogativo nel capitolo successivo dopo avere analizzato la prassi in materia, l'unica che può darci delle indicazioni nel silenzio degli atti sopra menzionati.

La seconda condizione richiesta per l'istituzione di un'operazione di *peace-keeping* è che fra le parti sia stato raggiunto un accordo di cessate-il-fuoco e che sia stato effettivamente applicato: vale a dire che siano stati effettivamente sospesi i combattimenti al momento del dispiegamento della forza¹⁷⁹.

¹⁷⁸ In questo senso, PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 657.

¹⁷⁹ In questo senso l'art. 2 dell'Accordo di Kiev e la Parte II, par. 6, primo capoverso della “Dottrina”. Per quanto riguarda invece lo Statuto del 1996 la condizione della presenza di un accordo di cessate-il-fuoco è prevista in due parti distinte dell'atto: nella Parte I, art. 3, par. 2, e nella Parte IV, art. 24.

Ricordiamo inoltre quanto detto nel precedente paragrafo e cioè che secondo la “Dottrina” del 1996 tale condizione non è ovviamente prevista quando le *Collective Peace-keeping Forces* svolgano funzioni di *preventive deployment*. Come già concluso, tale previsione sembra correggere la contraddittoria disposizione dell’art. 2 dell’Accordo di Kiev che prevede l’esistenza di un accordo di cessate-il-fuoco senza distinguere l’ipotesi in cui le *Collective Peace-keeping Forces* operino al fine di prevenire i conflitti o di risolvere i conflitti.

L’aver previsto questo requisito, quale condizione indispensabile per il dispiegamento delle forze di pace, rivela la finalità cautelare del *peace-keeping* della CSI, quella cioè di mantenere lo *status quo* in maniera tale da creare un ambiente favorevole al buon esito dei tentativi di soluzione del conflitto.

Oltre alle due condizioni richieste per l’istituzione di queste forze, l’Accordo di Kiev, il *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces* e i due atti del 1996 individuano nella neutralità ed imparzialità verso le parti in conflitto, la caratteristica inderogabile del modo di operare di queste forze, qualunque siano le attività da queste svolte in loco¹⁸⁰.

Per quanto riguarda invece il mandato delle *Collective Peace-keeping Forces*, gli atti a cui dobbiamo fare prevalentemente riferimento sono l’Accordo di Kiev e lo Statuto del 1996 che elencano una serie di funzioni che tali forze possono assolvere.

Da una attenta analisi dell’art. 3 dell’Accordo di Kiev e della Parte II, par. 6, dello Statuto si possono distinguere quattro gruppi di funzioni.

Il primo gruppo è rappresentato da funzioni tipiche del *peace-keeping* tradizionale (o come alcuni preferiscono definirlo *peace-keeping* di prima

¹⁸⁰ Art. 5 dell’Accordo di Kiev: “The Participing States to this Agreement are obliged to fully respect the..neutral and impartial status of a *peace-keeping group*...”. La stessa previsione è contenuta nell’art. 2 del *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces*.

La “Dottrina”, elencando le condizioni essenziali per la conduzione di operazioni di *peace-keeping*, a più riprese richiama la necessità che queste forze operino imparzialmente: vedi la Parte II, par. 6. Lo stesso dicasi per lo Statuto del 1996, che colloca il principio della neutralità ed imparzialità delle forze di *peace-keeping* rispetto alle parti in conflitto fra i principi basilari che devono ispirare l’azione delle *Collective Peace-keeping Forces* : vedi Parte IV, art. 26.

generazione). Le funzioni che afferiscono a questo gruppo sono: il monitoraggio dell'attuazione di accordi di cessate-il-fuoco e di tregua; l'attuazione degli accordi di disarmo fra le parti; la separazione fra le parti in conflitto; la creazione di zone smilitarizzate e di zone cuscinetto; l'inchiesta su eventuali violazioni di accordi di cessate-il-fuoco.

Il secondo gruppo è invece rappresentato da funzioni tipiche di quello che alcuni in dottrina definiscono come il *peace-keeping* di seconda generazione. Da qui l'impiego delle *Collective Peace-keeping Forces* in circostanze nelle quali si debbano garantire i diritti umani e le libertà fondamentali, esercitare assistenza umanitaria, restaurare l'ordine, lo Stato di diritto e il normale funzionamento dell'organizzazione statale.

Il terzo gruppo è rappresentato da funzioni del tutto inusuali se paragonate alla prassi delle Nazioni Unite e che quindi appaiono essere funzioni peculiari del *peace-keeping* della CSI.

Mi riferisco alla creazione di condizioni necessarie per la conduzione dei negoziati; all'attuazione di misure volte a mettere in comunicazione le parti e volte a garantire la sicurezza dei loro incontri ufficiali a vari livelli; infine all'incoraggiamento di contatti "normali" fra le popolazioni in conflitto.

L'ultimo gruppo è invece rappresentato da quei compiti che normalmente si riscontrano nei mandati delle forze di sicurezza multinazionali che nella prassi recente sono state autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ad operare nell'ambito di alcune gravi crisi, già godendo del consenso del sovrano territoriale.

Mi riferisco alla funzione della protezione delle infrastrutture essenziali, al blocco delle importazioni ed esportazioni illegali di armi, alla garanzia della sicurezza dei trasporti e delle comunicazioni¹⁸¹.

¹⁸¹ Può essere importante osservare che mentre l'Accordo di Kiev si limita ad elencare quali funzione delle *Collective Peace-keeping Forces* quelle appartenenti al primo e al secondo gruppo, lo Statuto del 1996, ai compiti già previsti nell'Accordo di Kiev o che comunque sono ad essi assimilabili, affianca le funzioni che abbiamo fatto rientrare nel terzo e nel quarto gruppo. Questo permette di notare una differenza fra l'Accordo di Kiev e lo Statuto. Nel primo al *peace-keeping group* sono affidate funzioni prettamente cautelari, vale a

Per concludere l'analisi delle più importanti disposizioni normative che in ambito CSI disciplinano l'istituzione e il funzionamento di forze di *peace-keeping* ci resta da prendere in considerazione la disciplina dell'uso della forza ad opera delle *Collective Peace-keeping Forces*.

L'Accordo di Kiev non contiene specifiche disposizioni in tema di uso della forza da parte del *peace-keeping group*. Esso si limita soltanto, all'art. 3, a prevedere che: “(p)ace-keeping groups cannot be used to participate in combat actions”¹⁸². Ma questa previsione, insieme a quella dell'art. 5 che vieta l'impiego di queste forze “into a direct military confrontation” a favore o contro una delle parti in conflitto, lungi dal fornire una disciplina dei modi e dei limiti del ricorso alla forza a cui i *peace-keeping groups* sono abilitati, servono solo ad escludere un loro utilizzo per condurre ostilità contro le parti in conflitto.

Una prima disciplina dell'uso della forza armata da parte dei *peace-keeping groups* è contenuta nel *Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces*, sottoscritto a Tashkent nel maggio 1992, in attuazione dell'art. 7 dell'Accordo di Kiev.

L'art. 1 del Protocollo in parola prevede che l'uso della forza ad opera delle forze di pace della CSI è ammesso esclusivamente nei casi di legittima difesa e per opporre resistenza ai tentativi, implicanti l'uso della forza armata, di impedire a queste forze di svolgere i propri compiti.

In altre parole l'uso della forza è autorizzato solo nei casi di legittima difesa intesa in senso ampio. Se paragonate alla disciplina dell'uso della forza contenuta nello Statuto del 1996 queste previsioni appaiono piuttosto restrittive¹⁸³.

dire funzioni volte a preservare, attraverso l'adozione di misure non coercitive, una situazione così da evitare che minacce alla pace e alla sicurezza internazionale possano degenerare nell'esplosione di un nuovo conflitto o nella ripresa di uno già in corso. Nello Statuto del 1996 si affidano invece a queste forze funzioni che gli permettono di imporre anche coercitivamente la pace.

¹⁸² WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States and the United Nations in Abkhazia/Georgia and Tajikistan*, in *International Peacekeeping*, 1996, p. 78.

¹⁸³ A questo proposito c'è chi parla di “robust peace-keeping”, termine usato per la prima volta in riferimento all'attività dell'UNPROFOR in Bosnia-Herzegovina e a quella dell'UNOSOM II in Somalia: vedi WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 78.

Infatti dopo aver ribadito, fra i principi basilari per il dispiegamento delle *Collective Peace-keeping Forces*, la regola fondamentale della “*non-participation in combat actions*” e il principio del “*non use of weapons*”¹⁸⁴, lo Statuto elenca una serie di casi eccezionali in cui le *Collective Peace-keeping Forces* possono fare uso delle armi¹⁸⁵.

Le prime due eccezioni corrispondono alla nozione espansa di legittima difesa, sono cioè le stesse eccezioni previste dal Protocollo di Tashkent del 1992¹⁸⁶.

Più singolari sono invece le altre eccezioni: si autorizza infatti l’uso della forza: a) per respingere gli attacchi armati di bande di terroristi e sabotatori e per arrestarli; b) per proteggere la popolazione civile dai rischi alla vita e all’integrità fisica; c) le armi possono infine essere usate per dare segnali d’allarme o per richiedere assistenza.

Questo ci spinge a concludere che le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI possono svolgere funzioni di *peace-enforcement*, pur operando con il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente anche delle altre parti in conflitto.

4.2 Segue: c) la natura del peace-keeping della CSI alla luce delle previsioni normative.

Il modello di operazioni di *peace-keeping* che emerge dalla disciplina normativa appena analizzata può essere messo a confronto con il concetto di *peace-keeping* elaborato nell’ambito delle Nazioni Unite.

La presenza del consenso di tutte le parti in conflitto, l’esistenza di un accordo di cessate-il-fuoco e la cessazione delle ostilità quali condizioni indispensabili per il

¹⁸⁴ Parte IV, art. 26.

¹⁸⁵ Parte IV, art. 28.

¹⁸⁶ Anche la “Dottrina” dopo aver affermato la regola per cui queste forze non devono essere coinvolte in combattimenti prevede che esse siano comunque abilitate a far ricorso alla forza armata “in cases of armed

dispiegamento della forza ed inoltre l'atteggiamento neutrale della forza rispetto alle parti in conflitto quale caratteristica indispensabile del suo *modus operandi*, rendono il *peace-keeping* della CSI affine al *peace-keeping* tradizionale, nato e perfezionatosi nell'ambito delle Nazioni Unite. I requisiti appena citati sono infatti gli stessi requisiti che il Segretario Generale delle Nazioni Unite individua quali caratteri fondamentali e distintivi delle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite nel noto rapporto *An Agenda for Peace* del 1992.

Inoltre nel paragrafo precedente, parlando delle funzioni che il mandato delle *Collective Peace-keeping Forces* può prevedere, abbiamo già detto che le funzioni da noi raggruppate nel primo e nel secondo gruppo coincidono sostanzialmente con quelli che sono i compiti svolti dalle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite che si è soliti definire di prima e seconda generazione.

Allora se si tiene conto soltanto di queste considerazioni potremmo essere indotti a concludere che le operazioni di *peace-keeping* della CSI si rifanno al *peace-keeping* di prima e di seconda generazione delle Nazioni Unite.

In realtà ulteriori elementi tipici della disciplina del *peace-keeping* della CSI ci portano lontano da questa conclusione *prima facie*.

Anzitutto alle *Collective Peace-keeping Forces* sono affidati anche compiti quali la protezione di infrastrutture essenziali, il blocco delle importazioni ed esportazioni illegali di armi, la garanzia della sicurezza dei trasporti e delle comunicazioni.

Si consideri inoltre la disciplina dell'uso della forza armata relativa alle forze in parola, che permette un ricorso alle armi piuttosto ampio, tale, come dicevamo di consentire ad esse di compiere funzioni di *enforcement*, pur operando con il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente anche delle altre parti in conflitto.

Questi due elementi sono tali da mutare il volto del *peace-keeping* della CSI, a prima vista assimilabile al *peace-keeping* tradizionale delle Nazioni Unite, permettendo piuttosto l'accostamento delle *Collective Peace-keeping Forces* alle

resistance to their discharge of the mandate to conduct *peace-keeping* operations”: si veda in proposito la Parte II, par. 9.

forze di sicurezza multinazionali che nella prassi recente sono state autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ad operare nell'ambito di alcune gravi crisi, già godendo del consenso del sovrano territoriale.

La natura delle funzioni sopra citate, combinate con la possibilità di far uso della forza per garantire l'attuazione di tale mandato, è infatti tale da fare delle *Collective Peace-keeping Forces* delle vere e proprie forze di sicurezza.

Le eccezioni al divieto dell'uso della forza previste nello Statuto del 1996 coincidono infatti con quelle che sono funzioni tipiche delle forze di sicurezza.

Ad esempio la possibilità di usare la forza per respingere attacchi armati di bande di terroristi e di sabotatori e per arrestarli oppure la possibilità di usare la forza per proteggere la popolazione civile è assimilabile al mandato affidato all'IFOR-SFOR, alla KFOR e pure alla Forza operante a Timor-Est di garantire, anche facendo ricorso alla forza armata se necessario, la sicurezza della popolazione civile, in particolare dei rifugiati e del personale delle organizzazioni e delle agenzie che operano *in loco*¹⁸⁷.

Ancora, la possibilità per le forze di *peace-keeping* della CSI di usare la forza per assicurare l'espletamento del loro mandato (per esempio per assicurare la separazione delle parti in conflitto, il rispetto delle aree smilitarizzate, il rispetto degli accordi di cessate-il-fuoco, la restaurazione dell'ordine interno) sono compiti del tutto identici a quelli svolti dalle forze multinazionali sopra citate. Si pensi all'IFOR-SFOR che, fra i compiti più importanti, è stata appunto incaricata di garantire, anche con l'uso della forza, la separazione delle parti in conflitto e la creazione e il rispetto di aree smilitarizzate¹⁸⁸. Si pensi ancora alla KFOR, incaricata di garantire il rispetto,

¹⁸⁷ Per quanto concerne l'IFOR-SFOR si veda l'art. VI.3 (a) dell'Annesso 1-A degli Accordi di Dayton; per la KFOR invece si veda la risoluzione n. 1244(1999) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Infine per quanto riguarda la forza multinazionale inviata a Timor-Est si veda la risoluzione n. 1272(1999) del Consiglio di Sicurezza.

¹⁸⁸ Si veda al riguardo l'art. IV dell'Annesso 1-A degli Accordi di Dayton.

anche in via coercitiva, del cessate-il-fuoco e del ritiro dal Kosovo delle Forze militari e paramilitari serbe¹⁸⁹.

4.3 *Segue: d) La normativa CSI riguardante i rapporti con l'ONU in caso di costituzione di Collective Peace-keeping Forces può dirsi conforme al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite?*

La conclusione a cui siamo giunti, cioè che le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI vanno ben al di là del modello classico di operazioni di *peace - keeping* delle Nazioni Unite come pure del cosiddetto *peace-keeping* della seconda generazione, essendo piuttosto assimilabili alle forze multinazionali, ci permette di valutare la conformità al capitolo VIII della Carta ONU delle disposizioni che in ambito CSI disciplinano il rapporto fra questa e le Nazioni Unite in caso di costituzione di operazioni di *peace-keeping*.

Nel capitolo precedente abbiamo accolto l'interpretazione dell'art. 53, par. 1, secondo la quale di fronte ad operazioni di *peace-keeping* istituite da organizzazioni regionali il cui mandato prevede la facoltà di usare la forza ben oltre la sola ipotesi della legittima difesa, come previsto per le operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite che si è soliti definire di prima o seconda generazione, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza alle organizzazioni regionali per l'istituzione di questo tipo di operazioni è sempre necessaria anche se esiste il consenso del sovrano territoriale ed eventualmente delle altre parti in conflitto al fatto che l'operazione di *peace-keeping* eserciti funzioni coercitive.

L'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza soddisfa infatti l'esigenza di controllo del Consiglio di Sicurezza sulle organizzazioni regionali oltre a costituire

¹⁸⁹ Vedi il par. 7 della risoluzione n. 1244(1999) del Consiglio di Sicurezza.

una garanzia ulteriore della legittimità della loro azione in caso di un improvviso e probabile venir meno del consenso delle parti.

Dato che le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI rientrano chiaramente in questa ipotesi, vediamo se le previsioni normative adottate in ambito CSI sono conformi all'art. 53, par. 1, come da noi interpretato.

Nelle disposizioni della “Dottrina” e in quelle dello Statuto del 1996, anche se di regola se ne richiede la presenza, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza non sembra mai essere una condizione necessaria per la costituzione di tali operazioni, eccetto il caso in cui esse esercitino *enforcement measures* che consistono in un uso della forza che va oltre i casi ammessi dalla normativa CSI. In questo caso infatti abbiamo già visto come la disposizione della “Dottrina” che obbliga a richiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza sia pienamente conforme all'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite¹⁹⁰.

Eccetto questa ipotesi però dicevamo che l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza non sembra mai essere una condizione necessaria per la costituzione di tali operazioni. Infatti nel preambolo della “Dottrina” si legge: “*As a rule, when conducting operations to prevent or settle conflicts in the territory of States members of CIS, there should be a mandate to do so from the United Nations Security Council*”.

Data questa espressione a me sembra che la “Dottrina” esprima una preferenza affinché, di regola, si richieda l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, per l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* della CSI senza però porre un obbligo giuridico in tal senso.

Ulteriore conferma che l'istituzione di *Collective Peace-keeping Forces* non è soggetta all'obbligo di chiedere il mandato del Consiglio di Sicurezza è, a mio modo di vedere, rintracciabile nello Statuto del 1996.

¹⁹⁰ Vedi il par. 3 di questo capitolo.

Nella Parte I, art. 3, par. 5, esso prevede che il Consiglio dei Capi di Stato della CSI “possa chiedere” (“*may request*”) l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per l’invio di operazioni di *peace-keeping* “*taking account of the situation and the scale of conflict*” e in ogni caso “*in accordance with the Charter of the United Nations*”.

In altre parole questo articolo conferisce al Consiglio dei Capi di Stato della CSI la facoltà¹⁹¹, date le circostanze, di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per l’istituzione di operazioni di *peace-keeping*, che è ben diverso dall’obbligare quest’organo a richiedere il mandato del Consiglio di Sicurezza.

Concludendo, da quanto emerge da queste disposizioni della “Dottrina” e dello Statuto, la decisione di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è lasciata alla libera valutazione del Consiglio dei Capi di Stato.

Ciò, a mio modo di vedere, vale anche nei casi in cui il mandato della *Collective Peace-keeping Force* permetta un uso della forza conforme a quanto previsto dalle disposizioni dello Statuto del 1996 che, come detto, vanno ben oltre l’ipotesi della legittima difesa. Infatti la Parte IV dello Statuto in cui si disciplina l’uso della forza da parte delle *Collective Peace-keeping Forces* non fa mai riferimento alla necessità, in tutti questi casi, di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Questo mi sembra sufficiente a smentire ogni possibile dubbio circa il fatto che le *enforcement measures* per le quali la “Dottrina” prevede la necessaria autorizzazione del Consiglio di Sicurezza comprendano anche i casi in cui le *Collective Peace-keeping Forces* della CSI sono autorizzate, dalla normativa CSI, a fare uso della forza. Ripeto infatti che se così fosse la Parte IV dello

Statuto dovrebbe prevedere espressamente la necessità di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

¹⁹¹ Anche WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States*, p. 78 riferendosi a questa disposizione dello Statuto sottolinea come essa preveda la semplice “*possibility*” di chiedere l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Ma visto che non si prevede nulla del genere, è proprio questo che, a mio modo di vedere, contrasta con le disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

Non prevedendo un vero e proprio obbligo a carico della CSI di chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per l'istituzione di *Collective Peace-keeping Force* che, secondo il loro mandato, possono far uso della forza nei casi previsti dalla normativa CSI e limitandosi invece ad esprimere, anche in questo caso, solo una preferenza per la richiesta di tale autorizzazione, la "Dottrina" e lo Statuto del 1996 sono in contrasto con l'interpretazione accolta dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. Infatti come più volte detto, in caso di operazioni di *peace-keeping* regionali il cui mandato prevede la possibilità di ricorrere alla forza oltre le ipotesi di legittima difesa personale, l'art. 53, par. 1, obbliga i membri delle organizzazioni regionali a chiedere sempre l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per poter procedere alla loro istituzione.

Ritengo invece che relativamente alle operazioni di *peace-keeping* della CSI possa considerarsi sostanzialmente soddisfatto l'obbligo posto dall'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite di tenere in ogni momento pienamente informato il Consiglio di Sicurezza delle attività per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che le organizzazioni regionali stanno intraprendendo o progettando, obbligo che come visto vale anche quando esse decidano di istituire operazioni di *peace-keeping* regionali.

La Parte IV della "Dottrina" prevede infatti che al Consiglio di Sicurezza debbano essere comunicate le decisioni relative alla conduzione di operazioni di *peace-keeping* della CSI.

E' indubbiamente vero che il passo della "Dottrina" sembra riferirsi esclusivamente ai momenti salienti della vita delle *peace-keeping operations* e non a

tutte le decisioni relative al funzionamento di dette operazioni, come sembra invece richiedere l'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite¹⁹².

D'altro canto è anche vero che lo Statuto del 1996, prevedendo che il Capo dello Staff, organo delle *Collective Peace-keeping Forces*, fornisca ai rappresentanti delle missioni ONU e agli "altri organi" delle Nazioni Unite "up-to-date informations" sulle "activities" delle *Collective Peace-keeping Forces*¹⁹³, cioè tutte le nuove o più recenti informazioni sulle attività svolte dal *peace-keeping group*, sembra sottintendere un continuo flusso di informazioni dal livello regionale alle Nazioni Unite e quindi un continuo aggiornamento degli organi delle Nazioni Unite sull'operato di queste forze più che un'informazione che riguardi soltanto i momenti salienti della loro attività.

Si potrebbe sempre obiettare che questa disposizione non prevede specificamente che le informazioni vadano trasmesse al Consiglio di Sicurezza, ma in generale agli "altri organi delle Nazioni Unite". Pur ritenendo valida anche quest'ultima obiezione, mi sembra ovvio pensare che fra gli altri organi dell'ONU sia compreso in primo luogo il Consiglio di Sicurezza, data la sua responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Inoltre la disposizione della "Dottrina" che prevede "*necessary information to the Secretary General of the United Nationsfor the purpose of increasing the effectiveness of preventive diplomacy and other forms of peace-keeping activity*"¹⁹⁴, sembra comprendere anche l'informazione riguardante tutte le misure attuate e progettate in relazione ad operazioni di *peace-keeping* della CSI.

Se si considera l'informazione al Segretario Generale come modalità indiretta di informazione al Consiglio di Sicurezza anche questo principio può essere inteso come implicante l'informazione al Consiglio di Sicurezza in relazione a qualsiasi attività

¹⁹² E' quanto sostenuto da PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 32, per giustificare l'opinione secondo la quale l'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite non è soddisfatto dalle previsioni normative in ambito CSI.

¹⁹³ Parte II, art. 11, par. 2, capoverso n. 5.

¹⁹⁴ Vedi la Parte IV della "Dottrina".

inerente alle operazioni di *peace-keeping* (non solo a quelle strettamente relative alla conduzione dell'operazione) .

In sintesi se ci si attiene ad un'interpretazione ispirata non ad un criterio strettamente letterale, bensì ad un criterio sostanziale della “Dottrina”, l'obbligo previsto dall'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite mi sembra essere soddisfatto almeno per quanto riguarda il dovere di informare il Consiglio di Sicurezza dello svolgimento delle attività di mantenimento della pace della sicurezza internazionale.

Per quanto attiene invece al dovere delle organizzazioni regionali di tenere in ogni momento pienamente informato il Consiglio di Sicurezza del progetto di istituire operazioni di *peace-keeping* o delle attività che nell'ambito di un'operazione di *peace-keeping* già in atto si stanno programmando, bisogna dire che lo Statuto prevede soltanto il dovere del Consiglio dei Capi di Stato di informare immediatamente

il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite della sua decisione di intraprendere operazioni di *peace-keeping*, ma tale dovere insorge soltanto a decisione già presa e non a partire dal momento in cui si comincia a progettare l'istituzione di una tale operazione o lo svolgimento di una nuova attività.

Quindi solo se si interpreta la disposizione della “Dottrina” che prevede la necessaria informazione al Segretario Generale come riguardante anche le attività progettate e non ancora realizzate e inoltre si considera l'informazione al Segretario Generale come mezzo indiretto per informare il Consiglio di Sicurezza può ritenersi soddisfatta anche quella parte dell'art. 54 che attiene alle attività progettate.

5. Le previsioni normative della CSI inerenti alla cooperazione con le Nazioni Unite durante l'attuazione di operazioni di peace-keeping: la questione della

conformità al modello di cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite emergente dai più recenti documenti delle Nazioni Unite.

Tratta la conclusione della non conformità delle previsioni normative sull'istituzione delle *Collective Peace-keeping Forces* al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, ci chiediamo adesso se le disposizioni normative che in ambito CSI disciplinano la collaborazione con le Nazioni Unite durante il funzionamento *in loco* delle *Collective Peace-keeping Forces* siano conformi o meno al modello di cooperazione fra organizzazioni regionali e organizzazione universale che emerge dai più recenti atti delle Nazioni Unite in questa materia.

Questo modello di cooperazione si caratterizza per la presenza di due tendenze contrapposte.

Da una parte si è assistito all'emergere di una tendenza volta ad impostare su un piano di *reciproca collaborazione*, anziché su un piano gerarchico, i rapporti fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali. Coscienti dell'importante contributo che le organizzazioni regionali avrebbero potuto apportare al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, si è puntato ad emancipare e sviluppare il loro ruolo in quest'ambito, nell'ottica di fare di esse *partners* che affianchino ed integrino l'attività delle Nazioni Unite nel sempre più gravoso compito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Collaborazione paritaria e integrazione degli sforzi sono quindi i due aspetti che, da una parte, emergono dalla recente disciplina normativa dell'ONU relativa alla collaborazione fra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Mi riferisco anzitutto all'*Agenda for Peace*¹⁹⁵ redatta dal Segretario Generale, alla Dichiarazione dell'Assemblea Generale sul rafforzamento della cooperazione fra le Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali nel mantenimento della

¹⁹⁵ Vedi in particolare il par. 62 in cui sono riportati più esempi di sforzi congiunti delle Nazioni Unite e degli accordi/organizzazioni regionali per ristabilire la pace in certe regioni.

pace e della sicurezza internazionale del 9 dicembre 1994 (adottata con la risoluzione n. 49/57 del 9 dicembre 1994), in cui è ripetuto l'invito agli accordi od organizzazioni regionali a considerare la possibilità di accrescere gli sforzi, a livello regionale, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹⁹⁶, infine al *Supplement to an Agenda for Peace*.

In particolare in quest'ultimo documento questi aspetti si traducono: 1) nella definizione di vere e proprie forme di cooperazione congiunta e paritaria fra Nazioni Unite e accordi od organizzazioni regionali; 2) nella reciprocità degli sforzi che caratterizza alcune fra le altre forme di cooperazione individuate dal *Supplement*.

Quanto al primo punto mi riferisco alle *joint-operations*.

Trattasi, come già visto, di vere e proprie operazioni di *peace-keeping* costituite dalla collaborazione fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali che condividono la direzione, l'organizzazione e il finanziamento dell'operazione e che quindi rappresentano l'esempio più elevato della collaborazione paritaria e dell'integrazione degli sforzi fra livello regionale e livello universale.

Quanto al secondo aspetto, mi riferisco al fatto che in forme di cooperazione come il supporto diplomatico ed il supporto operativo, come descritte ed esemplificate nel *Supplement*, si deve realizzare uno sforzo cooperativo in entrambe le direzioni: vale a dire che le organizzazioni regionali devono sostenere politicamente ed operativamente qualsiasi attività ed iniziativa delle Nazioni Unite volta alla costituzione di operazioni di *peace-keeping* e lo stesso impegno dovrà essere assunto dalle Nazioni Unite verso le organizzazioni regionali che decidano di istituire operazioni di *peace-keeping*¹⁹⁷.

Sempre nella direzione della promozione della collaborazione reciproca e dell'integrazione degli sforzi fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite vanno lette,

¹⁹⁶ Vedi i paragrafi dal 5 al 10.

¹⁹⁷ Un richiamo al reciproco supporto fra livello regionale e livello universale era già contenuto nella già citata risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1994 intitolata

a mio parere, tanto l'iniziativa del Segretario Generale (su proposta dell'Assemblea Generale) di indire periodicamente degli incontri fra i rappresentanti delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali in cui le parti siano ugualmente messe nella condizione di portare il loro contributo al miglioramento della cooperazione nel mantenimento della pace della sicurezza internazionale, quanto i numerosi richiami contenuti in vari atti delle Nazioni Unite ad una efficace divisione del lavoro fra livello regionale e livello universale, perché non vi sia competizione bensì integrazione degli sforzi volti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹⁹⁸.

L'altra tendenza che caratterizza la cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite, come emergente nei recenti atti dell'organizzazione universale, è quella rappresentata dal fatto che il Consiglio di Sicurezza non ha perso occasione in questi stessi documenti di riaffermare il suo ruolo principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹⁹⁹. Questa tendenza si è tradotta poi in un atteggiamento di controllo, da parte del Consiglio di Sicurezza, verso le attività di

"Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects", nella parte dedicata alla cooperazione con le organizzazioni regionali (par. 56): A/RES/49/37.

¹⁹⁸ Solo per fare alcuni esempi, questo richiamo oltre ad essere contenuto nella Parte IV, par. 88, lettera (c) del *Supplement*, dedicata alla coordinazione fra accordi ed organizzazioni regionali e Nazioni Unite, è ben espresso nel *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, Official Records of Fifty-fourth Session, Supplement No. 1 (A/54/1), 1999.

Nel capitolo 1, par. 69 si dice infatti "...conflict prevention, peace-keeping and peace-making, must not become an area of competition between the United Nations and regional organizations. We work together best when we respect each other's prerogatives and sensitivities".

¹⁹⁹ Alcuni esempi fra i più significati: nel par. 64 dell'*Agenda for Peace* si dice: "Under the Charter the Secretary General has and will continue to have the primary responsibility for maintaining international peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs". A sua volta il *Supplement*, nella parte dedicata ai principi che dovrebbero stare alla base della cooperazione fra accordi od organizzazioni regionali e Nazioni Unite include "the primacy of the United Nations as set out in the Charter" (par. 88, lettera (b)). Significativo al riguardo è poi il Rapporto del Segretario Generale del 13 aprile 1998, inerente alla situazione africana, ma contenente indicazioni valide per la cooperazione fra le Nazioni Unite e qualsiasi accordo od organizzazioni regionale. Esso dice: "Within the context of the United Nations primary responsibility for matters of international peace and security, providing support for regional and subregional initiatives...is both necessary and desirable", *Report of the Secretary-General, The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*.

mantenimento della pace svolte dalle organizzazioni regionali. Si pensi anzitutto al continuo richiamo affinché tutte le attività intraprese dalle organizzazioni regionali in questo settore si svolgano in conformità con il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, dal quale come più volte detto emerge un ruolo sostanzialmente subordinato delle organizzazioni regionali al Consiglio di Sicurezza.

Inoltre si pensi al favore con cui nei rapporti annuali del Segretario Generale all'Assemblea si parla dell'istituzione di uffici di collegamento o della nomina di rappresentanti congiunti fra organizzazioni regionali (ad esempio l'OUA) e le Nazioni Unite, con i quali si rafforzano i contatti e lo scambio di informazioni fra i due livelli e quindi si aumenta anche la capacità di controllo delle Nazioni Unite sulle organizzazioni regionali.

Si pensi infine nel *Supplement* alla definizione di forme di cooperazione quali il *co-deployment* con il quale, se da una parte le Nazioni Unite delegano il livello regionale ad esercitare la funzioni di mantenimento della pace attraverso l'istituzione di operazioni di *peace-keeping* regionale, dall'altra esercitano, attraverso l'istituzione di una missione delle Nazioni Unite un chiaro controllo sull'operato dell'accordo od organizzazione regionale.

Che tipo di rapporto con le Nazioni Unite delineano invece le disposizioni normative della CSI in tutti i casi in cui essa si sia attivata in vista della soluzione di un conflitto ed in particolare quando abbia istituito operazioni di *peace-keeping* ?

Per rispondere a questa domanda dobbiamo prendere in considerazione la Parte IV della "Dottrina" del 1996.

Come è stato giustamente sottolineato, il fatto che in questa parte la "Dottrina" si preoccupi soltanto di regolare i rapporti con le Nazioni Unite quando esse siano contemporaneamente coinvolte nella soluzione di crisi locali, sembra indirettamente indicare che la collaborazione reciproca è l'unico modello di rapporti fra CSI e Nazioni Unite concepito come possibile dalla "Dottrina", che sembra quindi rifuggire

ogni modello di rapporto gerarchico in cui la CSI sia subordinata al livello dell'organizzazione universale²⁰⁰.

Questa indiretta indicazione trova pieno riscontro nei principi che nella Parte IV della “Dottrina” afferiscono specificamente al *peace-keeping*. Tali principi sottintendono, dal mio punto di vista, forme di cooperazione fra CSI e Nazioni Unite che si ispirano alla reciproca collaborazione fra livello regionale e livello universale e non certo ad un rapporto di subordinazione della CSI alle Nazioni Unite.

Mi riferisco al principio della “*interaction, coordination of efforts and cooperation between Collective Peace-keeping Forces [and] the Group of Military Observers and observer missions of the United Nations*”²⁰¹ e al principio della “*complementarity of efforts and reasonable balance between the political, moral and financial responsibilities of all involved in conflict settlement*” nell’attuazione di “*full-scale peace-keeping operations under United Nations auspices [...] with Collective Peace-keeping Forces participation*”²⁰².

Il primo principio sembra a prima vista richiamare il modello del *co-deployment* previsto nel *Supplement*. Se così fosse ciò contraddirebbe la nostra conclusione che le forme di cooperazione sottese ai suddetti principi si ispirano alla reciproca collaborazione fra livello universale e livello regionale, perché il *co-deployment*, come definito nel *Supplement*, sembra piuttosto essere una forma di cooperazione attraverso la quale le Nazioni Unite esercitano un controllo sulle attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale svolte dalle operazioni di *peace-keeping* regionali, assumendo così una posizione di sovra-ordinazione verso le organizzazioni regionali.

A ben guardare invece la “Dottrina” parla solo di “*interaction, coordination of efforts and cooperation between Collective Peace-keeping Forces*” e gli osservatori delle Nazioni Unite.

²⁰⁰ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 32 s.

²⁰¹ Parte IV, par. 1, capoverso 7 della “Dottrina”.

²⁰² Parte IV, par. 2, della “Dottrina”.

La “Dottrina” non prevede cioè che le due missioni operino “*in conjunction*” e che gli osservatori ONU verifichino la conformità, alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, dell’operato delle *Collective Peace-keeping Force*, come invece previsto nel modello del *co-deployment* di cui parla il *Supplement*.

In altre parole, la forma di cooperazione che in “Dottrina” è sottesa al primo principio, comunque la si voglia chiamare, non prevede quegli elementi che privilegierebbero l’ONU rispetto alla CSI²⁰³.

Il secondo principio invece, richiamando lo sforzo congiunto della CSI e dell’ONU sembra invece sottintendere la possibilità che fra la CSI e le Nazioni Unite si istituiscano *joint-operation*, che come precedentemente detto rappresentano l’esempio più emblematico di collaborazione reciproca fra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali.

Sempre nel senso di favorire la collaborazione reciproca fra CSI e Nazioni Unite, mi sembra possano anche essere letti il principio della consultazione a più livelli fra CSI e Nazioni Unite e quello che prevede l’assistenza della CSI agli sforzi delle missioni di *peace-keeping* e dei rappresentanti delle Nazioni Unite. Impegnandosi in tale senso la CSI adempirebbe alla sua parte di responsabilità che le deriva dal rapporto di cooperazione reciproca con le Nazioni Unite²⁰⁴.

Dalle osservazioni che precedono mi sembra allora si possa concludere dicendo che almeno dalla lettera della “Dottrina” il rapporto fra la CSI e le Nazioni Unite che viene a delinearsi è quello della complementarietà degli sforzi e del ragionevole bilanciamento

delle responsabilità, cioè un rapporto in cui la cooperazione fra la CSI e le Nazioni Unite mira solo a garantire il miglior sfruttamento delle rispettive potenzialità nel

²⁰³ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 35.

²⁰⁴ Il carattere generale di questo principio permetterebbe di comprendere, tanto forme di supporto diplomatico, quanto un vero e proprio supporto operativo della CSI alle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, cioè due delle forme di cooperazione di cui parla il *Supplement*.

mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lungi dal delineare rapporti di competenza gerarchica dell'uno sull'altro.

Per questo non mi sembra si possa, dalla sola lettera di questi principi, trarre l'indicazione che, per quanto concerne l'attuazione di operazioni di *peace-keeping*, la CSI preferisca giocare un ruolo privilegiato e lasciare all'ONU un ruolo di supporto²⁰⁵.

Il modello di cooperazione fra CSI e Nazioni Unite che emerge quindi dalle previsioni normative adottate in ambito CSI è in linea con la tendenza che abbiamo prima visto emergere nell'ambito delle Nazioni Unite, tendenza che punta a promuovere il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale affinché, ponendosi sullo stesso piano delle Nazioni Unite, le affianchino ed integrino i loro sforzi in questo settore.

²⁰⁵ Di questa opinione invece Pistoia, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p. 35.

CAPITOLO IV

LA PRASSI CSI NEL MANTENIMENTO DELLA PACE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE *COLLECTIVE PEACE-KEEPING FORCES*

1. Introduzione.

Avendo analizzato nel capitolo precedente la disciplina degli strumenti di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale previsti dagli atti normativi che la CSI ha adottato in questo settore, passeremo adesso ad analizzare la prassi CSI corrispondente al concreto impiego di tali strumenti.

Essendo poco significativa, e oltretutto scarsa la prassi, che si è sviluppata in seno alla CSI relativamente all'attuazione di procedimenti per la soluzione pacifica delle controversie (quali mezzi politici, diplomatici, di conciliazione, arbitrato ecc.), in questo capitolo ci concentreremo esclusivamente sulla prassi della CSI che riguarda le operazioni cosiddette di *peace-keeping*.

Analizzeremo il concreto operare delle *Collective Peace-keeping Forces* della Comunità degli Stati Indipendenti da due punti di vista.

Anzitutto valuteremo se le modalità che sono state concretamente seguite per l'istituzione di queste forze sono conformi alle previsioni normative che in ambito CSI disciplinano la loro istituzione.

In relazione a quello che è stato il mandato effettivamente affidato alle varie *Collective Peace-keeping Forces* istituite in ambito CSI, valuteremo poi la

conformità delle modalità seguite per la loro istituzione (e per le eventuali modifiche del loro mandato) alle disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Passando quindi ad analizzare le modalità di funzionamento di queste forze, ci concentreremo in particolare sull'analisi della cooperazione effettivamente istituitasi fra le *Collective Peace-keeping Forces* e le Nazioni Unite: (1) anzitutto alla luce della valutazione che le Nazioni Unite stesse hanno di volta in volta dato di tale collaborazione; (2) in secondo luogo alla luce di quelle che sono le disposizioni normative che in ambito CSI regolano il collegamento e la collaborazione con le Nazioni Unite (e con l'Organizzazione per la Sicurezza e la cooperazione in Europea).

Le conclusioni a cui giungeremo alla fine di questo capitolo sul tipo di cooperazione che si è concretamente instaurata fra le *Collective Peace-keeping Forces* e le Nazioni Unite, ci saranno utili per tentare di rispondere, nelle considerazioni finali, all'interrogativo che ci siamo posti all'inizio del nostro lavoro e cioè se il rapporto fra la CSI e le Nazioni Unite sia riconducibile ad una forma di cooperazione che rispecchi i caratteri essenziali del rapporto fra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali delineato nel capitolo VIII della Carta ONU o se al contrario dia il via o più semplicemente confermi linee di tendenza già emerse nella prassi volte a superare questo tipo di rapporto.

2. Delimitazione del campo d'analisi.

Esistono due soli casi in cui la CSI ha dispiegato sul territorio di Stati membri le sue *Collective Peace-keeping Forces*: mi riferisco alla Forza inviata in Abkhazia, a partire dal 1994 e a quella dislocata in Tagikistan dal 1993.

Altre operazioni, definite dai loro ideatori, dai documenti ufficiali e da alcuni studiosi della materia²⁰⁶ come “operazioni di *peace-keeping*” sono state istituite sul territorio degli Stati membri della CSI²⁰⁷.

Mi riferisco a quelle operazioni istituite sulla base di accordi internazionali bilaterali conclusi fra la Federazione Russa ed alcuni Stati membri della CSI all'interno dei quali si stavano svolgendo guerre civili. Sulla base di questi accordi “*peace-keepers*” russi sono intervenuti in Ossezia del Sud (Georgia) e nel Trans-Diniestr (Moldavia)²⁰⁸. Trattasi di operazioni la cui costituzione e il cui dispiegamento sono state decise senza alcun coinvolgimento della CSI e quindi completamente al di fuori dei meccanismi decisionali che sono previsti, in quest'ambito, per l'istituzione di operazioni di *peace-keeping*²⁰⁹. Ciò esclude quindi che si tratti di operazioni imputabili alla CSI.

Inoltre le caratteristiche che le contraddistinguono impediscono di qualificarle come operazioni di *peace-keeping*, sia che ci si riferisca al modello delle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, sia che si faccia riferimento al modello di operazioni di mantenimento della pace come delineato nella normativa CSI.

Esse violano infatti in maniera manifesta i principi fondamentali tipici del *peace-keeping* delle Nazioni Unite, che inoltre sono gli stessi principi posti alla base

²⁰⁶ Vedi ad esempio CROW, *The Theory and Practice of Peace-keeping in the Former USSR*, in *Radio Free Europe Radio Liberty, Research Report*, vol. 1, 1992, cit., pp. 31-36.

²⁰⁷ BERTOLINI, *Le operazioni per il mantenimento della pace nella regione*, in *Politica internazionale*, n. 3-4, 1996, p. 64 ss.

²⁰⁸ Su questi conflitti vedasi MACFARLANE, *On the Front Lines in the Near Abroad: the CIS and the OSCE in Georgia's civil wars*, in *Third World Quarterly*, vol. 18, 1997, p. 512 s.; DAILEY, *Human Rights and the Russian Armed Forces in the 'Near Abroad'*, in *Helsinki Monitor*, n. 2, 1994, p. 15 s.; LUCAS, *Russia and the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 23; TOPOROVSKY, *The Commonwealth of Independent States and Peace-keeping*, in *Seminario internacional: los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa* (a cura di Menendez), Madrid, 1995, p. 235 s.

²⁰⁹ In questo senso SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping*, cit., p. 52; GRECO, *Third-party Peace-keeping*, cit., p. 270; YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 261.

del *peace-keeping* della CSI. Non rispettano il principio dell'imparzialità della missione perché le parti coinvolte nel conflitto hanno fornito propri contingenti militari. Inoltre non rispettano il principio che condiziona l'invio della missione al raggiungimento di uno stabile accordo sul cessate-il-fuoco, dato che in entrambi i casi si è proceduto all'invio delle forze prima che fosse stato raggiunto un sicuro accordo sul cessate-il-fuoco.

Ritornando alle due *Collective Peace-keeping Forces* istituite in ambito CSI, dobbiamo dire che non tutta la dottrina concorda nel qualificarle come vere e proprie *Collective Peace-keeping Forces*. I dubbi circa la possibilità di qualificare una forza istituita dalla CSI come forza di pace riguardano principalmente la Forza inviata in Tagikistan²¹⁰.

Analizzando infatti gli atti attinenti alla costituzione e all'organizzazione della Forza e le modalità di concreto funzionamento della stessa, emergono sia elementi che sembrano confermare che la Forza inviata in Tagikistan è un'operazione di *peace-keeping* della CSI, sia elementi che sembrano contraddire questa conclusione e far pensare o ad una forza di difesa collettiva, il cui fondamento giuridico è costituito dal Trattato di Tashkent del maggio 1992, o ad una "*defence coalition force*", il cui fondamento giuridico è costituito dall'accordo *ad hoc* fra gli Stati che hanno messo a disposizione i contingenti (e magari anche dall'art. 2 del Trattato di Tashkent).

Una prima indicazione a favore della natura di *Collective Peace-keeping Force* della Forza inviata in Tagikistan è contenuta nei due atti annessi all'*Agreement on Collective Peace-keeping Forces and Joint Measures for their logistical support*²¹¹, accordo multilaterale concluso fra la Federazione Russa, il Kazakistan, il Tagikistan, il Kirghizistan e l'Uzbekistan, con il quale questi Stati decidono di procedere alla costituzione della Forza. I due annessi all'accordo infatti si riferiscono allo stesso

²¹⁰ PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 649, nota 15.

²¹¹ Per questo atto vedasi U. N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993.

come ad un accordo del Consiglio dei Capi di Stato della CSI, nonostante nel testo dell'*Agreement* si parli soltanto dei Capi di Stato o dei Ministri della Difesa, ma non del Consiglio dei Capi di Stato della CSI, quali organi a cui spetta la direzione politica della Forza.

Seppur in maniera meno esplicita, un'altra indicazione che sembrerebbe confermare che quella operante in Tagikistan è una forza di *peace-keeping* della CSI è contenuta nella *Decision on the establishment of the Collective Peace-keeping Forces and the commencement of their operation*²¹², sottoscritta dagli stessi Stati che hanno concluso l'accordo multinazionale che istituisce la Forza e con la quale, in attuazione dello stesso, si definiscono tutte le misure necessarie per la costituzione effettiva e il dispiegamento della Forza, compreso la durata del suo mandato e la nomina del suo Comandante.

Ora, nella parte finale di quest'atto oltre all'elenco degli Stati firmatari è anche riportato l'elenco dei non firmatari, che sono appunto gli altri Stati membri della CSI. Sebbene quest'atto non faccia cenno al Consiglio dei Capi di Stato della CSI in qualità di organo che ha adottato tale decisione (il titolo dell'atto non è infatti "*Decision of the Council of Heads of States...*", ma semplicemente "*Decision on the establishment...*"), quanto sopra detto induce a pensare che si tratti comunque di una decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI, nella quale alcuni dei suoi membri, avvalendosi della facoltà prevista dal meccanismo di votazione tipico di quest'organo, si sono astenuti dal voto dichiarandosi "non interessati" alla questione²¹³, senza pregiudicare però l'adozione della decisione da parte degli Stati che sono invece favorevoli ad essa.

Ma a mio modo di vedere la più esplicita indicazione che la Forza inviata in Tagikistan può essere considerata una *Collective Peace-keeping Force* della CSI deriva dal fatto che lo *Statute of the Joint Command of the Collective Peace-keeping*

²¹² Anche in questo caso vedasi U. N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993.

²¹³ Vedi l'art. 23 dello Statuto della CSI del 1993.

*Forces*²¹⁴, cioè l'atto che regola l'organizzazione della Forza, è stato appositamente adottato dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI. Questo esclude a mio parere che la si possa considerare come una forza operante sulla base del Trattato di Tashkent del maggio 1992, per la legittima difesa collettiva del Tagikistan contro gli attacchi sferrati al territorio tagiko dal territorio afgano²¹⁵. Chi sostiene questa tesi si basa prevalentemente sulla constatazione del comportamento concretamente tenuto dalla Forza (oltre che sulla già citata assenza, nell'*Agreement*, di una chiara indicazione del Consiglio dei Capi di Stato quale organo direttivo della Forza). Essa, almeno nella prima fase di vita, ha operato sul campo fornendo supporto al governo tagiko contro gli attacchi al territorio tagiko sferrati dalle forze di opposizione rifugiatesi in Afghanistan a partire dall'estate del 1992, attacchi che provenivano quindi dal territorio di un altro Stato e per di più con l'appoggio dei signori della guerra afgani. Pur accogliendo tale constatazione, cioè considerando tali attacchi come un'aggressione esterna all'integrità territoriale del Tagikistan, almeno due elementi escludono, a mio modo di vedere, la validità di questa tesi. Anzitutto qualora si fosse effettivamente trattato di una forza operante sulla base del trattato di Tashkent, lo Statuto che regola l'organizzazione della Forza non avrebbe dovuto esser adottato dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI, ma soltanto dagli Stati che hanno concluso il Trattato di Tashkent, che sono solo alcuni degli Stati membri della CSI. La Forza inoltre ha operato al confine, ma è stata soprattutto attiva all'interno del territorio statale per garantire la sicurezza interna, svolgendo quindi attività che non possono essere certo qualificate come legittima difesa collettiva²¹⁶.

²¹⁴ Vedasi U.N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993.

²¹⁵ Di questa opinione sono SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping*, cit., p. 54 s. e GRADO, *Guerre civili e Stati terzi*, Padova, 1998, p. 349. Invece secondo altri la Forza inviata in Tagikistan è da considerarsi piuttosto come un altro caso di "peace-keeping russo" al pari delle operazioni in Ossezia del Sud (Georgia) e nel Trans-Dniestr (Moldavia), con l'unica differenza che a fondamento dell'operazione non vi è stato un accordo bilaterale fra la Federazione Russa e lo Stato all'interno del quale è in corso un conflitto civile, bensì un accordo internazionale multilaterale: in questo senso BERTOLINI, *Operazioni di peace-keeping delle organizzazioni regionali*, cit., p. 115.

²¹⁶ Vedi in questo senso NEUMANN, SOLODOVNIK, *The case of Tajikistan*, in *Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia* (a cura di Jonson, Archer), USA, 1996, p. 90 ss.

Facendo leva sul duplice ruolo svolto dalla Forza, all'interno del territorio tagiko e sul confine con l'Afghanistan, in dottrina si è sostenuta un'ulteriore posizione²¹⁷ che, dando rilievo ai termini usati per riferirsi alla Forza tanto nell'accordo relativo alla sua costituzione quanto nella *Decision on the establishment of the Collective Peace-keeping Forces and the commencement of their operation*, ritiene che la Forza operante in Tagikistan possa essere qualificata come una “*defence coalition force*”, vale a dire come un *tertium genus* rispetto alle *Collective Peace-keeping Forces* e alle forze di sicurezza collettiva, il cui fondamento giuridico sarebbe costituito dall'accordo *ad hoc* fra gli Stati che hanno messo a disposizione i contingenti ed eventualmente anche dall'art. 2 del Trattato di Tashkent secondo il quale “(i)n caso di minaccia alla sicurezza, all'integrità territoriale e alla sovranità di uno o più Stati parte, ovvero di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, gli Stati parte attiveranno immediatamente il meccanismo delle consultazioni reciproche al fine di (...) adottare misure finalizzate ad eliminare la minaccia insorta”. Da questa impostazione ne conseguirebbe che, trattandosi di un'operazione diversa dalla *Collective Peace-keeping Force* alla luce dell'accordo istitutivo, la sua attività sarebbe lecita e non si potrebbe più considerare come una violazione dell'Accordo di Kiev. Quest'impostazione sembrerebbe trovare un riscontro nel fatto che nell'*Agreement* istitutivo della Forza non si fa mai riferimento al Consiglio dei Capi di Stato della CSI quale organo direttivo della Forza, come invece dovrebbe essere se si trattasse effettivamente una forza di *peace-keeping* della CSI. Come abbiamo visto l'Accordo di Kiev del 1992, unico atto giuridico che disciplinava la costituzione e il funzionamento delle operazioni di *peace-keeping* della CSI al momento della costituzione della Forza, prevedendo all'art. 2 la competenza del Consiglio dei Capi di Stato della CSI nel decidere la costituzione della forza e all'art. 4 il potere di nominare il Comandante della forza (che doveva rispondere dell'operato della forza

²¹⁷ Mi riferisco all'opinione di PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., pp. 680-683.

allo stesso), individuava nel Consiglio dei Capi di Stato l'organo responsabile della suprema direzione politica della forza stessa²¹⁸.

Nel testo dell' *Agreement* che disciplina la Forza si indicano invece i Capi di Stato o anche i Ministri della Difesa e non il Consiglio dei Capi di Stato della CSI, quali organi a cui spetta la direzione politica della Forza.

Quest'osservazione pone certamente dei dubbi circa la natura della Forza operante in Tagikistan, ma gli elementi a favore della sua identità di *Collective Peace-keeping Force* sono, a mio modo di vedere, maggiori tanto da far concludere che, nonostante le incertezze, siamo comunque di fronte ad un'operazione di *peace-keeping* della CSI.

Non ultimo ricordiamo che nei documenti delle Nazioni Unite e in particolare dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ci si riferisce a siffatta Forza come ad una *CSI Collective Peace-keeping Force*, indipendentemente dalle perplessità e dai dubbi appena messi in evidenza.

Anche per quando riguarda la Forza inviata in Abkhazia sono necessarie delle precisazioni.

La Forza è stata costituita e dislocata in assenza di una decisione formale del Consiglio dei Capi di Stato della CSI circa la sua creazione e il suo dispiegamento²¹⁹. Il Consiglio, infatti, durante la sua riunione del 15 aprile 1994 aveva soltanto adottato una dichiarazione, lo "*Statement concerning a peace-keeping operation in*

²¹⁸ Come abbiamo già visto nel capitolo precedente il ruolo direttivo della forza in capo al Consiglio dei Capi di Stato sarà poi ben confermato dalla "Dottrina" e dallo Statuto del 1996. Per citare le disposizioni più significative in questo senso ricordiamo solo che la Parte V della "Dottrina" esordisce dicendo: "*The Collective Peace-keeping activities of States members of CIS...shall be directed by the Council of Heads of State*".

A sua volta la Parte II, art. 8 dello Statuto del 1996, nell'elencare le funzioni del Comando Congiunto mette al primo posto quella di dare attuazione alle decisioni del Consiglio dei Capi di Stato sull'uso delle *Collective Peace-keeping Forces*.

²¹⁹ Vedasi al riguardo DALE, *The Case of Abkhazia (Georgia)*, in *Peacekeeping and the Role of Russia*, cit., p. 131; KREIKEMEYER, ZAGORSKI, *The Commonwealth of Independent States (CIS)*, in *Peacekeeping and the Role of Russia*, cit., pp. 160-161.

the Georgian-Abkhaz conflict zone ”²²⁰, in cui esso si dichiarava pronto ad appoggiare la costituzione di una operazione di mantenimento della pace e aveva dato inizio ai preparativi necessari. A ciò era seguita l’iniziativa della Federazione Russa che nel giugno del 1994 aveva proceduto ad inviare propri contingenti militari in Abkhasia nella cornice della Comunità²²¹.

La modalità di costituzione e di invio della Forza potrebbero far dubitare che si tratti di una vera e propria operazione di *peace-keeping* della CSI se non fosse per il fatto che nell’ottobre del 1994 il Consiglio dei Capi di Stato ha preso una decisione formale sull’invio della *Collective Peace-keeping Force*, decisione che sembra potersi

valutare alla stregua di una ratifica dell’iniziativa della Federazione Russa attraverso la quale il Consiglio dei Capi di Stato pone l’operazione sotto il controllo della CSI e fugava così ogni dubbio su chi sia il soggetto a cui l’operazione sia politicamente imputabile.

A ulteriore conferma del fatto che, nonostante l’iniziale incertezza generata dall’assenza di una decisione formale del Consiglio dei Capi di Stato, siamo chiaramente di fronte ad una forza di *peace-keeping* della CSI sta il fatto che a partire dall’ottobre 1994 l’estensione temporale del suo mandato, come pure l’attribuzione alla Forza di ulteriori compiti sono sempre state oggetto di decisioni del Consiglio dei Capi di Stato della CSI.

Operativamente, poi, la Forza dislocata in Abkhasia ha svolto il suo mandato attraverso la struttura prevista dai Protocolli di Tashkent (quindi prevista in ambito CSI) eccetto la costituzione del Comando unificato congiunto (ciò dipende dal fatto che la Forza in parola era composta da contingenti militari messi a disposizione da un

²²⁰ U.N. Doc. S/1994/476 (annesso) del 20 aprile 1994.

²²¹ Di questo fatto si ha notizia grazie alla lettera che il Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa indirizzò al Segretario Generale in cui si fa riferimento all’invio della *Collective Peace-keeping Force*. Vedasi U.N. Doc. S/1994/732 del 21 giugno 1994.

unico Stato: la Federazione Russa appunto), rispettando i rapporti di responsabilità, le regole operative e di comando in esso delineate.

Sembra quindi infondato trarre, dall'assenza della decisione iniziale in parola, la conclusione che questa Forza non possa essere considerata una *Collective Peace-keeping Force*²²². Si può piuttosto concludere che in questo caso siamo di fronte ad una violazione delle previsioni normative che in ambito CSI disciplinano le modalità di costituzione di queste operazioni, che prevedono invece l'adozione di una decisione formale del Consiglio dei Capi di Stato.

Che poi all'interno della struttura operativa e di comando della Forza come delineata negli atti CSI, abbiano prevalso gli interessi politico-strategici russi è un altro discorso, o meglio attiene alla sfera della valutazione politica che si può dare dell'operato della Forza, ma che non incide sul fatto che giuridicamente la Forza sia una forza della CSI.

3. Il caso dell'Abkhasia: breve storia del conflitto.

Il 23 luglio del 1992 il Parlamento dell'Abkhasia, Repubblica autonoma in seno alla Georgia dal 1921, proclamava la sua indipendenza dallo Stato georgiano dopo che le reiterate richieste di modifica dello *status* dell'Abkhasia, volte a farne una Repubblica federata, avevano incontrato l'opposizione del governo georgiano²²³.

²²² In questo senso GRECO, *Third-party peace-keeping*, cit., p. 284 s.

²²³ Per la storia del conflitto vedasi anzitutto i rapporti mensili sulla situazione in Georgia contenuti in *Keesings contemporary archives: record of world events*, a partire dal 1992; vedasi poi <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomig/unomigB.htm>; LYNCH, *Russian Peace-keeping Strategies in the CIS: the Case of Moldova, Georgia, Tajikistan*, New York, 1999, pp. 126-149;

In seguito alla dichiarazione d'indipendenza della regione, la Guardia Nazionale georgiana penetrò nel territorio abkhaso ed occupò la capitale Sukumi costringendo alla fuga la leadership abkhasa. L'invasione georgiana provocò un'*escalation* di scontri armati che degenerarono in un vera e propria guerra civile. La posta in gioco era alta sia per le parti in conflitto che per la Federazione Russa. Per quest'ultima la Georgia rientrava nell'area geo-politica considerata dalla Russia come il proprio "*near abroad*" ²²⁴. Ricordiamo inoltre che all'epoca dei fatti la Georgia non era ancora membro della CSI: nonostante i ripetuti e pressanti inviti di Mosca, essa aveva sempre rifiutato di aderirvi perché la considerava sotto il controllo della Russia²²⁵.

Alla fine di agosto quasi tutto il territorio era controllato dalle truppe del governo georgiano e il 3 settembre 1992, grazie alla mediazione russa²²⁶, veniva concluso a Mosca un primo accordo sul cessate-il-fuoco²²⁷ che sarebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 5 settembre. In esso si affermava l'integrità territoriale della Georgia e si stabiliva, fra le altre cose, il disarmo delle formazioni armate illegali, la riduzione delle forze armate e lo scambio di prigionieri.

Nonostante l'accordo, i combattimenti ripresero rendendo sempre più difficile alle Nazioni Unite continuare a svolgere funzioni conciliative e d'inchiesta, attività in cui si erano impegnate dall'inizio del conflitto, e ancor più difficile riuscire a portare avanti i negoziati promossi dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, con la

YAKEMTCHOUK, *Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex-URSS*, in *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 426-429.

²²⁴ BERTOLINI, *Le operazioni per il mantenimento della pace*, cit., p. 60 ss.

²²⁵ Ricordiamo infatti che la Georgia non aveva firmato né l'Accordo di Minsk dell'8 dicembre 1992 né il Protocollo relativo al suddetto Accordo (Alma-Ata, 21 dicembre 1991).

²²⁶ La Russia teneva un atteggiamento ambiguo: da una parte mediava fra le parti in conflitto perché raggiungessero un accordo di cessate il fuoco, dall'altra sosteneva la causa dei separatisti abkhasi, non solo accusando ufficialmente il governo georgiano di praticare una politica discriminatoria verso gli abkhasi, ma fornendo anche in maniera non troppo nascosta, aiuti militari ai separatisti: la missione CSCE inviata sin dall'ottobre del 1992 in Abkhasia denunciava chiaramente gli aiuti russi: si veda CROW, *Peace-keeping in the CIS: an Instrument of Russian Hegemonic Desires?*, in *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen* (a cura di Kühne), Baden-Baden, 1993, p. 364 ss.

²²⁷ Il testo di quest'accordo fu sottoposto all'attenzione del Segretario Generale: si legge in U.N.Doc. S/24532 dell'8 settembre 1992.

collaborazione della CSCE e della Federazione Russa, per giungere ad una soluzione politica del conflitto con la definizione dello *status* dell'Abkhasia²²⁸.

Sostenuti dai volontari della Confederazione dei popoli del Caucaso, del Trans-Dniestr e da certe unità russe, le forze abkhase ripresero il controllo della quasi totalità del territorio abkhaso ad eccezione della capitale Sukumi, che rimaneva nelle mani dei georgiani.

E' in questa fase del conflitto che il Consiglio di Sicurezza decise all'unanimità, il 9 luglio 1993, d'inviare una missione di osservatori militari in Georgia nel momento in cui un accordo sul cessate-il-fuoco fosse stato raggiunto fra i georgiani e gli abkhasi. Il Consiglio domandò ugualmente al Segretario Generale di mandare il suo Inviato Speciale per contribuire alla messa in opera di una tregua²²⁹.

Su iniziativa della Federazione Russa, il 27 luglio del 1993, veniva firmato a Sochi un nuovo accordo di cessate-il-fuoco. Esso prevedeva il ritiro delle truppe georgiane dall'Abkhasia e il ritorno del governo abkhaso a Sukumi; stabiliva l'inizio di una fase di smilitarizzazione della zona del conflitto e conferiva alle formazioni militari russe, assistite dai georgiani e dagli abkhasi, il compito di monitorare il rispetto dell'accordo di cessate-il-fuoco, a cui si sarebbero poi uniti osservatori delle Nazioni Unite²³⁰.

Il 4 agosto 1993 il Segretario Generale proponeva, con una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza²³¹, il dispiegamento di un "*team*" avanzato di dieci osservatori militari per dare inizio alla verifica del rispetto dell'accordo di cessate-il-fuoco. La proposta veniva accettata dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione n. 854 del 6 agosto 1993, nella quale si prevedeva anche che questo "*team*" avanzato di osservatori

²²⁸ Per una dettagliata analisi di questa attività si veda *Yearbook of the United Nations* 1992, pp. 391-394 e *Yearbook of the United Nations* 1993, pp. 506-508.

²²⁹ U.N. Doc. S/RES/849 del 9 luglio 1993.

²³⁰ YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 428 s.

²³¹ U. N. Doc. S/26254 del 4 agosto 1993.

militari sarebbe stato incorporato in una futura missione delle Nazioni Unite se in futuro si fosse deciso di stabilirla.

Così avvenne. Il 24 agosto 1993, il Consiglio di Sicurezza con la risoluzione n. 858 decideva la costituzione della Missione di Osservatori delle Nazioni Unite in Georgia (UNOMIG), comprendente 88 osservatori ed uno staff di personale civile, il cui mandato si articolava nei seguenti compiti: (a) verificare il rispetto del cessate-il-fuoco; (b) indagare sulle sue eventuali violazioni; (c) tentare di regolare tali incidenti con le parti interessate; (d) tenere costantemente informato il Segretario Generale sull'applicazione del proprio mandato, in particolare sulle violazioni del cessate-il-fuoco.

La tregua fu nuovamente violata il 16 settembre del 1993 ad opera dei separatisti abkhasi che lanciarono un attacco alla capitale Sukumi, per conquistare l'ultimo baluardo della resistenza georgiana²³². Sukumi veniva occupata alla fine di settembre; subito dopo stessa sorte sarebbe toccata a quello che restava del territorio abkhaso ancora sotto il controllo georgiano.

A questo punto la Georgia, incapace di riprendere da sola il controllo dalla situazione, si vedeva costretta ad abbandonare la posizione di presa di distanza dalla Federazione Russa, accettando di entrare a far parte della CSI, condizione questa perché la Russia fosse disposta a sostenere la causa della salvaguardia dell'integrità territoriale della Georgia²³³.

Così nell'ottobre del 1993 la Georgia firmava e ratificava lo Statuto della CSI²³⁴ e il 1° dicembre 1993 a Ginevra, alla presenza dei rappresentanti della Russia, della

²³² *Keesing's Records of World Events*, vol. 39, 1993, p. 39650.

²³³ PORTER, SAIVETZ, *The Once and Future Empire: Russia and the "Near Abroad"*, in *The Washington Quarterly*, vol. 17, 1994, p. 85; MACFARLANE, SCHANABEL, *Russian Approaches to Peace-keeping*, in *New Peace-keeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues* (a cura di Ehrhart, Haglund), Baden-Baden, 1995, p. 84; MACFARLANE, *On the Front Lines in the Near Abroad*, cit., p. 520

SS.

²³⁴ Significativa al riguardo la dichiarazione di Shevardnadze dopo la ratifica. "After the fall of Abkhazia [....] it has been my policy to be open toward all sides. The only way this seemed to be possible was to join the CIS, otherwise we could not have improved relations with Russia. We would not be able to exist without

CSCE e delle Nazioni Unite, le parti firmavano un “memorandum d’intesa” che prevedeva fra le altre cose la stipulazione di un nuovo accordo sul cessate-il-fuoco²³⁵.

A seguito delle violazioni del cessate-il-fuoco conseguenti ai fatti del settembre 1993, era stato sospeso il dispiegamento degli osservatori dell’ONU, il cui mandato originario veniva meno. Nonostante ciò il Consiglio di Sicurezza decideva di mantenere in loco gli osservatori già presenti, conferendo loro un nuovo mandato, dal carattere provvisorio. Essi dovevano: (a) mantenere i contatti tra le parti in conflitto e con i contingenti militari russi; (b) monitorare la situazione e fare rapporto alle Nazioni Unite con particolare attenzione agli sviluppi che avessero rilievo per gli sforzi compiuti dall’organizzazione mondiale nel promuovere una complessiva soluzione politica del conflitto²³⁶.

Il 14 maggio 1994, dopo una serie di difficili negoziati fra l’Inviato Speciale del Segretario Generale e i rappresentanti delle due parti in conflitto, si giungeva alla firma dell’ “*Agreement on a Ceasefire and Separation of Forces*”²³⁷ che prevedeva lo stabilimento della *Collective Peace-keeping Force* della CSI il cui mandato principale era quello di verificare il rispetto dell’accordo del 14 maggio²³⁸.

A seguito della firma di questo accordo il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione n. 937 del 27 luglio del 1994, procedette a definire un nuovo mandato dell’UNOMIG e ad incrementare il numero degli osservatori. Torneremo più avanti sull’analisi dettagliata del nuovo mandato; per adesso ci basti dire che la funzione principale che l’UNOMIG veniva adesso ad assumere era osservare lo svolgimento

Russia”. Per questa dichiarazione vedasi LEPINGWELL, *The Russian Military and Security Policy in the “Near Abroad”*, in *Survival*, n. 36, 1994, p. 76.

²³⁵ Intanto si compivano dei passi in avanti anche dal punto di vista dei negoziati per la soluzione politica del conflitto: il 4 aprile 1994 le parti firmavano a Mosca la “*Dichiarazione per la composizione politica del conflitto in Georgia ed Abkhasia*” che prevedeva la creazione della Repubblica dell’Abkhasia, dotata di una propria Costituzione e quindi di un proprio apparato istituzionale, ma non indipendente dalla Georgia e l’ “*Accordo quadripartito sul ritorno volontario dei profughi e degli evacuati*” (vedasi U.N. Doc. S/1994/397 annessi I e II).

²³⁶ U.N. Doc. S/RES/881 del 4 novembre 1994.

²³⁷ U.N. Doc. S/1994/583 annesso I.

²³⁸ Approfondiremo l’analisi del mandato di questa Forza nei prossimi paragrafi.

delle operazioni della *Collective Peace-keeping Force* della CSI alla luce di quanto previsto dall'Accordo del 14 maggio.

Aveva così inizio un rapporto di collaborazione fra l'UNOMIG e la *Collective Peace-Keeping Force* della CSI, tutt'ora in corso e che il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha definito, nel *Supplement to an Agenda for Peace* di *co-deployment*²³⁹.

Questa cooperazione dovrà affrontare negli anni difficoltà legate ad una situazione sul campo estremamente tesa e caratterizzata, negli anni fra il 1995 e il 1998, da continue riesplorazioni del conflitto²⁴⁰.

Spesso esse incontreranno resistenze e opposizioni allo svolgimento del loro mandato, principalmente causate dai continui attacchi armati delle varie fazioni ribelli operanti nelle retroguardie di entrambe le parti.

Per far fronte a questa situazione esse conosceranno modifiche dei loro mandati sia nel senso dell'ampliamento che della restrizione dei compiti conferiti loro in origine; allo stesso modo sperimenteranno anche sul campo forme di cooperazione emergenti dalle specifiche esigenze del momento.

²³⁹ U. N. Doc. A/50/60-S/1995/1, par. 85, lettera (d).

²⁴⁰ Dall'analisi dei rapporti del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza si evince che la situazione sul campo bloccherà, fino al 1999, i negoziati guidati dalle Nazioni Unite, con la cooperazione dell' OSCE, della Federazione Russa, e degli Amici del Segretario Generale e miranti alla soluzione politica del conflitto e alla definizione dello *status* dell'Abkhazia. A partire però dal 1998 un'altra struttura negoziale si affiancherà a questa: trattasi del *Coordinating Council* (U.N. Doc. S/1998/51), creato dall'accordo fra le parti in conflitto e posto sotto l'egida dell'ONU. Finalizzato a raggiungere soluzioni su questioni tecnico-pratiche legate alla soluzione del conflitto, quest'organo ha realizzato e tutt'ora sta realizzando "confidence-building measures" strumentali alla creazione di un clima di fiducia reciproca che permetta all'altro livello negoziale di fare passi in avanti.

3.1 Segue: la Collective Peace-keeping Force della CSI operante in Abkhasia: a) la questione della sua conformità alle disposizioni che disciplinano il peace-keeping in ambito CSI.

Diciamo anzitutto che nel 1994, cioè al momento della costituzione della Forza di *peace-keeping* operante in Abkhasia, l'unico atto normativo esistente in ambito CSI in materia di *peace-keeping* era l'Accordo di Kiev del 1992. Solo ad esso quindi, oltre a quanto stabilito dai tre protocolli di Tashkent, si doveva far riferimento nella fase di costituzione della Forza.

Per questo motivo in questo paragrafo ci chiederemo anzitutto se le concrete modalità di costituzione e di funzionamento della Forza siano state conformi o meno a quanto previsto dall'Accordo di Kiev. Non mancheremo però di gettare uno sguardo in avanti interrogandoci anche sulla loro conformità alla disciplina del *peace-keeping* introdotta con la "Dottrina" e con lo Statuto del 1996.

Abbiamo già parlato della difformità rispetto alle disposizioni dell'Accordo di Kiev e degli atti del 1996 delle modalità di costituzione e di composizione della Forza.

Passiamo adesso a verificare l'esistenza dei requisiti che la normativa prevede come necessari per la costituzione di una forza di *peace-keeping* della CSI.

Anzitutto la presenza del consenso delle parti in conflitto.

Questo requisito è pienamente soddisfatto dalla Forza operante in Abkhasia, secondo i caratteri che tale consenso deve avere a norma dell'Accordo di Kiev. Come visto nel capitolo precedente esso stabilisce infatti che il consenso sia manifestato attraverso un'espressa richiesta delle parti in conflitto: prevedere la costituzione della Forza nell'accordo sul cessate-il-fuoco mi sembra equivalga chiaramente ad una

richiesta esplicita. Tanto più, in prospettiva possono dirsi soddisfatti i due atti del 1996 che prevedono condizioni meno esigenti in relazione al consenso²⁴¹.

Inoltre l'Accordo di Kiev stabilisce che tale richiesta provenga da tutte le parti in conflitto, dove per "parti" sembra doversi intendere non solo gli Stati, ma anche i partiti insurrezionali. Così è avvenuto nel caso abkhaso in cui non solo il governo legittimo della Georgia ha prestato il suo consenso, ma ha fatto altrettanto anche il gruppo dei separatisti abkhasi (questo gruppo deteneva inoltre il controllo di fatto del territorio abkhaso).

Le parti in conflitto hanno anche acconsentito all'ampliamento del mandato della Forza, deciso dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI nel maggio del 1996²⁴².

Dobbiamo inoltre chiederci se le parti abbiamo nel tempo confermato il loro consenso alla presenza in loco della Forza di *peace-keeping* della CSI attraverso un atteggiamento favorevole e collaborativo verso l'attività che essa ha concretamente svolto o se invece, in alcune fasi dell'operare della Forza, tale consenso sia venuto a mancare.

Lasciamo per ora in sospeso (ci ritorneremo più avanti in questo capitolo) il caso in cui il governo georgiano ha protestato contro la presunta connivenza della Forza di *peace-keeping* della CSI con il gruppo dei separatisti abkhasi, ipotesi in cui il consenso di una delle parti in conflitto nei confronti della Forza sarebbe ovviamente venuto meno.

Al di là di questa ipotesi a me non sembra che si sia mai verificato un effettivo venir meno del consenso delle parti in conflitto all'operare della Forza.

Nei rapporti periodici che il Segretario Generale invia al Consiglio di Sicurezza per informarlo sull'andamento della situazione in Georgia ed Abkhazia non si parla mai del venir meno di tale consenso verso la *Collective Peace-keeping Force* della

²⁴¹ Vedi al riguardo il par. 4.1. del capitolo precedente.

²⁴² Vedasi U.N. Doc. S/1996/371, annesso I, che riporta la decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI del 17 maggio 1996 di espandere il mandato della Forza.

CSI, mentre in una certa fase si protesta per la non cooperazione che queste stesse parti stanno dimostrando nei confronti dell'UNOMIG, incaricata di monitorare i depositi di armi pesanti²⁴³.

E' vero che in questi rapporti si registrano e si condannano i continui attacchi armati subiti dalla *Collective Peace-keeping Force* perché ostacolano lo svolgimento del mandato della Forza, ma in questo caso siamo piuttosto di fronte, come emerge dalle parole stesse del Segretario Generale, ad ostacoli generati da fazioni o gruppi ribelli operanti nelle retroguardie di entrambe le parti in conflitto spesso diretti anche contro le stesse forze di polizia del governo georgiano o delle autorità abkhase che stanno cercando di reprimere le attività criminali e terroristiche di tali gruppi.

Queste azioni non pregiudicano quindi, a mio modo di vedere, il consenso ufficialmente prestato dal governo georgiano e dalla leadership separatista abkhase all'attività complessivamente svolta dalla Forza anche qualora si ammetta che spesso a fomentare e sostenere le fazioni ribelli vi sono quelle stesse autorità che ufficialmente hanno dato il loro consenso all'operare della Forza e che pure combattono le stesse truppe ribelli.

La Forza operante in Abkhazia sembra poi soddisfare in maniera altrettanto soddisfacente, direi quasi esemplare, il requisito dell'esistenza di un accordo di cessate-il-fuoco (requisito previsto tanto dall'Accordo di Kiev quanto dagli atti del 1996) quale condizione indispensabile per il suo dispiegamento, dato che è nell'accordo stesso sul cessate-il-fuoco che si prevede la costituzione della Forza e che ad essa viene affidato quale compito principale quello di garantire il rispetto di quest'accordo.

Per quanto riguarda invece il requisito dell'imparzialità della missione, si deve notare che è sotto questo aspetto che la Forza di *peace-keeping* operante in Abkhazia conosce la più significativa violazione delle previsioni normative dell'Accordo di

²⁴³ Vedi ad esempio U.N. Doc. S/1995/657 del 7 agosto 1995 e anche U.N. Doc. S/1995/937 dell'8 novembre 1995.

Kiev (e in prospettiva anche degli atti del 1996). Infatti nonostante il richiamo all'imparzialità della missione contenuto nello stesso accordo sul cessate-il-fuoco, la *Collective Peace-keeping Force* sembra abbia a più riprese aiutato i separatisti abkhasi²⁴⁴.

Già prima del dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force* le autorità georgiane avevano più volte denunciato la connivenza fra le truppe russe e i separatisti abkhasi²⁴⁵ mentre ufficialmente la Russia svolgeva un importante ruolo di mediazione fra le parti, volto a promuovere una soluzione politica del conflitto, e sosteneva fermamente la causa dell'integrità territoriale della Georgia.

Quindi i militari russi, i soli che componevano i contingenti militari della *Collective Peace-keeping Force*, venivano adesso accusati di continuare, sotto le spoglie di *peace-keepers* della CSI, nell'opera già iniziata con l'esplosione del conflitto²⁴⁶.

²⁴⁴ Quest'accusa è a più riprese presente in LYNCH, *Russian Peace-keeping Strategies in the CIS*, cit., pp. 126-149. Vedasi anche DALE, *The Case of Abkhazia (Georgia)*, cit., pp. 121-137.

²⁴⁵ Ricordiamo i casi più significativi: anzitutto l'attacco via mare alla città di Sukumi. Non essendo le forze militari abkhase in possesso di proprie unità navali, sembra logico pensare che le navi usate dagli abkhasi per l'attacco fossero state fornite dalla marina russa di stanza nel porto di Sochi, immediatamente prossimo al confine con l'Abkhazia.

Altro episodio emblematico riguarda la scoperta, a seguito dell'attacco di un caccia bombardiere georgiano ad un bombardiere Sukhi-27, che i ripetuti bombardamenti aerei sulla città di Sukumi, compiuti sorvolando la zona di difesa aerea del Mar Nero, erano opera dell'aviazione russa che in questo modo forniva, all'azione militare che i separatisti stavano svolgendo sul terreno, quel supporto aereo che le loro forze armate non possedevano. Riguardo a questi due episodi vedasi DAILEY, *Human Rights and the Russian Armed Forces*, cit., pp. 13-15.

Inoltre le truppe russe sono anche state accusate di non aver fatto egualmente rispettare alle parti l'accordo di cessate-il-fuoco del luglio 1993. Mentre sembra che le truppe georgiane avessero adempiuto all'obbligo di ritirare le proprie forze dalla regione, le truppe russe sono state accusate di non aver attentamente vigilato sulla smilitarizzazione delle forze abkhase : in questo senso vedasi MACFARLANE, *La Communauté des Etats Independants et la sécurité régionale*, in *Etudes Internationales*, 1995, p. 793.

Altra accusa rivolta alle forze armate russe è quella di aver permesso ai separatisti abkhasi di appropriarsi di parte degli armamenti sequestrati alle parti in conflitto a seguito della loro smilitarizzazione, prevista dall'accordo sul cessate-il-fuoco del luglio 1993. Le truppe russe infatti, impegnate insieme alle parti in conflitto a garantire il rispetto del cessate-il-fuoco, dovevano, fra le altre cose, sorvegliare i luoghi dove le armi sequestrate erano state depositate: vedasi LUCAS, *Russia and the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 22.

²⁴⁶ Queste accuse sono espressamente contenute nella lettera del Presidente della Georgia al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 25 gennaio 1999: U.N. Doc. S/1999/71 e nella Dichiarazione del Ministro degli Affari Esteri della Georgia: U.N. Doc. S/1998/1213 del 23 dicembre 1998.

Questo comportamento si è tradotto in una chiara violazione sul campo del mandato affidato alla Forza.

Infatti in base a quanto previsto nell'*Agreement on a Ceasefire and separation of forces* del maggio 1994 in cui si definisce anche il mandato della Forza²⁴⁷, questa ha il compito di interporre fra le parti in conflitto, garantire il rispetto dell'accordo medesimo, pattugliare il territorio, creare e sorvegliare una zona di sicurezza ed una zona smilitarizzata. Inoltre il Protocollo annesso a quest'accordo oltre a ribadire le funzioni appena elencate prevede che ulteriore funzione della Forza è quella di favorire il sicuro ritorno dei rifugiati e dei profughi in particolare nel distretto di Gali²⁴⁸.

La *Collective Peace-keeping Force* della CSI è inoltre autorizzata ad usare la forza solo per legittima difesa personale.

Successivamente il mandato della Forza è stato ampliato prevedendo anche la funzione di "*demarcation of minefields and mine clearance in the territory of Abkhazia, Georgia, with the assistance of the United Nations and in cooperation of the local authorities*"²⁴⁹, ovvero la funzione di bonifica di alcune aree dalle mine. Trattasi quindi, anche dopo l'ampliamento del mandato, di funzioni che delineano un ruolo chiaramente cautelare della Forza.

Volendo dare una valutazione di questo mandato si deve anzitutto dire che, essendo previsto nell'accordo sul cessate-il-fuoco, cioè in un accordo elaborato dalle parti stesse al conflitto, la procedura seguita per la definizione del mandato non rispetta la previsione dell'art. 2 dell'Accordo di Kiev che recita: "*A peace-keeping*

E' però strano che i rapporti del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza, che analizzano dettagliatamente come si è svolta e tutt'ora si sta svolgendo la situazione sul terreno, non parlino mai, neppure accennino o facciano intuire, le presunte collusioni della *Collective Peace-keeping Force* con i separatisti abkhasi denunciate in questi atti. Essi anzi continuano, nello stesso periodo, a lodare l'attività che la *Collective Peace-keeping Force* ha svolto per la stabilizzazione della situazione nell'area del conflitto.

²⁴⁷ Per il testo di quest'accordo vedasi U.N. Doc. S/1994/583 del 17 maggio 1994.

²⁴⁸ Per il testo di questo Protocollo vedasi ancora U.N. Doc. S/1994/583 del 17 maggio 1994.

²⁴⁹ Vedasi U.N. Doc. S/1996/371, annesso I che riporta la decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI del 17 maggio 1996 di espandere il mandato della Forza.

group fulfils the functions and tasks, with which it is entrusted according to an unanimous decision of the Council of Heads of the Participating States of the CIS”, cioè che attribuisce al Consiglio dei Capi di Stato della CSI il potere di elaborare il mandato della forza.

Eccetto questa divergenza fra normativa e prassi su chi abbia la competenza a definire il mandato della Forza, se si fa esclusivamente riferimento alle disposizioni normative, lasciando per adesso da parte cosa si è verificato nella prassi, mi sembra che non ci sia contrasto fra le funzioni effettivamente conferite alla Forza operante in Abkhazia in base all'accordo sul cessate-il-fuoco del maggio 1994 che istituisce la Forza e quelle che una forza di *peace-keeping* della CSI può esercitare a norma dell'Accordo di Kiev (ed anche dei successivi atti normativi della CSI). Fra le funzioni che l'art. 3 dell'Accordo di Kiev attribuisce ai “*groups of military observers and peace-keeping forces of the CIS*” vi sono infatti quella di “*monitoring the implementation of agreements on a cease-fire or truce*” e quella di “*promotion of the protection of human rights and freedoms [and] the providing of humanitarian assistance*” fra le quali, a mio parere, rientra pienamente anche il compito di garantire il sicuro ritorno dei rifugiati e dei profughi nei loro luoghi d'origine.

Anche la previsione che limita l'uso della forza ai soli casi in cui essa agisca a titolo di legittima difesa personale è pienamente conforme alla normativa sull'uso della forza contenuta nel Protocollo di Tashkent sullo *status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces* del maggio 1992.

Anzi, si autorizza un uso della forza più limitato rispetto alle previsioni di questo stesso atto: l'art. 1 del Protocollo in parola prevede infatti che l'uso della forza ad opera delle forze di pace della CSI è ammesso nei casi di legittima difesa personale e per opporre resistenza ai tentativi, implicanti l'uso della forza armata, di impedire a

queste forze di svolgere i propri compiti, ovvero si autorizza un uso della forza che corrisponde a quella che è la nozione di legittima difesa intesa in senso ampio²⁵⁰.

Per quanto riguarda poi la funzione affidata in un secondo momento alla Forza, pur non essendo prevista dall'Accordo di Kiev del 1992, essa è invece espressamente prevista nello Statuto del 1996²⁵¹, che al momento dell'attribuzione di tale funzione alla Forza era già entrato in vigore.

L'ultima cosa che dobbiamo infine notare è che per un certo periodo di tempo la *Collective Peace-keeping Force* sembra aver continuato ad operare senza un apposito mandato, perché il Consiglio dei Capi di Stato della CSI non aveva proceduto a rinnovare in tempo il mandato della Forza²⁵² una volta che i termini erano scaduti.

3.1.1 Segue: b) la questione della conformità alle disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

Giunti a questo punto dobbiamo chiederci se, alla luce del mandato conferito alla *Collective Peace-keeping Force* operante in Abkhazia come pure alla luce delle attività concretamente svolte da tale Forza, possa dirsi che essa abbia rispettato le disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

²⁵⁰ Dato che lo Statuto del 1996 autorizzerà un uso ancora più esteso della forza, il limite della legittima difesa, previsto nel mandato della Forza operante in Abkhazia, è in prospettiva pienamente conforme anche a questo atto.

²⁵¹ Vedi la Parte II, art. 6 dello Statuto.

²⁵² Ciò è ben evidenziato in un rapporto del Segretario Generale: vedi U.N. Doc. S/1999/60 del 20 gennaio 1999.

Nel paragrafo precedente abbiamo affermato che il mandato della *Collective Peace-keeping Force* operante in Abkhazia era conforme alle funzioni che l'Accordo di Kiev del 1992 indicava come quelle tipiche delle operazioni di *peace-keeping* della CSI. Tale mandato risulterà più tardi conforme anche alle previsioni normative dello Statuto del 1996 e l'estensione del mandato che la Forza conoscerà a seguito della decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI nel 1996 riguarderà una funzione prevista *ex novo* dallo Statuto stesso.

A ciò aggiungiamo quanto detto nel capitolo precedente a proposito delle funzioni che sono espressamente, ma non tassativamente, elencate nell'Accordo di Kiev del 1992 e cioè che complessivamente tali funzioni sono di natura cautelare, vale a dire che si tratta di funzioni volte a preservare una situazione attraverso l'adozione di misure non coercitive, così da evitare che minacce alla pace e alla sicurezza internazionale possano degenerare nell'esplosione di un nuovo conflitto o nella ripresa di uno già in corso. Abbiamo anche detto che nel sistema delle Nazioni Unite tali funzioni identificano operazioni di *peace-keeping* tradizionali ed operazioni dette della "seconda generazione".

Tutte queste considerazioni ci portano a concludere che la *Collective Peace-keeping Force* operante in Abkhazia può essere accostata ad un'operazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, avente prevalentemente funzioni tipiche del *peace-keeping* tradizionale, ma anche funzioni tipiche di quella che viene da alcuni definita come la seconda generazione del *peace-keeping* ONU (mi riferisco alla funzione di garantire il rimpatrio dei rifugiati).

Dato che come visto nel capitolo II, le operazioni di *peace-keeping* aventi funzioni non coercitive vengono riportate all'art. 52 della Carta ONU, la conseguenza di tale inquadramento, dal punto di vista del rapporto fra la CSI e le Nazioni Unite, è che ai fini della costituzione della Forza operante in Abkhazia non era necessaria l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Di fatti il Consiglio di Sicurezza non ha adottato nessuna risoluzione che, precedendo la decisione di costituire la Forza, ne autorizzasse la formazione.

Successivamente alla costituzione della Forza, esso ha però espresso il suo favore per tale decisione della CSI, adottando la risoluzione n. 934 del 30 giugno 1994. Essa infatti recita: “The Security Council [...] notes with satisfaction the beginning of Commonwealth of Independent States (CIS) assistance in the zone of conflict, in response to the request of the parties, on the basis of the 14 May 1994 Agreement on a Cease-fire and Separation of Forces (S/1994/583, Annex I), in continued coordination with the United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG), and on the basis of further coordinating arrangements with UNOMIG to be agreed by the time of the Council's consideration of the Secretary-General's recommendations on the expansion of UNOMIG”.

Nella risoluzione n. 937 del 21 luglio 1994, con la quale il Consiglio di Sicurezza espande il mandato dell'UNOMIG e lo adatta alla nuova situazione venutasi a creare con il dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force* della CSI, troviamo un'ulteriore conferma del favore con cui le Nazioni Unite hanno accolto la costituzione della Forza ad opera della Federazione Russa ed, in prospettiva, di altri Stati membri della CSI²⁵³.

Inoltre in questa risoluzione il Consiglio di Sicurezza dopo aver “riconosciuto” che il dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force* è avvenuto sulla base della richiesta e del consenso delle parti in conflitto, prende atto (“notes” è il termine usato nella risoluzione) del mandato della Forza e della sua durata,

²⁵³ “The Security Council [...] commends the efforts of the members of the CIS directed towards the maintenance of a cease-fire in Abkhazia, Republic of Georgia, and the promotion of the return of refugees and displaced persons to their homes in accordance with the Agreement signed in Moscow on 14 May 1994 in full cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and in accordance with the Quadripartite Agreement”. Ancora:

“The Security Council [...] welcomes the contribution made by the Russian Federation, and indications of further contributions from other members of the CIS, of a peace-keeping force, in response to the request of the parties, pursuant to the 14 May Agreement, in coordination with UNOMIG on the basis of the arrangements described in the Secretary-General's report of 12 July 1994”.

referendosi a quanto espressamente previsto nella lettera del 21 luglio 1994²⁵⁴ inviata dal Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa al Segretario Generale.

A partire poi dalla risoluzione n. 971 del 12 gennaio 1995, il Consiglio di Sicurezza loda il contributo della *Collective Peace-keeping Force* della CSI al mantenimento del cessate-il-fuoco (e più in generale al rispetto dell'accordo del 14 maggio 1994) e alla stabilizzazione della situazione nella zona del conflitto²⁵⁵.

Complessivamente considerate, queste risoluzioni possono essere viste come una *approvazione a posteriori*, da parte del Consiglio di Sicurezza, alla decisione di costituire la Forza.

In questo caso però tale approvazione a posteriori sembra non avere il valore di *sanatoria* dal momento che, non trattandosi di un'operazione di *peace-keeping* incaricata di svolgere funzioni coercitive, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, a norma dell'art. 53, par. 1, della Carta ONU, non era necessaria. Non siamo cioè in un caso in cui il Consiglio di Sicurezza cerca di rimediare al fatto che l'organizzazione regionale non ha adempiuto al dovere di chiedere l'autorizzazione consiliare a norma dell'art. 53 par. 1. Siamo piuttosto di fronte alla libera scelta del Consiglio di mostrare la sua approvazione alla costituzione della Forza. Nulla vieta infatti al Consiglio, nelle ipotesi in cui l'autorizzazione non è necessaria, di esprimere, prima o dopo, il suo favore al dispiegamento di un'operazione di *peace-keeping* da parte di un'organizzazione regionale.

A questo punto sorge l'interrogativo se si possa ritenere che l'apprezzamento contenuto nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, verso la costituzione e

²⁵⁴ U.N. Doc. S/1994/732 annesso.

²⁵⁵ Lo stesso apprezzamento è contenuto nella ris. n. 993 del 12 maggio 1995, nella ris. n. 1036 del 12 gennaio 1996, nella ris. n. 1065 del 12 luglio 1996. Nelle successive risoluzioni il Consiglio di Sicurezza continuerà a lodare il contributo della Forza di *peace-keeping* della CSI nella stabilizzazione della situazione

l'attività concretamente svolta dalla Forza, esprima un'autorizzazione implicita del Consiglio ad un futuro uso della forza armata da parte della *Collective Peace-keeping Force*.

Rispondere a questa domanda è importante perché in caso affermativo, nel momento in cui la Forza sembra aver agito usando la forza senza il consenso di una delle parti in conflitto, vale a dire del governo georgiano (a causa della presunta connivenza della Forza con i separatisti abkhasi), in termini di rapporto fra la CSI e le Nazioni Unite, troverebbe piena applicazione l'art. 53 par. 1, della Carta delle Nazioni Unite; altrimenti saremmo di fronte ad una chiara violazione della stessa.

A mio parere l'apprezzamento dimostrato dal Consiglio di Sicurezza per la costituzione della Forza, per l'attività che essa ha concretamente svolto così come per la cooperazione che ha instaurato con l'UNOMIG, insieme all'invito a continuare e a migliorare tale collaborazione, non contiene al suo interno un'implicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ad un futuro uso della forza da parte della *Collective Peace-keeping Force*²⁵⁶.

Come dimostrato dal testo stesso delle risoluzioni, siamo solo di fronte ad un'approvazione, da parte del Consiglio, del mandato originariamente conferito alla Forza e successivamente ampliato, mandato che, come visto, non prevede né l'esercizio di funzioni coercitive né l'uso della forza oltre i casi di legittima difesa.

Per arrivare a concludere in senso opposto, le risoluzioni del Consiglio avrebbero almeno dovuto usare la formula già ripetutamente applicata in tutti i casi in cui si è autorizzato singoli Stati o gruppi di Stati (all'interno o al di fuori di organizzazioni regionali) ad usare la forza, cioè l'invito ad usare tutti i mezzi necessari per perseguire le finalità che ci si è prefissi, oppure avrebbero dovuto,

nell'area di conflitto, ma si concentrerà maggiormente sulla sua collaborazione con l'UNOMIG. Per questo motivo ritorneremo in seguito sulle altre risoluzioni del Consiglio.

²⁵⁶ Di parere opposto PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., pp. 42-44.

attraverso altre formule, prevedere espressamente la possibilità che la Forza della CSI potesse far ricorso alla forza oltre i limiti della legittima difesa.

Ne consegue che laddove la Forza abbia violato il principio dell'imparzialità fra le parti in conflitto, usando la forza contro una delle parti, essa, non avendo ottenuto l'autorizzazione ad usare la forza dal Consiglio di Sicurezza, ha violato l'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite.

Singolare è però il fatto che nonostante il governo georgiano avesse denunciato alle Nazioni Unite la collusione fra la *Collective Peace-keeping Force* e i separatisti abkhasi, il Consiglio di Sicurezza si sia limitato a prendere nota di tali denunce, ma non abbia proceduto formalmente a condannare il comportamento della Forza della CSI.

Sia che la *Collective Peace-keeping Force* sia sempre inquadrabile all'interno dell'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite sia che possa essere, per certe fasi, inquadrata nell'art. 53 della stessa, non viene meno il dovere dell'organizzazione regionale di tenere in ogni momento pienamente informato il Consiglio di Sicurezza dell'azione intrapresa o progettata in relazione all'operazione di *peace-keeping*.

Nella lettera con cui il Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa informava il Segretario Generale della decisione della Russia di inviare propri contingenti militari per contribuire alla costituzione della Forza di *peace-keeping* della CSI, si diceva che "*the Security Council will of course be kept fully informed of the size of such forces and of their activities, in accordance with Article 54 of the Charter*"²⁵⁷.

²⁵⁷ Si veda U.N. Doc. S/1994/732 del 21 giugno 1994.

Dalle risoluzioni del Consiglio risulta come esso sia stato tenuto direttamente informato dalla CSI delle decisioni prese dal Consiglio dei Capi di Stato di estendere temporalmente il mandato della Forza come pure di espandere le sue funzioni.

Certo che questo tipo di informazione non sembra pienamente corrispondere a quanto previsto dall'art. 54 della Carta, che parla di un'informazione che riguardi ogni attività che la forza abbia compiuto o progettato di compiere.

D'altro canto il Consiglio di Sicurezza è stato tenuto costantemente e dettagliatamente informato dal Segretario Generale della situazione in Abkhasia, Segretario che a sua volta ha ricevuto informazioni attraverso la catena di contatti che si era venuta a creare, sia a livello operativo che a livello direzionale, fra le due forze e il cui esempio più importante è rappresentato dai meeting settimanali fra i vari rappresentanti delle parti in conflitto e i comandanti in capo delle due missioni (con il comandante della *Collective Peace-keeping Force* che presiedeva questi incontri).

Questo induce a concludere che, pur non trattandosi di un'informazione fornita direttamente dai vari organi della CSI al Consiglio di Sicurezza, ma di un'informazione prevalentemente filtrata dal Segretario Generale, il Consiglio di Sicurezza è stato comunque sufficientemente informato dei principali avvenimenti relativi all'attività della Forza, sicché non si può affermare che si sia avuta una violazione dell'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite.

3.2 La collaborazione fra l'UNOMIG e la Collective Peace-keeping Force della CSI: a) alla luce della valutazione datane dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario Generale.

A seguito dell'istituzione, da parte della CSI, della *Collective Peace-keeping Force* dislocata in Abkhazia, il Consiglio di Sicurezza ha da subito mostrato l'intenzione di instaurare un rapporto di collaborazione fra l'UNOMIG, già operante *in loco*, e tale Forza. La risoluzione n. 934 del 30 giugno 1994 recita infatti: "The Security Council [...] notes with satisfaction the beginning of Commonwealth of Independent States (CIS) assistance in the zone of conflict [...] *in continued coordination with the UNOMIG and on the basis of further coordinating arrangements with UNOMIG*²⁵⁸".

La forma di collaborazione che poi si è effettivamente realizzata in Abkhazia è stata definita nel *Supplement to an Agenda for Peace* come *co-deployment*, al pari della collaborazione tra ECOWAS e ONU nella crisi liberiana. Questa denominazione è stata ripresa nel successivo e già menzionato rapporto della *Lessons Learned Unit* del Segretariato²⁵⁹.

Definendo il *co-deployment* abbiamo già detto che questo si caratterizza per due aspetti: si tratta anzitutto del dislocamento di missioni di pace delle Nazioni Unite in *conjunction* con l'invio di missioni di pace ad opera di organizzazioni regionali. In

²⁵⁸ Il Consiglio di Sicurezza aveva, attraverso lo *statement* del suo Presidente (U.N. Doc. S/PRST/1994/17) già mostrato, se pur indirettamente, il favore nei confronti della possibilità che gli Stati membri della CSI procedessero alla costituzione di una forza di *peace-keeping* nel quadro comunitario. Nello *statement* ci si riferisce infatti alla tre ipotesi prospettate dal Segretario Generale per la costituzione di un'operazione di *peace-keeping* in Abkhazia, fra le quali vi è appunto anche quella che gli Stati membri della CSI si facciano carico della costituzione di tale Forza (vedasi al riguardo U.N. Doc. S/1994/529). Le Nazioni Unite avevano inoltre monitorato il processo di costituzione di tale Forza: si pensi infatti che i negoziati che avevano condotto alla conclusione dell'accordo sul cessate-il-fuoco e sulla separazione delle forze, l'accordo cioè che contiene la decisione di costituire la Forza e il suo mandato, furono condotti dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale.

²⁵⁹ In realtà già prima del *Supplement* il Segretario Generale aveva parlato di *co-deployment* in riferimento alla collaborazione fra l'UNOMIG e la *Collective Peace-keeping Force*: vedi U.N. Doc. S/1994/818, par 29.

secondo luogo, in questa forma di cooperazione fra livello regionale e livello universale l'onere maggiore dell'operazione è sostenuto dall'organizzazione regionale, mentre una piccola missione delle Nazioni Unite fornisce supporto all'operazione regionale e verifica che quest'ultima funzioni in maniera conforme alle posizioni adottate dal Consiglio di Sicurezza.

Vediamo quali sono gli elementi che, nel caso in esame, realizzano anzitutto la *conjunction* fra le due forze e poi il controllo dell'UNOMIG sulla Forza di *peace-keeping* della CSI.

Il collegamento fra le due operazioni è, in primo luogo, evidente nel fatto stesso che il Consiglio di Sicurezza abbia modificato il mandato dell'UNOMIG, adattandolo alle funzioni che erano state affidate alla Forza della CSI²⁶⁰ e che nei casi in cui, a livello del Consiglio dei Capi di Stato della CSI, si sono prese decisioni inerenti al mandato della *Collective Peace-keeping Force*, nei rapporti del Segretario Generale si riscontra sempre una valutazione dell'impatto che tali decisioni possono avere sul mandato dell'UNOMIG²⁶¹.

In secondo luogo, il rapporto di *conjunction* fra le due operazioni si realizza in maniera piena in tutti quei casi in cui il mandato stesso della missione delle Nazioni Unite prevede che le due cooperino nello svolgimento di certe funzioni. Mi riferisco in particolare alla funzione di monitorare le aree in cui sono state immagazzinate le armi pesanti ritirate dalla "security zone" e dalla "restricted weapons zone" in cooperazione con la *Collective Peace-keeping Force* e a quella di cooperare per

²⁶⁰ Nel già menzionato rapporto S/1994/818, in cui il Segretario Generale propone al Consiglio di Sicurezza le nuove funzioni che l'UNOMIG dovrebbe assumere, si prevede espressamente, e per di più nel "*concept of operation*", ovvero nella parte dedicata ai principi ispiratori dell'operazione, che l'organizzazione sul campo dell'operazione "*should be flexible enough to allow adaptation to possible changes in the plans of the CIS Peace-keeping Force*".

²⁶¹ Tanto per fare un esempio nel rapporto n. 340 del 25 aprile 1997, dopo aver ricordato che al meeting del Consiglio dei Capi di Stato della CSI, tenutosi a Mosca il 28 marzo 1997, si è deciso, fra le altre cose, di realizzare la massima applicazione possibile del mandato della Forza della CSI, in vista di una futura espansione del suo mandato, si prende nota del fatto che il comandante dell'UNOMIG ha informato il Segretario Generale che i cambiamenti menzionati non provocheranno nessuna modifica del mandato della missione delle Nazioni Unite (par. 34).

garantire il ritorno dei rifugiati nelle loro originarie abitazioni²⁶². Le concrete modalità attraverso le quali si realizzerà la cooperazione e il coordinamento delle loro attività in tutti questi casi sono poi dettagliatamente indicate nel rapporto del Segretario Generale n. 818 del 12 luglio 1994²⁶³.

Infine la dipendenza temporale fra la Forza di *peace-keeping* della CSI e l'UNOMIG è un ulteriore segno del loro collegamento. Infatti, a partire dalla risoluzione n. 993 del 12 maggio 1995, con una formula che si ripeterà per tutte le altre risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, si subordina la durata del mandato dell'UNOMIG a qualsiasi cambiamento che si verifichi in futuro in relazione al mandato della Forza di *peace-keeping* della CSI²⁶⁴.

²⁶² Per il nuovo mandato affidato all'UNOMIG vedi U. N. Doc. S/RES/937 del 21 luglio 1994.

²⁶³ Vedasi le parti più significative di questo rapporto:

“The cooperation and coordination between UNOMIG and the CIS peace-keeping force would be maintained at four levels: force headquarters, sector zone headquarters, UNOMIG monitoring team with CIS battalion, and UNOMIG patrol with CIS patrols, checkpoints, etc. On the first two levels cooperation and coordination would be ensured both through regular weekly meetings as well as daily operational contacts, and on the second two levels through daily operational contacts. On all four levels, UNOMIG and the CIS peace-keeping force would be obliged to keep each other informed on positions, patrols and operational plans. All operational matters would in principle be resolved at the lowest level possible and referred up the chain of command only if agreement could not be reached at the lower level”(par. 16).

Ancora:

“Decisions affecting both UNOMIG and the CIS peace-keeping force would be made through consultation. Investigations in the security zone and in the Kodori valley will be carried out by joint investigation teams which will be headed by UNOMIG representatives and with the participation of representatives of the CIS peace-keeping force. Elsewhere in the area of operation, investigation will be carried out by UNOMIG. Should UNOMIG and the CIS peace-keeping force not be able to reach an agreed conclusion, each commander would report his findings, noting the lack of agreement, to his headquarters for resolution at the political level” (par. 17).

Inoltre si prevede che:

“Should a joint commission be established by the two parties and the CIS peace-keeping force, UNOMIG representatives would participate in its meetings. These meetings would be chaired by a representative of the CIS peace-keeping force except in matters concerned with reported or alleged violations of the Agreement, in which case a UNOMIG representative would take the chair” (par. 18).

Infine:

“.....the representatives of the CIS peace-keeping force have reaffirmed that the force, within its area of deployment, would take appropriate measures to ensure the safety of UNOMIG personnel. Further, should the CIS peace-keeping force find it necessary to enter into self-defensive military actions, its forces will ensure the safety of UNOMIG and other United Nations personnel” (par.19).

²⁶⁴ Dopo aver deciso l'estensione del mandato dell'UNOMIG, il Consiglio di Sicurezza prevede infatti che questo mandato sarà “subject to a review by the Council of the mandate of UNOMIG in the event of any changes that may be made in the mandate or in the presence of the CIS peacekeeping force”.

Per quanto attiene invece all'altro aspetto del *co-deployment*, a cui faceva espressamente riferimento il nuovo mandato UNOMIG là dove attribuiva alla missione delle Nazioni Unite il compito di “*to observe the operation of peacekeeping force of the Commonwealth of Independent States (CIS) within the framework of the implementation of the Agreement*”²⁶⁵, dobbiamo dire che essa si realizza attraverso l'attribuzione a questa Forza del potere di svolgere parallelamente, ossia contemporaneamente, ma autonomamente, tutta una serie di attività delle quali era stata incaricata anche la Forza di *peace-keeping* della CSI a norma dell'accordo sul cessate-il-fuoco del maggio 1994.

Infatti la presenza in campo di truppe ONU che svolgono parallelamente le stesse funzioni dei *peace-keepers* CSI risponde all'esigenza di controllare l'operato dell'operazione regionale²⁶⁶.

Mi riferisco alla funzione di monitorare e verificare che le parti in conflitto dessero attuazione all'accordo sul cessate-il-fuoco; alla funzione d'indagare (su richiesta delle parti, della CSI o di propria iniziativa) su presunte violazioni dell'accordo di cessate-il-fuoco e di risolvere (o contribuire a risolvere) questi incidenti; ancora alla funzione di verificare che le truppe di entrambe le parti non fossero rimaste o non tentassero di rientrare nella zona di sicurezza e che le armi pesanti fossero state ritirate o comunque non reintrodotte né in questa zona né nella “*restricted weapons zone*”; infine alla funzione di monitorare che le truppe del governo georgiano retrocedessero dalla Valle di Kodory, in Abkhazia, al di là delle frontiere abkhase²⁶⁷.

²⁶⁵ Questa funzione ha un precedente nella ris. 866 del 22 settembre 1993 con la quale l'UNOMIL, la Missione degli Osservatori delle Nazioni Unite operante in Liberia, veniva incaricata “*to monitor compliance with other elements of the Peace Agreement [...] and to verify its impartial application*”. Dato che l'esecuzione dell'Accordo di Pace era stata affidata all'ECOMOG, la Forza di *peace-keeping* istituita dall'ECOWAS, la risoluzione intendeva attribuire all'UNOMIL in compito di monitorare l'attività dell'ECOMOG: vedi al riguardo NOLTE, *Combined Peacekeeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia*, in *International Peacekeeping*, 1994, p. 44.

²⁶⁶ In questo senso BERTOLINI, *Operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, cit.

²⁶⁷ Vedi in questo senso il rapporto del Segretario Generale U.N. Doc. S/1994/818, par. 5 e par. 6.

Il giudizio che il Consiglio di Sicurezza ha costantemente dato della cooperazione fra l'UNOMIG e la *Collective Peace-keeping Force* è un giudizio positivo, che esprime la soddisfazione del Consiglio per la loro stretta cooperazione e per il loro costante coordinamento nello svolgimento del loro rispettivo mandato e per ogni miglioramento che tale collaborazione ha sperimentato nel tempo. Il Consiglio ha inoltre continuamente invitato le due operazioni a continuare e ad incrementare tale collaborazione. Il Consiglio di Sicurezza mette soprattutto in luce il contributo dato da queste due operazioni nella stabilizzazione della situazione della regione, senza il quale - si dice - la conflittualità fra le parti sarebbe ulteriormente degenerata²⁶⁸.

Questa formula si ripete in modo identico in tutte le risoluzioni del Consiglio a partire dalla risoluzione n. 971 del 12 gennaio 1995, fino ad arrivare alla risoluzione n. 1311 del 28 luglio 2000 dove si parla addirittura di cooperazione eccellente. In quest'ultima risoluzione è certamente contenuto l'apprezzamento più significativo espresso dal Consiglio in relazione alla collaborazione fra le due forze; la successiva risoluzione n. 1339 del 31 gennaio 2001, che è anche l'ultima adottata dal Consiglio sulla situazione in Georgia, torna ad esprimere soddisfazione per tale collaborazione, ma usando la stessa formula che si ripete in tutte le altre risoluzioni consiliari e prima vista.

Se vogliamo avere però una valutazione più completa di tale collaborazione, oltre che alle risoluzioni del Consiglio dobbiamo riferirci ai rapporti del Segretario Generale sulla situazione in Abkhazia e alle singole dichiarazioni rilasciate dai membri del Consiglio di Sicurezza durante le riunioni di quest'organo²⁶⁹.

I rapporti del Segretario Generale infatti oltre a prendere nota degli accordi che di volta in volta sono stati conclusi fra l'UNOMIG e la Forza di *peace-keeping* CSI, per realizzare l'effettiva collaborazione sul campo e far fronte alle problematiche

²⁶⁸ MACFARLANE, *On the Front Lines in the Near Abroad*, cit., p. 523.

²⁶⁹ Possiamo trovare un riassunto di tali dichiarazioni nei comunicati stampa (*Press Releases*) relativi alle riunioni del Consiglio: vedasi <http://www.un.org/News/Press/archives.htm>.

contingenti che richiedevano estemporanee attività congiunte²⁷⁰, sottolineano con maggior dettaglio i settori o le singole attività in cui la collaborazione fra le due forze è stata particolarmente positiva²⁷¹, mentre scarse sono le lamentele relative al cattivo funzionamento di tale cooperazione²⁷², per non dire che sono del tutto assenti denunce o condanne riguardanti la violazione, da parte di una delle due operazioni, dell'impegno a collaborare. Sono pure scarsi i suggerimenti concreti del Segretario Generale volti ad indicare modalità pratiche per migliorare gli aspetti che rendono difficile la collaborazione²⁷³.

Si deve allora concludere che anche dall'analisi dei rapporti del Segretario Generale emerge un giudizio nettamente favorevole della collaborazione effettivamente realizzatasi fra l'UNOMIG e la *Collective Peace-keeping Force* della CSI²⁷⁴.

La stessa conclusione si ricava dalla lettura dei resoconti delle dichiarazioni rilasciate di fronte al Consiglio di Sicurezza: in maniera generalizzata tali dichiarazioni continuano a lodare la collaborazione fra l'UNOMIG e la Forza di *peace-keeping* della CSI quale contributo indispensabile alla stabilizzazione della situazione nella regione, evidenziando soprattutto le difficili condizioni in cui tali

²⁷⁰ Si pensi agli accordi sulla sicurezza del personale UNOMIG garantita dalla *Collective Peace-keeping Force*.

²⁷¹ Vedi ad esempio i seguenti rapporti del Segretario Generale: U.N. Doc. S/1995/65; U.N. Doc. S/1996/507; U.N. Doc. S/1996/843; U.N. Doc. S/1997/340; U.N. Doc. S/1997/827; U.N. Doc. S/1998/375.

²⁷² Ad esempio nel rapporto n. 937 del 1995, il Segretario Generale lamenta il generale ritardo con cui la CSI fornisce informazioni di dovere all'UNOMIG, ritardo che, come citato nel rapporto stesso, può provocare allarmi e incomprensioni. Questa lamentela è però immediatamente ritirata nel successivo rapporto del Segretario: vedi U. N. Doc. S/1996/5.

²⁷³ L'unico suggerimento in tal senso è contenuto nel rapporto n. 827 del 1997 in cui, al fine di migliorare il risultato dell'attuazione degli accordi di sicurezza che l'UNOMIG ha concluso con la *Collective Peace-keeping Force*, si suggerisce di formalizzare le procedure operative e di delimitare con precisione in quali ipotesi la Forza della CSI può reagire per assistere l'UNOMIG.

²⁷⁴ E' importante sottolineare che mentre fino al novembre 1995 i rapporti del Segretario Generale contengono anche una valutazione dell'attività di monitoraggio svolta dall'UNOMIG per verificare se la *Collective Peace-keeping Force* abbia effettivamente operato nei termini previsti dall'Accordo sul cessate-il-fuoco, a partire dalla fine del 1995, in seguito al deteriorarsi della situazione sul campo e ai continui attacchi subiti dalle due missioni, diverrà sempre più difficile per l'UNOMIG continuare a monitorare effettivamente l'attività della *Collective Peace-keeping Force*. Questo spiega perché a partire da questo momento i rapporti del Segretario Generale non faranno più riferimento a tale attività: da ora innanzi e fino al 1999, quando la situazione comincerà a migliorare, l'UNOMIG dovrà fare prevalentemente affidamento sulle informazioni che gli verranno fornite dalla CSI sull'attività della Forza.

operazioni sono state chiamate ad operare e l'altissimo rischio per l'incolumità del loro personale, rischi e difficoltà che rendono la loro cooperazione ancor più apprezzabile.

Le uniche lamentele inerenti alla collaborazione fra le due operazioni sembrano invece essere contenute in due dichiarazioni del Ministro degli Affari Esteri della Georgia al Consiglio di Sicurezza del gennaio e giugno 1999²⁷⁵, in cui si dice che la presenza in loco della *Collective Peace-keeping Force* non riesce più a garantire la sicurezza dell'attività dell'UNOMIG e ciò influenza negativamente l'esercizio del suo mandato. A tal fine la Georgia non è più disposta a dare il suo consenso per prolungare la presenza in loco della Forza, che ha ormai chiaramente esaurito il suo mandato, a meno che non si proceda ad una revisione di tale mandato seguendo le indicazioni di principio contenute nelle più recenti decisioni del Consiglio dei Capi di Stato della CSI. La Georgia si dichiara comunque disposta alla costituzione di *self-protection units* nella zona di conflitto per garantire la sicurezza e promuovere l'attività dell'UNOMIG. Inoltre si sottolinea che l'esperienza sul campo ha dimostrato che l'attuale mandato della *Collective Peace-keeping Force* non ha permesso alla Forza di garantire le condizioni di sicurezza necessarie per permettere il rientro dei rifugiati²⁷⁶.

3.2.1 Segue: b) alla luce del rapporto di collaborazione fra CSI e Nazioni Unite delineato nella “Dottrina” del 1996.

I principi che ispirano l' “*interaction*” fra la CSI e le Nazioni Unite quando essa “(is) *working to settle conflicts*” come elencati nella Parte IV della “Dottrina”,

²⁷⁵ Si leggono in *Press Release*, SC/6635 del 29 gennaio 1999 e *Press Release*, SC/6708 del 30 luglio 1999.

²⁷⁶ Sull'incapacità della *Collective Peace-keeping Force* di garantire, in certe fasi, la sicurezza e la protezione della popolazione civile vedasi anche MACFARLANE, *On the Front Lines in the Near Abroad*, cit., p. 518 s., in cui si sottolinea come, nella prospettiva della collaborazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite, la scelta dell'Organizzazione universale di delegare, alle organizzazioni regionali, l'esercizio di funzioni tanto rilevanti, come può essere quella di garantire la protezione della popolazione civile, comporta

sono sostanzialmente soddisfatti (escluso qualche eccezione) dall'effettiva cooperazione che si è venuta a realizzare nella prassi fra la missione di osservatori delle Nazioni Unite e la *Collective Peace-keeping Force* della CSI operante in Abkhasia.

A mio modo di vedere, da quanto detto fino ad ora emerge chiaramente che l'esperienza di *co-deployment* realizzatasi in Abkhasia soddisfa pienamente il principio della consultazione a più livelli, dell'assistenza, da parte della CSI, alle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, dell'interazione e della coordinazione degli sforzi e della collaborazione fra le *Collective Peace-keeping Forces* e le missioni di osservatori delle Nazioni Unite, il principio della complementarietà degli sforzi nei casi di *interaction* fra operazioni di *peace-keeping* della CSI e quelle delle Nazioni Unite, come pure la previsione di informare il Segretario Generale ONU di tutte le decisioni di aumentare l'efficienza delle operazioni di *peace-keeping* ed infine il principio che prevede che in seno al Consiglio di Sicurezza si discuta delle questioni relative alla soluzione dei conflitti nel territorio degli Stati membri della CSI.

Quanto al principio che prevede l'informazione al Consiglio di Sicurezza delle decisioni relative alla conduzione dell'operazione di *peace-keeping* della CSI, se riteniamo, come fatto nel capitolo precedente, che esso si riferisca sostanzialmente ai momenti salienti della vita delle *peace-keeping operations*, dobbiamo concludere che anche questo principio ha trovato applicazione dato che il Consiglio di Sicurezza è stato sempre direttamente informato dal Consiglio dei Capi di Stato della CSI delle decisioni relative alle modifiche e al prolungamento del mandato della Forza, che sono indubbiamente i momenti salienti del funzionamento della *Collective Peace-keeping Force*.

il rischio che l'incapacità dell'organizzazione regionale di assolvere a tali compiti, si traduca in una grave perdita di credibilità per le Nazioni Unite.

L'unico principio che mi sembra non abbia trovato applicazione è quello che prevede la cooperazione per promuovere la soluzione politica di conflitti fra le parti. A mio modo di vedere non c'è stata, da questo punto di vista, una vera e propria collaborazione fra le due missioni. Come dimostrano infatti i rapporti del Segretario Generale sono state le Nazioni Unite, di propria iniziativa, a guidare il processo negoziale finalizzato all'individuazione di una soluzione politica del conflitto, in collaborazione con l'OSCE, la Federazione Russa, e a partire da un certo momento in poi anche con il gruppo degli Amici del Segretario Generale. In questo elenco non figura la CSI. Solo sporadicamente i rapporti del Segretario Generale citano l'attività di mediazione svolta dalla CSI, ma da quanto si intuisce dai rapporti stessi, essa non coinvolge le due missioni in una collaborazione in tal senso²⁷⁷.

Una volta concluso quindi a favore di un sostanziale rispetto dei principi della "Dottrina" in materia di interazione fra CSI e le Nazioni Unite da parte della UNOMIG e della *Collective Peace-keeping Force* della CSI, quello che però è singolare, come giustamente sottolineato²⁷⁸, è che questi principi delineano una forma di cooperazione fra le Nazioni Unite e la CSI meno stringente rispetto a quella che si era realizzata sul campo prima che fosse adottata la "Dottrina" del 1996 e quando già le Nazioni Unite stesse avevano, nel *Supplement to an Agenda for Peace*, definito la collaborazione fra CSI e Nazioni Unite in Abkhazia come uno dei due casi presi ad esempio (e quindi al quale si attribuiva un valore emblematico) di una delle forme di cooperazione che si possono instaurare fra livello universale e livello regionale al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, vale a dire il *co-deployment*.

²⁷⁷ Vedi al riguardo U.N. Doc. S/1998/497 par. 8 e U. N. Doc. S/1998/647 par. 3 in cui si parla della mediazione congiunta del Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa e del Segretario Esecutivo della CSI durante i negoziati per la definizione di due documenti: l' "Agreement on Peace and Guarantees for the Prevention of Armed Confrontation" e il "Protocol on the Return of Refugees to the Gali District and Measures for Economic Rehabilitation" in preparazione di un incontro fra i leaders della Georgia e dell'Abkhazia.

²⁷⁸ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI*, cit., p.51.

Ci si sarebbe potuti aspettare che, essendo la “Dottrina” un atto adottato quando già il co-dispiegamento delle due missioni era in corso da quasi due anni ed era già stato valutato positivamente dalle Nazioni Unite, essa recepisce l’esperienza sul campo ed indicasse alla base dell’*interaction* fra la CSI e le Nazioni Unite dei principi chiaramente ispirati al modello del *co-deployment*.

Come invece abbiamo già detto, non si può rintracciare nei principi elencati nella Parte IV della “Dottrina” il modello del *co-deployment* individuato dal Segretario Generale nel *Supplement*.

Infatti la “Dottrina” parla solo di “*interaction, coordination of efforts and cooperation between Collective Peace-keeping Forces*” e gli osservatori delle Nazioni Unite: non prevede cioè che le due missioni operino in *conjunction* e che gli osservatori ONU verifichino la conformità, alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, dell’operato delle *Collective Peace-keeping Forces*, come invece previsto nel modello del *co-deployment* di cui parla il *Supplement*. In altre parole non prevede il ruolo di controllo sull’attività della *Collective Peace-keeping Force* da parte della missione ONU.

4. Il caso del Tagikistan: breve storia del conflitto.

La guerra civile in Tagikistan è il frutto di latenti tensioni politiche, religiose e regionali, fra di loro strettamente connesse, che degenerano a partire dal settembre 1991, data in cui il Soviet Supremo del Tagikistan dichiara l’indipendenza di questa Repubblica dall’Unione Sovietica. A partire dal marzo 1992 esse si traducono in uno

scontro diretto fra forze governative e forze espressione di un folto gruppo di partiti d'opposizione al governo²⁷⁹.

Gli scontri armati dureranno fino alla fine del 1992 e segneranno la vittoria delle forze armate governative, costringendo gran parte dei gruppi dell'opposizione a rifugiarsi nel confinante Afghanistan. Sebbene la guerra civile possa dirsi conclusa all'inizio del 1993, le forze d'opposizione, soprattutto quelle rifugiatesi in Afghanistan, continueranno ad attaccare il territorio tagiko nell'area limitrofa al confine fra Afghanistan e Tagikistan, con l'importante appoggio dei "signori della guerra" afgani²⁸⁰.

La situazione di forte instabilità generata dallo stato di continua guerriglia spingerà i governi del Kazakistan, del Kirghikistan, della Federazione Russa, del

²⁷⁹ Nonostante la proclamazione dell'indipendenza, in Tagikistan mancava infatti il senso dell'identità nazionale quale fattore coesivo delle diverse regioni in cui si articola il suo territorio (vedi in questo senso NEUMANN, SOLODOVNIK, *The Case of Tajikistan*, cit., p. 85).

Fra le principali regioni del paese (Leninabad, Kulyab, Kurgan-Tyube, Gorno-Badakhshan) si era instaurato, durante il regime comunista, un equilibrio di potere che vedeva Leninabad e Kulyab controllare la vita politica del paese, equilibrio che non si era modificato a seguito della proclamazione dell'indipendenza. La struttura di potere del nuovo Stato era infatti espressione dei precedenti equilibri e la nuova classe dirigente rispecchiava la vecchia nomenclatura comunista, a partire dal neo-eletto Presidente Rakhman Nabaiev. Numerosi partiti di ispirazione religiosa, regionale, e democratica emersero in breve tempo facendosi portatori di una comune esigenza di cambiamento che, nonostante le diverse impostazioni di fondo, li accomunò nella lotta contro il governo al potere, espressione appunto delle forze comuniste e filo-comuniste. I gruppi più importanti erano il Partito Democratico del Tagikistan, il Fronte Popolare Unito, il movimento nazionalista di Rastokhen, e il movimento regionale Lali Badakhshan.

La tensione si acuiva a partire dal marzo 1992 quando il Presidente del Tagikistan dichiarava la ricostituzione del Partito Comunista e la cattura di numerosi leaders dell'opposizione. Avevano inizio una serie ininterrotta di dimostrazioni delle forze d'opposizione e di contro dimostrazioni dei sostenitori del governo, che portarono le forze d'opposizione a conquistare il potere di fatto nella capitale e costrinsero il Presidente tagiko a costituire un governo di coalizione con i leaders delle forze d'opposizione. A questo punto nelle regioni di Leninabad e Kulyab, contrarie alla costituzione di un governo di coalizione che avrebbe significato la fine dei precedenti equilibri di potere, scoppiarono scontri armati che si allargarono al resto del territorio tagiko, facendo piombare il paese in una guerra civile. Costretto a dimettersi, Nabaiev veniva rimpiazzato da Akbarso Iskandarov, che costituì un nuovo governo di coalizione. In un estremo tentativo di riconciliazione nazionale, nel novembre 1992 Iskandarov e il suo governo rassegnarono le dimissioni. Fu indetta un'assemblea straordinaria del Soviet Supremo all'interno della quale prevalsero le forze conservatrici che elessero Rakhmonov a capo del governo tagiko e richiesero l'intervento della CSI. Per la storia del conflitto vedasi i rapporti mensili sulla situazione in Tagikistan contenuti in *Keesings contemporary archives: record of world events*, a partire dal 1992; LYNCH, *Russian Peace-keeping Strategies in the CIS*, cit., pp. 150-172; YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, cit., p. 429 ss; ID. *Les conflits de territoire et de frontière*, cit., pp. 429-434.

Vedasi anche www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmot/UnmotB.html

Tagikistan, e dell'Uzbekistan a decidere, durante il meeting di Mosca del 24 settembre 1993, di dispiegare una *Collective Peace-keeping Force* in Tagikistan.

Tale decisione è contenuta nell'*Agreement on Collective Peace-keeping Forces and Joint Measures for their logistical support*²⁸¹ che non contiene però anche una precisa indicazione del mandato della Forza, né tanto meno la durata del mandato e la nomina del Comandante della Forza, ma si limita a dire, all'art. 1, che lo scopo della *Collective Peace-keeping Force* è quello di restaurare l'ordine e mantenere la pace.

La costituzione vera e propria della Forza, la nomina del suo Comandante in attuazione dell'*Agreement*, la durata del suo mandato sono infatti oggetto di un atto separato, sottoscritto dagli stessi cinque Stati parti all'*Agreement* ed annesso allo stesso, intitolato *Decision on the establishment of the Collective Peace-keeping Forces and the commencement of their operations*²⁸².

Dovremo invece attendere la decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI di prolungare la missione della Forza (la durata del mandato iniziale era di soli sei mesi) perché venga definito con precisione il mandato della *Collective Peace-keeping Force*²⁸³. Esso prevede le seguenti funzioni: a) assistere la normalizzazione della situazione lungo il confine fra il Tagikistan e l'Afghanistan allo scopo di rendere stabile la situazione complessiva della Repubblica del Tagikistan e creare le condizioni che permettano di compiere progressi nel dialogo fra tutte le parti interessate per giungere ad una soluzione politica del conflitto; b) contribuire al trasporto, alla protezione e alla distribuzione di aiuti umanitari e d'emergenza; creare le condizioni per il sicuro ritorno dei rifugiati nei loro luoghi di residenza e sorvegliare le infrastrutture e le altre installazioni di importanza vitale, come richiesto dagli obiettivi precedentemente indicati.

²⁸⁰ Per far fronte a questi continui attacchi il governo tagiko aveva firmato con la Federazione Russa un accordo perché quest'ultima continuasse a dispiegare le truppe di confine lungo il fiume Pyanj, che segnava il confine fra Tagikistan ed Afghanistan.

²⁸¹ Per questo atto vedasi U. N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993.

²⁸² Vedasi U.N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993. Abbiamo già visto al par. 2 di questo capitolo che quest'atto sembra potersi considerare una decisione del Consiglio dei Capi di Stato della CSI.

²⁸³ Vedasi U. N. Doc. S/1994/503 del 25 aprile 1994.

Più di un anno dopo alla *Collective Peace-keeping Force* della CSI si affiancherà la missione di osservatori delle Nazioni Unite. Il coinvolgimento delle Nazioni Unite nella situazione in Tagikistan è comunque molto precedente. Ha inizio nel settembre 1992 quando il Segretario Generale decide di inviare in Tagikistan una *fact-finding mission* per effettuare una prima stima della situazione sul campo. Il Segretario Generale invierà poi, nel novembre 1992, una missione di buoni uffici che sarà seguita dall'invio, il 21 gennaio 1993, di una piccola unità di funzionari politici, militari e umanitari delle Nazioni Unite con il compito di monitorare la situazione sul campo e di aiutare il coordinamento dei contributi della comunità internazionale per far fronte alla situazione umanitaria del paese.

A partire dall'aprile 1993 la situazione degenera nuovamente a seguito dei continui attacchi delle forze d'opposizione provenienti dal confine con l'Afghanistan. Il Segretario Generale nomina allora un Inviato Speciale in Tagikistan con il mandato di mediare fra le parti ed indurle alla firma di un accordo di cessate-il-fuoco, fare raccomandazioni riguardanti eventuali meccanismi di monitoraggio dell'accordo di cessate-il-fuoco, assicurarsi della posizione di tutte le parti interessate, prestare buoni uffici al fine di aiutare l'inizio di un processo negoziale per la soluzione politica del conflitto e infine accertarsi dell'appoggio dei paesi vicini e degli altri Stati interessati al raggiungimento di queste finalità²⁸⁴. L'intensa attività di mediazione degli inviati speciali che si susseguiranno nel tempo coinvolgerà non solo le parti in conflitto, ma anche gli Stati che hanno contribuito alla costituzione della Forza di *peace-keeping* della CSI ed altri Stati limitrofi interessati alla soluzione del conflitto in Tagikistan.

Essa comincerà a dare i suoi effetti nel 1994, quando viene indetto il primo *round* degli *inter-Tagjik talks* a Mosca, seguito da un secondo *round* a Tehran. Questi negoziati porteranno alla firma dell'*Agreement on a Temporary Ceasefire and the Cessation of Other Hostile Acts on the Tajik-Afghan Border and Within the Country*

²⁸⁴ Vedasi la lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza per informarlo della decisione e l'accoglimento della decisione nella lettera di risposta del Presidente del Consiglio di Sicurezza: U.N. Doc. S/26912 del 16 dicembre 1993 e U.N. Doc. S/26913 del 22 dicembre 1994.

for the Duration of the Talks (meglio conosciuto come *Tehran Agreement*)²⁸⁵. Al fine di monitorare l'effettiva applicazione di quest'accordo, le parti decideranno di costituire una Commissione congiunta, formata dai rappresentanti del governo e dell'opposizione e chiederanno al Consiglio di Sicurezza di assistere il lavoro di tale Commissione fornendo buoni uffici e decidendo il dispiegamento di osservatori militari delle Nazioni Unite nelle aree di conflitto, quale condizione per dare inizio all'applicazione dell'accordo sul temporaneo cessate-il-fuoco²⁸⁶. Con uno *statement*, il Presidente del Consiglio di Sicurezza esprimerà l'apprezzamento del Consiglio per il raggiungimento di un temporaneo cessate-il-fuoco ed inviterà il Segretario Generale a fare delle raccomandazioni inerenti alle richieste delle parti in conflitto²⁸⁷. La risposta del Segretario Generale non si farà attendere: del suo rapporto del 27 settembre 1994 n. 1102 esso proporrà, in attesa di una decisione da parte del Consiglio di Sicurezza sulla costituzione di una forza di osservatori delle Nazioni Unite, il prolungamento del mandato della missione di organi delle Nazioni Unite già presenti in loco e il rafforzamento di questo gruppo, per mezzo dell'invio di 15 osservatori militari. Si realizzerà così la condizione per l'entrata in vigore dell'accordo sul cessate-il-fuoco che avrà inizio a partire dal 20 ottobre 1994.

Anche il Consiglio dei Capi di Stato della CSI, in seguito alla firma dell'Accordo sul temporaneo cessate-il-fuoco, deciderà di prolungare il mandato della *Collective Peace-keeping Force*²⁸⁸ (il 26 maggio 1995 il Consiglio dei Capi di Stato della CSI deciderà un'ulteriore estensione del mandato della Forza fino al 31 dicembre 1995)²⁸⁹.

Durante il terzo *round* degli *inter-Tagjik talks*, nel novembre 1994²⁹⁰, si deciderà il rinnovo dell'accordo sul temporaneo cessate-il-fuoco per un ulteriore periodo di tre mesi e le parti in conflitto firmeranno il *Protocol on the Joint*

²⁸⁵ Per il testo di quest'accordo vedasi U.N. Doc. S/1994/1102 annesso I, del 27 settembre 1994.

²⁸⁶ Vedasi U. N. Doc. S/1994/1102, par. 7.

²⁸⁷ U.N. Doc. S/PRST/1994/56 del 22 settembre 1994.

²⁸⁸ U.N. Doc. S/1994/1236 annesso I, del 2 novembre 1994.

²⁸⁹ U.N. Doc. S/RES/999 del 16 giugno 1995.

*Commission to monitor the implementation of the Agreement*²⁹¹, che conterrà le disposizioni necessarie per il funzionamento della Commissione congiunta; nel frattempo il Segretario Generale elaborerà un progetto per la costituzione di una missione di osservatori delle Nazioni Unite che sottoporrà al Consiglio di Sicurezza²⁹². Quest'ultimo, con la risoluzione n. 968 del 14 novembre 1994, deciderà di istituire la Missione di Osservatori Militari in Tagikistan (UNMOT) il cui mandato prevede: a) monitorare l'applicazione dell'*Agreement on a Temporary Ceasefire and the Cessation of Other Hostile Acts on the Tajik-Afghan Border and Within the Country for the Duration of the Talks*; b) investigare sulle violazioni del cessate-il-fuoco e fare rapporto alle Nazioni Unite e alla Commissione congiunta; c) fornire buoni uffici; mantenere stretti contatti con le parti in conflitto, come pure “close liaisons” con la Missione dell'OSCE, con la *Collective Peace-keeping Force* della CSI e con le forze di confine russe.

Per più di un anno l'accordo sul cessate-il-fuoco, la cui durata verrà ripetutamente prorogata, sarà sostanzialmente rispettato, ma a partire dalla seconda metà del 1995 conoscerà ripetute violazioni che culmineranno con l'attacco da parte delle forze dell'opposizione nella regione di Tavildara, nel luglio 1996. Il cessate-il-fuoco verrà ristabilito solo nel 23 dicembre 1996 in seguito ad un accordo fra il Presidente del Tagikistan e il leader dell'UTO (United Tajik Opposition). Esso aprirà la strada ad un rapido succedersi di accordi²⁹³, il più importante dei quali è sicuramente il *Protocol on Military Issues*²⁹⁴, risultato degli *inter-Tajik talks*, tenutisi

²⁹⁰ U.N. Doc. S/1994/1363 del 30 novembre 1994.

²⁹¹ U.N. Doc. S/1994/1253 annesso.

²⁹² U.N. Doc. S/1994/1363 del 30 novembre 1994.

²⁹³ Mi riferisco al *Protocol on the main functions and powers of the Commission on National Reconciliation* del 23 dicembre 1996 (U.N. Doc. S/1996/1070 annessi I e II, contenente anche il testo dell'accordo fra il Presidente del Tagikistan e il leader dell'UTO); allo *Statute of the Commission on National Reconciliation* del 21 febbraio 1997 e al *Protocol on the main functions and powers of the Commission* (U.N. Doc. S/1997/169 annessi I e II); al *Protocol on political issues* concluso a Bishkek il 18 maggio 1997 (U.N. Doc. S/1997/385, annex I); al *Protocol on the guarantees of implementation of the General Agreement on the Establishment of Peace and National Accord in Tajikistan* concluso a Tehran il 28 Maggio 1997 (S/1997/410, annex); al *Protocol on refugees* del 13 gennaio 1997 (U.N. Doc. S/1997/55 annesso).

²⁹⁴ U.N. Doc. S/1997/209, annessi.

a Mosca dal 26 febbraio all'8 marzo 1997. In esso le parti si accorderanno per conferire alla *Collective Peace-keeping Force* della CSI il compito di curare il disarmo delle forze armate dell'UTO²⁹⁵.

Questi accordi condurranno, durante il *round* conclusivo degli *inter-Tajik talks* alla firma, il 27 giugno 1997, del *General Agreement on the Establishment of Peace and National Accord in Tajikistan*²⁹⁶.

La firma di quest'accordo e la costituzione della Commissione di Riconciliazione Nazionale daranno inizio ad un periodo di transizione; per far fronte alla nuova situazione venutasi a creare nel paese il Segretario Generale proporrà al Consiglio di Sicurezza di attribuire nuovi compiti all'UNMOT e di aumentare l'organico civile e militare della Forza²⁹⁷. Il Consiglio di Sicurezza, preoccupato per le condizioni di sicurezza del personale dell'UNMOT, non soddisferà subito l'invito proveniente dal Segretario Generale, limitandosi inizialmente solo ad estendere nel tempo il suo mandato²⁹⁸.

Dobbiamo attendere la risoluzione n. 1138 del 14 novembre 1997 perché il Consiglio di Sicurezza acconsenta all'espansione del mandato dell'UNMOT e ne aumenti l'organico. Le nuove funzioni, tutte volte ad incrementare la capacità della Forza di assistere le parti nell'applicazione dell'accordo di pace appena firmato, prevedono che la Forza sia in grado: a) di fornire buoni uffici e consulenza di esperti; cooperare con la Commissione di Riconciliazione Nazionale (CRN) e le sue sottocommissioni come pure con la Commissione Centrale per le Elezioni e l'Indizione del Referendum; b) partecipare, nel ruolo di coordinatrice, al lavoro del Gruppo di Contatto composto dagli Stati e dalle organizzazioni garanti dell'accordo di pace; c) indagare sulle violazioni del cessate-il-fuoco e farne rapporto alle Nazioni Unite e alla CRN; d) monitorare l'operato dell'assemblea dei combattenti dell'UTO e aiutare la loro reintegrazione nella struttura governativa, verificare il loro disarmo e la

²⁹⁵ Ciò è previsto nella Parte II, articolo 5, punto b) del Protocollo.

²⁹⁶ U.N. Doc. A/52/219 S/1997/510, annesso I.

²⁹⁷ U.N. Doc. S/1997/686 del 4 settembre 1997.

smobilitazione degli ex-combattenti; e) coordinare l'assistenza complessivamente fornita dalle Nazioni Unite al Tagikistan durante il periodo di transizione; mantenere stretti contatti tra le parti come pure “*cooperative liaisons*” con la *Collective Peace-keeping Force*, le forze di confine russe e la Missione OSCE in Tagikistan.

Durante il 1998 il processo di pace conoscerà una battuta d'arresto che spingerà le Nazioni Unite e la CSI a prolungare i mandati delle rispettive forze; poi nel 1999 il regolare svolgimento del referendum costituzionale, la decisione da parte dell'UTO di sciogliere definitivamente le proprie forze armate, la totale reintegrazione dell'UTO nella vita politica del paese a seguito della decisione della Corte Suprema del Tagikistan di sospendere i divieti e le restrizioni alle attività dei partiti politici e dei movimenti che componevano l'UTO, renderanno possibile l'attuazione dell'ultimo degli obbiettivi previsti dall'accordo di pace, vale a dire l'indizione di elezioni parlamentari prima della scadenza del mandato parlamentare. Come osservato dal Segretario Generale²⁹⁹ e dallo stesso Presidente del Consiglio di Sicurezza³⁰⁰, con le elezioni multipartitiche del 27 settembre 2000 può ritenersi concluso il periodo di transizione e quindi concluso anche il mandato dell'UNMOT. Il 12 maggio 2000 il Consiglio di Sicurezza attraverso uno *statement* del suo Presidente³⁰¹, approverà la proposta del Segretario Generale di ritirare dal territorio del Tagikistan le forze dell'UNMOT alla scadenza del suo mandato prevista per il 15 maggio 2000.

Il ritiro dell'UNMOT dal Tagikistan non ha segnato la fine dell'impegno delle Nazioni Unite nei confronti di questo Stato. Accogliendo la richiesta delle autorità del Tagikistan affinché la comunità internazionale continui a sostenere il processo di riconciliazione nazionale, di rafforzamento dello stato di diritto e delle istituzioni democratiche in atto nel paese, il Consiglio di Sicurezza ha infatti approvato

²⁹⁸ U.N. Doc. S/RES/1128 del 12 settembre 1997.

²⁹⁹ U.N. Doc. S/2000/214 del 14 marzo e U.N. Doc. S/2000/387 del 5 maggio.

³⁰⁰ U.N. Doc. S/PRST/2000/9.

³⁰¹ U.N. Doc. S/PRST/2000/17.

l'iniziativa del Segretario Generale di costituire l'UNTOP (United Nations Peace-building Support Office)³⁰². L'UNTOP, la cui istituzione ha ricevuto il consenso del governo del Tagikistan, ha iniziato ad operare, a partire dal 1° giugno 2000. Il suo mandato, che inizialmente doveva avere la durata di un anno, è ben indicato nella lettera del 26 maggio 2000 inviata dal Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza³⁰³, nella quale il Segretario formalizza la sua intenzione, già espressa negli ultimi rapporti sulla situazione in Tagikistan³⁰⁴, di costituire un ufficio delle Nazioni Unite in Tagikistan che segua da vicino il processo di riconciliazione nazionale in atto nel paese. In essa si prevede espressamente che l'UNTOP eserciterà le seguenti funzioni: *“(a) To provide the political framework and leadership for post-conflict peace-building activities of the United Nations system in the country. This would include supporting the efforts of the Resident Coordinator and the United Nations system, including the Bretton Woods institutions, in promoting an integrated approach to the development and implementation of post-conflict peace-building programmes aimed at national reconstruction, economic recovery, poverty alleviation and good governance; (b) To mobilize, in close cooperation with the United Nations country team, international support for the implementation of targeted programmes aimed at strengthening the rule of law, demobilization, voluntary arms collection and employment creation for former irregular fighters; (c) To help in creating an enabling environment for consolidating peace, democracy and the rule of law; (d) To liaise with the Government, political parties and other representatives of civic society in broadening national consensus and reconciliation”*.

L'UNTOP sta attualmente svolgendo il suo mandato: considerando l'importante e molto positivo ruolo che essa ha fino ad ora giocato e la necessità che la comunità internazionale continui a sostenere il processo di riconciliazione nazionale, di

³⁰² Si veda la lettera del Presidente del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale: U.N. Doc. S/2000/519 del 1° giugno 2000.

³⁰³ U.N. Doc. S/2000/518.

³⁰⁴ Si veda U.N. Doc. S/2000/214 e U. N. Doc. S/2000/387.

consolidamento dello stato di diritto e della democrazia in Tagikistan, le Nazioni Unite hanno deciso di prolungare il suo mandato fino al 1° giugno 2002³⁰⁵.

4.1 Segue: la *Collective Peace-keeping Force* della CSI operante in Tagikistan: a) la questione della sua conformità alle disposizioni che disciplinano il *peace-keeping* in ambito CSI.

Essendo stata costituita nel 1993 cioè quando soltanto l'Accordo di Kiev e i tre protocolli ad esso annessi disciplinavano, in ambito CSI, la materia del *peace-keeping*, la conformità della *Collective Peace-Keeping Force* inviata in Tagikistan, come già accaduto per la Forza operante in Abkhazia, va anzitutto valutata alla luce di quanto previsto da questi atti. Solo successivamente si può vedere se, in prospettiva, questa Forza sarebbe stata anche conforme alla disciplina prevista dalla "Dottrina" e dello Statuto del 1996.

Distinguiamo anche in questo caso la valutazione circa la conformità degli aspetti puramente organizzativi della Forza (modalità di costituzione, composizione e comando della Forza) da quella relativa ai requisiti necessari perché si possa procedere al dispiegamento sul campo della Forza (consenso di tutte le parti in conflitto, cessate-il-fuoco, imparzialità) da quella, infine, inerente al mandato dell'operazione (compreso ovviamente l'uso della forza).

Partiamo dalla modalità di costituzione della Forza. In relazione a quanto detto nel paragrafo 2 di questo capitolo è dubbio che gli atti che hanno condotto alla costituzione della Forza, vale a dire l'*Agreement on Collective Peace-keeping Forces and Joint Measures for their logistical support* e la *Decision on the establishment of the Collective Peace-keeping Forces and the commencement of their operation*, possano considerarsi rispettivamente un accordo ed una decisione imputabile al Consiglio dei Capi di Stato della CSI.

³⁰⁵ U.N. Doc. S/2001/445 del 2 maggio 2001 e U.N. Doc. S/2001/446 del 7 maggio 2001.

Dal nostro punto di vista però tali dubbi non portano a negare la natura di *Collective Peace-keeping Force* della Forza operante in Tagikistan³⁰⁶, ma soltanto a concludere a favore di una probabile non conformità della modalità di costituzione della Forza all'art. 2 dell'Accordo di Kiev, che prevede che sia il Consiglio dei Capi di Stato della CSI a prendere la decisione di costituire la Forza. Per quanto attiene invece al suo funzionamento, a me sembra che la Forza risponda effettivamente alla CSI: l'adozione da parte del Consiglio dei Capi di Stato dello Statuto per l'organizzazione della Forza non è forse esercizio del potere di suprema direzione politica delle *Collective Peace-keeping Forces* come previsto dall'art. 4 dell'Accordo di Kiev³⁰⁷ ?

Per quanto riguarda invece la composizione della Forza, cinque Stati membri della CSI hanno messo a disposizione propri contingenti militari, seppur con una netta prevalenza del contributo militare e finanziario della Federazione Russa³⁰⁸. Quello che è importante sottolineare è che, almeno nella fase iniziale dell'operato della Forza, anche il Tagikistan ha fornito propri contingenti militari contravvenendo così all'art. 4 dell'Accordo di Kiev che vieta alle parti in conflitto di partecipare alla costituzione delle operazioni di *peace-keeping* a garanzia dell'imparzialità dell'operazione.

Il comando della Forza è stato poi affidato dallo *Statute of the Joint Command of the Collective Peace-keeping Forces*³⁰⁹ ad un Comando Congiunto al vertice del

³⁰⁶ Nel paragrafo 2 di questo capitolo abbiamo infatti escluso che la Forza operante in Tagikistan sia una forza di sicurezza collettiva come pure una “*defence coalition force*” operante sulla base dell'accordo *ad hoc*.

³⁰⁷ Anche alla luce dei due atti del 1996, si giungerebbe alle stesse conclusioni perché questi due atti confermano quanto previsto dall'Accordo di Kiev relativamente alla costituzione delle *Collective Peace-keeping Force* e alla suprema direzione politica di queste forze.

³⁰⁸ Avendo fornito la maggior parte della capacità militare e finanziaria della Forza, la Russia è lo Stato che più di ogni altro influenza il funzionamento della *Collective Peace-keeping Force* della CSI: in questo senso SOLODOVNIK, *The Tajikistan Conflict as a Regional Security Dilemma*, in *Security Dilemma in Russia and Eurasia* (a cura di Allison, Bluth), Londra, 1998, p. 239; SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping*, cit., p. 55.

³⁰⁹ In dottrina c'è chi parla di un netto contrasto dello *Statute* con gli atti del 1992 e chi invece, pur non negando il contrasto, attenua il giudizio facendo leva sul fatto che nello *Statute* siffatta autonomia del Comando Congiunto è limitata alle “*extraordinary situations*” e che comunque lo *Statute* prevede che il

quale è stato posto il comandante della Forza, ciò in piena conformità alle disposizioni dell'Accordo di Kiev e del Protocollo di Tashkent annesso a quest'Accordo che regola taluni aspetti organizzativi delle forze di *peace-keeping* CSI, fra cui il comando sul campo. Quello che però non sembra essere conforme alle disposizioni del Protocollo di Tashkent è l'autonomia che lo *Statute* sopra citato riconosce al Comando Congiunto di detta Forza rispetto al Consiglio dei Capi di Stato della CSI in materia di uso della forza, autonomia che non è invece generalmente riconosciuta a norma del Protocollo di Tashkent che regola il comando sul campo delle forze di *peace-keeping* CSI.

Passiamo adesso a verificare se, nel caso della Forza operante in Tagikistan fossero state rispettate, al momento del suo dispiegamento, le condizioni che l'Accordo di Kiev, come i due atti del 1996, prevedono come necessarie per la costituzione della Forza.

Per quanto riguarda il consenso, va rilevato che l'*Agreement on Collective Peace-keeping Force and Joint Measures for their logistical support*, contenente la decisione di costituire la Forza, ottenne solo il consenso del governo legittimo del Tagikistan, sotto forma di sottoscrizione, da parte di questo Stato, dell'*Agreement* stesso, (consenso che il governo tagiko confermerà nel tempo mostrando un atteggiamento favorevole all'attività svolta dalla Forza). Non risulta da nessun atto delle Nazioni Unite che le forze d'opposizione avessero acconsentito alla costituzione della *Collective Peace-keeping Force*, la quale fu quindi costituita con il consenso di una soltanto delle parti in conflitto.

Questa prassi insieme a quella seguita in Abkhasia, in cui fu il gruppo degli abkhasi che deteneva il controllo di fatto del territorio che diede il proprio consenso all'istituzione della Forza di pace della CSI, potrebbe far pensare, nel silenzio

Comando Congiunto sia tenuto a riferire al Consiglio dei Capi di Stato della CSI. Cfr. nel primo senso KREIKEMEYER, ZAGORSKI, *The Commonwealth of Independent States*, cit., p. 158; dell'altra opinione PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 653 s.

dell'Accordo di Kiev come pure dei due atti del 1996 che parlano genericamente di “*parties*” o “*sides*”, che essi vadano interpretati nel senso di ritenere necessario solo il consenso dei gruppi insurrezionali che detengono il governo di fatto su un certo territorio e che quindi, nel caso del Tagikistan, il mancato consenso delle forze d'opposizione alla costituzione della *Collective Peace-keeping Force* non costituisca una violazione dell'Accordo di Kiev (e in prospettiva dei due atti del 1996).

Come giustamente sottolineato in dottrina³¹⁰ tale conclusione viene però ad essere smentita dal fatto che le cose sono cambiate a partire dal 1997, quando la Forza, incaricata dal Protocollo sulle questioni militari del 1997³¹¹ dello svolgimento di nuovi compiti, ha ricevuto il formale consenso dell'UTO, il fronte comune in cui si erano organizzati tutti i partiti d'opposizione, che insieme al governo legittimo del Tagikistan ha firmato il Protocollo. Neanche al momento della firma di questo Protocollo però l'UTO deteneva il controllo di fatto di parte del territorio. Questo induce a concludere a favore dell'interpretazione secondo la quale il consenso che tutti e tre gli atti chiedono è quello di tutte le parti in conflitto senza distinzione fra “*parties*” o “*sides*” che detengono il controllo di fatto di un certo territorio e quelle che invece non hanno tale controllo. Data tale conclusione, il fatto che fino al 1997 la *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan non operasse con il consenso delle forze d'opposizione tagike costituisce una deviazione rispetto alla disciplina dell'Accordo di Kiev (e in prospettiva della “Dottrina” e dello Statuto del 1996).

Anche il requisito della previa conclusione fra le parti di un accordo sul cessate-il-fuoco e l'effettiva sospensione dei combattimenti al momento del dispiegamento della Forza, non ha trovato applicazione nel caso del Tagikistan. Il dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force* è infatti avvenuto nell'autunno del 1993, ma

³¹⁰ PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, cit., p. 658 s.

³¹¹ Vedasi U.N. doc. S/1997/209 del 10 marzo 1997.

solo nel settembre del 1994 si è giunti alla stipulazione dell'Accordo sul temporaneo cessate-il-fuoco³¹².

Le *Collective Peace-keeping Forces* dovrebbero svolgere il loro mandato mantenendo un comportamento di equidistanza e neutralità nei confronti delle parti in conflitto, sia in base all'Accordo di Kiev che secondo i due atti del 1996. In una prima fase, che va dal momento della costituzione della Forza fino all'adozione del Protocollo sulle questioni militari del 1997, il principio dell'imparzialità fu sostanzialmente violato. Anzitutto la Forza esercitò una delle funzioni espressamente previste dal suo mandato, vale a dire quella del mantenimento dell'ordine interno al fine di garantire stabilità a questa Repubblica, in modo da favorire il governo legittimo. Inoltre venne espressamente autorizzata, a norma dello *Statute of the Joint Command of the Collective Peace-keeping Forces*³¹³ ad operare sul confine tagiko-afgano per condurre ostilità contro le forze d'opposizione rifugiatesi in Afghanistan, contravvenendo in modo palese al principio dell'imparzialità. In una seconda fase, vale a dire con l'adozione del Protocollo del 1997, la *Collective Peace-keeping Force* venne incaricata di curare il disarmo delle truppe dell'UTO, a seguito della decisione delle parti, sancita nello stesso Protocollo, di reintegrare tali forze armate nei ranghi dell'esercito regolare del Tagikistan. A partire da questo momento il comportamento della Forza in favore del governo legittimo si è attenuato e la Forza sembra aver operato in maniera più conforme al principio di neutralità.

Le disposizioni dello *Statute of the Joint Command*, autorizzando la *Collective Peace-keeping Force* ad usare la forza contro una delle parti in conflitto, sono chiaramente in contrasto tanto con la disposizione dell'art. 3 dell'Accordo di Kiev che vieta alle *Collective Peace-keeping Forces* di compiere *active combat* quanto con la disposizione del Protocollo di Tashkent sullo *status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces*, adottato in attuazione dell'Accordo di

³¹² Mi riferisco all'*Agreement on a Temporary Ceasefire and the Cessation of Other Hostile Acts on the Tajik-Afghan Border and Within the Country for the Duration of the Talks* (meglio conosciuto come *Tehran Agreement*): vedi U. N. Doc. S/1994/1102 annesso I, del 27 settembre 1994.

Kiev³¹⁴, secondo il quale l'uso della forza ad opera delle forze di pace della CSI è ammesso esclusivamente nei casi di legittima difesa e per opporre resistenza ai tentativi, implicanti l'uso della forza armata, di impedire a queste forze di svolgere i propri compiti (art. 1).

Esse rappresentano inoltre anche una chiara violazione delle più permissive disposizioni sull'uso della forza contenute nello Statuto del 1996. Infatti nelle ipotesi in cui lo Statuto del 1996 prevede la possibilità di ricorrere alla forza armata, l'uso della forza non è mai concepito come avente quale primo ed unico obbiettivo quello di agire contro una delle parti in conflitto. L'uso della forza è permesso solo al fine di perseguire un obbiettivo difensivo o di assistenza, sia che si tratti di legittima difesa personale o di permettere all'operazione di esercitare il suo mandato, sia che si tratti di respingere attacchi provenienti da gruppi o bande di terroristi e sabotatori e di arrestarli o di proteggere la popolazione civile o ancora di dare segnali d'allarme o richieste di assistenza.

Per quanto riguarda invece le altre funzioni che la Forza era autorizzata ad esercitare a norma del suo mandato, soltanto alcune di esse rientrano fra quelle espressamente previste dall'art. 3 dell'Accordo di Kiev: mi riferisco al compito di creare le condizioni che aiutino a compiere progressi nel dialogo fra tutte le parti interessate a giungere ad una soluzione politica del conflitto e a quella di contribuire al trasporto, alla protezione e alla distribuzione di aiuti umanitari e d'emergenza oltre a creare le condizioni per il sicuro ritorno dei rifugiati nei loro luoghi di residenza. Esse mi sembrano infatti espressione della funzione consistente nell'esercitare assistenza umanitaria e garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali come pure della funzione consistente nel creare le condizioni per la pacifica soluzione delle controversie e dei conflitti espressamente previste dall'art. 3 dell'Accordo di Kiev.

Per quanto attiene invece alle altre funzioni il discorso è diverso.

³¹³ Vedi in particolare le funzioni attribuite alla Forza all'art. 2, par. 3, dello *Statute*.

³¹⁴ Per questo atto vedasi il capitolo I di questo lavoro.

Il compito di assistere la normalizzazione della situazione lungo il confine fra il Tagikistan e l'Afghanistan allo scopo di rendere stabile la situazione complessiva della Repubblica del Tagikistan sembra corrispondere approssimativamente alla funzione di restaurare l'ordine, lo stato di diritto e il normale funzionamento dell'organizzazione statale. Tale funzione non è espressamente prevista dall'Accordo di Kiev, ma a mio modo di vedere può comunque essere compresa in esso. Tale Accordo, non contenendo un elenco tassativo di funzioni, lascia infatti aperta la possibilità che le forze di *peace-keeping* esercitino compiti non espressamente previsti, ma comunque in linea con la finalità puramente cautelare che accomuna le funzioni indicate all'art. 2 di tale Accordo, finalità che mi sembra essere chiaramente presente in questa funzione attribuita alla *Collective Peace-keeping Force*. Il fatto poi che lo Statuto del 1996 preveda espressamente quale funzione della *Collective Peace-keeping Force* quella di restaurare l'ordine, lo Stato di diritto e il normale funzionamento dell'organizzazione statale (Parte II, art. 6) mi sembra sia una conferma di quanto detto. Per quanto riguarda invece la funzione di sorvegliare le infrastrutture e le altre installazioni di importanza vitale, siamo di fronte ad una funzione che non solo non è espressamente prevista dall'Accordo di Kiev, ma che non può neanche essere inquadrata in quest'Accordo non essendo espressione di finalità cautelari. Essa sembra piuttosto anticipare le disposizioni dello Statuto del 1996 che comprendono espressamente, fra i compiti che possono essere affidati ad una *Collective Peace-keeping Force*, anche quello della protezione delle infrastrutture essenziali. Ricordiamo inoltre che nel capitolo precedente abbiamo sottolineato come trattasi di una funzione in alcuni casi attribuita alle forze di sicurezza multinazionali, che nella prassi recente sono state autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ad operare nell'ambito di alcune gravi crisi, già godendo del consenso del sovrano territoriale³¹⁵.

³¹⁵ Tale funzione ha poi anche dei precedenti nella recente prassi dell'ONU relativa al *peace-keeping* di cosiddetta terza generazione: si pensi alla risoluzione n. 764 del 13 luglio 1992 con cui il Consiglio di

Infine il compito di disarmare le forze dell'opposizione tagika in vista del loro reinserimento nei ranghi dell'esercito regolare, compito che veniva affidato alla *Collective-Peace-keeping Force* con il Protocollo sulle questioni militari nel 1997³¹⁶, mi sembra essere conforme alla funzione prevista all'art. 2 dell'Accordo di Kiev di controllare l'applicazione degli accordi sul disarmo conclusi fra le parti. In dottrina³¹⁷ si sottolinea che l'esercizio di questa funzione, insieme a due ulteriori elementi vale a dire l'uso della forza fatto dalla *Collective Peace-keeping Force* anche dopo questa modifica del suo mandato e il fatto che, a partire da questo momento, essa operasse con il consenso di tutte le parti in conflitto (il Protocollo sulle questioni militari era stato infatti approvato tanto dal governo del Tagikistan, quanto dall'UTO), sono elementi che avvicinano la *Collective-Peace-keeping Force* operante in Tagikistan a partire dal 1997 alle forze di sicurezza multinazionali che nella prassi recente hanno operato con il consenso delle parti in conflitto e con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, svolgendo funzioni di *peace-enforcement*.

Volendo dare un giudizio complessivo sul mandato conferito a questa Forza, mi sembra si possa dire che, a differenza di quello che si è verificato nel caso dell'Abkhasia, siamo di fronte ad un'operazione di *peace-keeping* che, oltre a prevedere alcune funzioni tipiche della seconda generazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, si caratterizza pure per funzioni del tutto inusuali se paragonate alla prassi delle Nazioni Unite e che quindi appaiono essere peculiari del *peace-keeping* della CSI.

Da ultimo è da ricordare che a norma dell'Accordo di Kiev (così come dei due atti del 1996) è il Consiglio dei Capi di Stato l'organo competente a definire il mandato di una forza di *peace-keeping* della CSI. Per quanto riguarda la Forza operante in Tagikistan, tale disposizione è stata sicuramente violata quando, con

Sicurezza ha incaricato l'UNPROFOR di garantire la sicurezza e il funzionamento dell'aeroporto di Sarajevo.

³¹⁶ Parte II, articolo 5, punto b) del Protocollo.

³¹⁷ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 40.

l'adozione del Protocollo sulle questioni militari, le parti in conflitto, e non il Consiglio dei Capi di Stato della CSI, hanno proceduto ad attribuire alla Forza il compito di disarmare le forze dell'opposizione tagika in vista del loro reinserimento nei ranghi dell'esercito regolare.

Anche la Forza operante in Tagikistan ha poi operato per dei periodi di tempo priva di un apposito mandato; con certezza ciò è avvenuto nei primi sei mesi della sua attività. Come infatti già visto, né l'accordo istitutivo della Forza né gli atti ad esso annessi ne definivano il mandato: tale definizione si avrà solo al momento dell'adozione della decisione di prolungare il mandato iniziale della Forza³¹⁸.

4.1.1 Segue: b) la questione della conformità alle disposizioni del capitolo VIII della Carta delle Nazioni.

La *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan è stata espressamente autorizzata dallo *Statute of the Joint Command* ad usare la forza contro le truppe dell'opposizione fuoriuscite in Afghanistan. Alla luce del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, in particolare dell'art. 53, par. 1, tale Forza avrebbe quindi dovuto ricevere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per poter compiere tali azioni coercitive.

Così non è stato nonostante il fatto che nella *Decision on the establishment of the Collective Peace-keeping Forces and the commencement of their operation*³¹⁹ gli Stati che avevano contribuito alla costituzione della Forza avessero dichiarato di operare “*in accordance with the purposes and principles of Chapter VIII of the*

³¹⁸ Vedi U.N. Doc. S/1994/503 annesso II, del 26 aprile 1994.

³¹⁹ Anche in questo caso vedasi U. N. Doc. S/26610 del 21 ottobre 1993.

Charter of the United Nations”. Non risulta infatti esservi nessuna risoluzione del Consiglio di Sicurezza che prima del dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force* e fino al momento della costituzione della missione di osservatori delle Nazioni Unite abbia avuto ad oggetto la situazione in Tagikistan. Tanto meno esiste una risoluzione che abbia autorizzato la Forza della CSI ad usare la forza contro una delle parti in conflitto³²⁰.

La parte dispositiva della risoluzione n. 968 del 1994, che per prima si è occupata della situazione in Tagikistan prevedendo la costituzione dell’UNMOT, si felicita della prontezza con cui gli Stati, che hanno fornito contingenti militari alla *Collective Peace-keeping Force*, avevano dichiarato di voler collaborare con l’UNMOT. Ma come giustamente sostenuto in dottrina³²¹, tale generico riferimento non può indurre a concludere che il Consiglio di Sicurezza considerasse oramai la costituzione della *Collective Peace-keeping Force*, e quindi le funzioni da essa esercitate, come un fatto compiuto e che di conseguenza le approvasse implicitamente. A mio modo di vedere la generica affermazione contenuta nella risoluzione non ha niente a che fare con l’approvazione del Consiglio di Sicurezza all’operato della Forza, ma riguarda piuttosto un altro aspetto, quello della collaborazione fra le due forze, di cui parleremo nel prossimo paragrafo.

Nelle successive risoluzioni che il Consiglio di Sicurezza ha adottato in relazione alla situazione in Tagikistan fino al momento della conclusione, nel 1997, del Protocollo sulle questioni militari, non è inoltre riscontrabile, a mio modo di vedere, un’implicita approvazione del Consiglio all’uso della forza fatto

³²⁰ Durante il 1992 e il 1993 il Consiglio era ugualmente tenuto informato della situazione nel paese sia attraverso i rapporti e le lettere del Segretario Generale che attraverso le lettere del Tagikistan e di altri Stati membri della CSI al Presidente del Consiglio di Sicurezza. Quest’ultimo attraverso gli *statements* presidenziali dimostrava la preoccupazione del Consiglio per quello che stava accadendo e accoglieva favorevolmente le iniziative del Segretario Generale: vedi al riguardo *Yearbook of the United Nations* 1992, p. 394 e *Yearbook of the United Nations* 1993, pp. 516 ss.

³²¹ PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 38.

dall'operazione della CSI, avente il valore di sanatoria della mancata autorizzazione preventiva del Consiglio.

Tale conclusione è confortata anzitutto dall'osservazione che tutte le risoluzioni adottate in questo periodo non contengono valutazioni circa l'attività svolta dalla Forza in attuazione del suo mandato. Ci si limita ad esprimere apprezzamento per le “*close liaisons*” venutesi a creare fra la *Collective Peace-keeping Force* e l'UNMOT, esprimendosi però in termini piuttosto cauti, tanto più se paragonati alla soddisfazione che il Consiglio di Sicurezza stava dimostrando in relazione alla cooperazione fra l'UNOMIG e la Forza di *peace-keeping* della CSI in Abkhazia. L'assenza di un diretto apprezzamento dell'attività della Forza nell'esecuzione del suo mandato e la cautela con cui si valuta la collaborazione con l'UNMOT non pongono quindi il dubbio se si possa ricavare da tali valutazioni un giudizio positivo del Consiglio circa l'operato della Forza che abbia valore di approvazione implicita dell'attività da essa complessivamente svolta e quindi anche dell'eventuale uso della forza.

Quello che a mio modo di vedere è sorprendente è il fatto che il Consiglio di Sicurezza non abbia mai denunciato l'uso della forza ad opera della *Collective Peace-keeping Force* e che denunce o lamentele in questo senso non siano contenute neanche negli *statements* presidenziali e soprattutto nei rapporti del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza. Riguardo a quest'ultimo organo è anzi significativo il fatto che il rapporto n. 1363 del 30 novembre 1994, in cui il Segretario Generale riporta quelle che sono le funzioni espressamente attribuite alla *Collective Peace-keeping Force*, non menziona affatto la disposizione dello *Statute* che permetteva alla Forza di condurre ostilità contro una delle parti in conflitto.

In questo caso infatti, a differenza di quello che era avvenuto in Abkhazia, non eravamo di fronte ad un caso in cui una delle parti in conflitto aveva denunciato al Consiglio di Sicurezza l'atteggiamento parziale della Forza di *peace-keeping* della CSI, bensì di fronte ad una forza di *peace-keeping* che era stata espressamente

autorizzata da un atto giuridico ad utilizzare la forza contro una delle parti in conflitto.

Resta da chiederci se l'atteggiamento del Consiglio di Sicurezza verso la Forza operante in Tagikistan sia cambiato a partire dal 1997. Infatti, anche dopo la modifica del mandato precedentemente affidato alla *Collective Peace-keeping Force*, essa ha ugualmente continuato, nell'esercizio del suo nuovo mandato, a far uso della forza.

Anche in questo caso, secondo l'art. 53, par. 1 della Carta ONU, la *Collective Peace-keeping Force* avrebbe dovuto ricevere l'autorizzazione consiliare per far uso della forza.

Non avendo invece ricevuto un'espressa autorizzazione in tal senso siamo di fronte ad una nuova violazione dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. Anche in questo caso resta quindi da domandarsi se nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sia almeno rintracciabile un'approvazione implicita del Consiglio avente valore di sanatoria della mancata autorizzazione a norma dell'art. 53, par. 1, della Carta.

Si osserva subito che nelle risoluzioni che quest'organo ha adottato a partire da questo periodo³²² si riscontra un costante apprezzamento dell'assistenza fornita dalla Forza alle parti in conflitto per dare attuazione all'accordo di pace del 1997. Ora, dato che l'accordo di pace contiene quale sua parte integrante il Protocollo sulle questioni militari³²³, ci si potrebbe domandare se tale apprezzamento equivalga anche ad un'approvazione implicita dell'attività svolta dalla Forza per dare attuazione a tale Protocollo, attività che come abbiamo detto si è più volte tradotta nell'uso della forza.

A favore della tesi dell'approvazione implicita all'uso della forza compiuto dalla *Collective Peace-keeping Force* depone sicuramente il fatto che, come previsto dallo stesso Protocollo sulle questioni militari, l'UNMOT era stata incaricata di supervisionare l'attività della Forza della CSI in esecuzione di tale funzione e

³²² Vedi U.N. Doc. S/RES/1138 del 14 novembre 1997; U.N. Doc. S/RES/1206/ del 12 novembre 1998; U.N. Doc. S/RES/1240 del 15 maggio 1999; U.N. Doc. S/RES/1274 del 12 novembre 1999.

nonostante tale incarico essa non ha mai denunciato in nessun modo l'uso della forza ad opera della *Collective peace-keeping Force*³²⁴. Anzi nelle risoluzioni consiliari è rintracciabile, come sopra detto un apprezzamento dell'attività svolta dalla Forza nell'assistere le parti perché dessero applicazione all'accordo di pace.

A favore della tesi secondo la quale non è invece possibile rintracciare in tali risoluzioni un'approvazione implicita del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza realizzato dall'operazione di *peace-keeping* della CSI depone il fatto che il Consiglio esprime un apprezzamento troppo generico per poter identificare in esso un'approvazione dell'uso della forza. La formula comunemente usata è infatti la seguente: “ *[The Security Council] welcomes the continued contribution made by the CIS Peacekeeping Forces in assisting the*

parties in the implementation of the General Agreement in coordination with all concerned”³²⁵. In secondo luogo se si fosse effettivamente trattato di un'approvazione implicita del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza, nelle successive risoluzioni consiliari si sarebbe dovuto trovare traccia non solo dell'invito rivolto dal Consiglio alla CSI di tenerlo informato dell'attività svolta dalla Forza a norma dell'art. 54 della Carta, ma soprattutto un riscontro dell'assolvimento o meno di tale obbligo da parte degli Stati parte alla CSI. In nessuna risoluzione consiliare si fa menzione invece di informazioni fornite dalla CSI al Consiglio di Sicurezza circa l'attività svolta dalla *Collective Peace-keeping Force* in attuazione della sua funzione di disarmare le forze d'opposizione.

³²³ E' il testo stesso dell'accordo a dichiarare ciò: vedasi A/52/219 S/1997/510.

³²⁴ Una denuncia in tal senso non è nemmeno contenuta negli *statements* del Presidente del Consiglio di Sicurezza o nei rapporti del Segretario Generale.

³²⁵ In dottrina si sottolinea inoltre che anche a partire da questo periodo le risoluzioni consiliari non contengono mai nessun riferimento agli elementi che invece il Consiglio è solito sottolineare quando autorizza espressamente le forze multinazionali guidate da Stati, vale a dire i compiti affidati alla Forza, il consenso delle parti sulle attività da essa svolte, l'uso della forza armata che le è consentito, la durata del suo mandato: in questo senso PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 54.

La validità delle argomentazioni portate a sostegno delle due posizioni rendono, a mio modo di vedere molto difficile prendere posizione a favore di una o dell'altra posizione e lasciano aperto l'interrogativo dell'esistenza o meno di una sanatoria implicita del Consiglio all'uso della forza operato dalla *Collective Peace-keeping Force* in Tagikistan dopo il 1997³²⁶.

4.2 La collaborazione fra l'UNMOT e la Collective Peace-keeping Force della CSI: a) alla luce della valutazione datane dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretariato delle Nazioni Unite.

Anche nel caso del Tagikistan come quello dell'Abkhasia, appena si è verificata una compresenza della missione di osservatori ONU con la *Collective-Peace-keeping Force* della CSI, le Nazioni Unite hanno da subito dimostrato il loro interesse a promuovere la cooperazione fra le due forze. Infatti nella risoluzione n. 968 del 1994 con cui si decide la costituzione dell'UNMOT, le Nazioni Unite non si limitano a felicitarsi per il fatto che gli Stati che hanno fornito i contingenti militari alla Forza della CSI hanno subito dichiarato interesse alla cooperazione con la Forza delle Nazioni Unite, ma in aggiunta a ciò sottolineano l'importanza di instaurare “*close liaisons*” fra le due operazioni.

³²⁶ Prende invece chiaramente posizione Pistoia, per la quale neanche dopo il 1997 si può parlare di approvazione del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza ad opera *Collective peace-keeping Force*: PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 41.

In tutte le successive risoluzioni, il Consiglio di Sicurezza anzitutto si dichiara soddisfatto delle “*close liaisons*” instaurate fra l’UNMOT e la *Collective Peace-keeping Force*, in secondo luogo sottolinea l’importanza di un’ulteriore sviluppo di tali “*close liaisons*”³²⁷.

Una volta fatta tale constatazione viene da chiedersi se tali “*close liaisons*” si siano effettivamente tradotte in una collaborazione fra la *Collective Peace-keeping Force* della CSI e l’UNMOT che possa definirsi come *co-deployment*.

A mio modo di vedere la risposta al riguardo è generalmente negativa. Nel motivare tale risposta è bene però distinguere fra ciò che è avvenuto prima del 1997 e ciò che è avvenuto dopo in virtù del fatto che mentre il *Supplement to an Agenda for Peace* non fa rientrare il rapporto fra l’UNMOT e la *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan fra gli esempi di *co-deployment*, nel rapporto dedicato alla “*Cooperation between the United Nations and regional organizations/arrangements in a peacekeeping environment- Suggested Principles and Mechanisms*” della *Lessons Learned Unit* del Segretariato del marzo 1999, anche il caso del Tagikistan è compreso nella prassi relativa al *co-deployment*³²⁸.

Prima del 1997 mi sembra chiaro che non si sia verificato né il rapporto di *conjunction* fra le due operazioni di *peace-keeping*, né il controllo della missione di osservatori delle Nazioni Unite nei confronti dell’attività svolta dalla *Collective Peace-keeping Force* che, secondo la definizione data dal Segretario Generale nell’*Agenda for Peace*, sono gli elementi che contraddistinguono il *co-deployment*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la risoluzione con cui si procedeva ad istituire l’UNMOT prevedeva, fra i compiti affidati a questa Forza, soltanto quello di

³²⁷ Vedi U. N. Doc. S/RES/999 del 16 giugno 1995; U.N. Doc. S/RES/1030 del 14 giugno 1995; U.N. Doc. S/RES/1061 del 16 giugno 1996; U.N. Doc. S/RES/1089 del 13 dicembre 1996; U.N. Doc. S/RES/1138 del 14 novembre 1997; U.N. Doc. S/RES/1167 del 14 maggio 1998; U.N. Doc. S/RES/1206 del 12 novembre 1998; U.N. Doc. S/RES/1240 del 15 maggio 1999; U.N. Doc. S/RES/1274 del 12 novembre 1999.

³²⁸ Vedi il par. 16, punto c), del rapporto, in <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/regcoop.htm>.

mantenere “*close liaisons*” con la *Collective-Peace-keeping Force*³²⁹. Ciò è chiaramente molto diverso da quanto si era verificato in Abkhazia, quando a seguito della decisione della CSI di procedere al dispiegamento della *Collective Peace-keeping Force*, le Nazioni Unite avevano proceduto a modificare il mandato dell’UNOMIG per adattarlo alla nuova situazione. A differenza, infatti, di quanto avvenuto in questo caso, il mandato attribuito all’UNMOT non prevedeva che le due operazioni dovessero svolgere date funzioni in cooperazione. Dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non risulta poi l’esistenza di un legame fra il mandato dell’UNMOT e quello della *Collective Peace-keeping Force*. In altri termini la natura e la durata del mandato dell’una non risulta dipendere dalla natura e dalla durata del mandato dell’altra operazione. Quest’ultimo aspetto è testimoniato dalla quasi totale assenza, nelle risoluzioni consiliari, di informazioni inerenti alla durata del mandato della *Collective Peace-keeping Force*. Inoltre anche quando il mandato di questa Forza è stato modificato né nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza né nei rapporti del Segretario Generale ci si pone il problema di una eventuale modifica del mandato dell’UNMOT in relazione alle nuove funzioni attribuite alla *Collective Peace-keeping Force*. A sua volta i rapporti del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza non contengono un paragrafo appositamente dedicato alla cooperazione e al coordinamento fra la *Collective Peace-keeping Force* e l’UNMOT, come invece previsto negli stessi rapporti del Segretario relativi all’Abkhazia. Per quanto riguarda il Tagikistan invece tali rapporti si limitano a prevedere un paragrafo intitolato appunto “*liaison*”, che fra le altre cose non riguarda solo il rapporto fra queste due

³²⁹ WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 79 sottolinea inoltre come nel dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza durante l’adozione della risoluzione istitutiva dell’UNMOT nessun membro del Consiglio richiese la conclusione di un formale accordo fra la Forza della CSI e l’UNMOT allo scopo di assicurare la cooperazione e il coordinamento fra le due forze, a differenza di quello che era invece accaduto nel dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza che aveva preceduto l’adozione della ris. 937 del 1994, con la quale il Consiglio aveva modificato il mandato dell’UNOMIG operante in Abkhazia. In quest’ultimo caso infatti, a seguito dell’invito della Nuova Zelanda a concludere accordi che garantissero una soddisfacente interazione fra le due forze (vedi al riguardo U.N. Doc. S/PV. 3407 del 21 luglio 1994), il Consiglio di Sicurezza aveva espressamente previsto, nella stessa risoluzione n. 937, che il Segretario Generale si adoperasse per la conclusione di tali accordi.

forze, ma è dedicato anche all'analisi dei rapporti che l'UNMOT intrattiene con le truppe di confine russe, con l'OSCE e con le parti in conflitto.

Per quanto riguarda poi il secondo aspetto che caratterizza il *co-deployment*, vale a dire la funzione di controllo esercitata dalla missione delle Nazioni Unite sull'attività dell'operazione di *peace-keeping* regionale, la risoluzione n. 968 del 1994 non attribuisce alla missione delle Nazioni Unite nessun potere di supervisione dell'attività svolta dalla Forza della CSI in attuazione del suo mandato³³⁰. E' comunque importante ricordare che nel dibattito informale in seno al Consiglio di Sicurezza che precedette l'adozione di questa risoluzione, il rappresentante della Repubblica Ceca rilasciava una dichiarazione indicativa del favore con cui alcuni membri del Consiglio guardavano alla possibilità che l'operazione delle Nazioni Unite monitorasse l'operato della Forza della CSI. Si diceva infatti: *"We hope that periodically more information on the relationship of the UN mission with these other forces will be available. There is a clear need for transparency in the activities of the Collective Peace-keeping Forces of the CIS...My Government believes that monitoring their neutrality and impartiality should be part of the UNMOT's job"*³³¹. Il fatto che all'interno del Consiglio non vi sia stata una maggioranza favorevole all'inclusione nel mandato dell'UNMOT della funzione di controllo dell'operato della *Collective Peace-keeping Force* è riconducibile a delle motivazioni politiche. Tali motivazioni esulano dalla nostra analisi, per cui non ci soffermiamo su di esse se non per sottolineare che corrispondono principalmente all'interesse della Federazione Russa di ridurre al minimo il controllo delle Nazioni Unite sul territorio degli Stati membri della CSI.

Le *"close liaisons"* fra le due operazioni sembrano quindi essersi più che altro tradotte nel coordinamento delle varie attività svolte dalle due missioni, le quali però hanno operato separatamente in tutti gli ambiti previsti dai rispettivi mandati.

³³⁰ Ciò è ben evidenziato anche da WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States*, cit., p. 80.

³³¹ Si legge in U. N. Doc. S/PV. 3482 del 16 dicembre 1994.

Inoltre a mio parere neanche dopo il 1997 si può parlare di *co-deployment*. Nonostante il Protocollo sulle questioni militari attribuisca all'UNMOT il compito di sorvegliare l'attività svolta dalla *Collective Peace-keeping Force* in esecuzione della funzione di garantire il disarmo delle forze militari dell'UTO³³², a tale funzione di controllo non corrisponde un rapporto di *conjunction* fra le due operazioni, che quindi continuano sostanzialmente ad operare separatamente. Mancando tale rapporto non si può parlare di *co-deployment*, proprio perché tale forma di cooperazione implica la presenza di entrambi gli elementi. La dimostrazione più significativa dell'assenza di tale rapporto di *conjunction* è data dal fatto che la risoluzione n. 1138, con cui il Consiglio di Sicurezza modifica il mandato dell'UNMOT per adattarlo alle nuove esigenze derivanti dalla conclusione dell'accordo di pace fra le parti in conflitto, non fa esplicito riferimento al potere di supervisione sull'attività della *Collective Peace-keeping Force* espressamente conferito all'UNMOT dal Protocollo sulle questioni militari. La risoluzione elude tale riferimento dicendo soltanto che fra le nuove funzioni affidate all'UNMOT vi è anche quella di monitorare la smobilitazione e il disarmo dei combattenti dell'UTO e la loro reintegrazione nelle truppe dell'esercito regolare.

Nonostante ciò, il rapporto del Segretariato delle Nazioni Unite adottato nel 1999 ha definito il rapporto fra l'operazione di *peace-keeping* della CSI e la missione di osservatori delle Nazioni Unite operanti in Tagikistan dopo il 1997, come un rapporto di *co-deployment* ampliando, a mio parere, la definizione precedentemente data dal Segretario Generale di tale rapporto.

³³² Ciò è previsto nella Parte II, articolo 5, punto b) del Protocollo.

4.2.1 Segue: b) alla luce del rapporto di collaborazione fra CSI e Nazioni Unite delineato nella “Dottrina” del 1996.

La generica espressione “*close liaisons*”, con cui nei rapporti del Segretario Generale come nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza si descrive la relazione venutasi a creare fra l’UNMOT e la *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan, sembra essere esclusivamente indice, come detto nel paragrafo precedente, di un sostanziale coordinamento delle attività separatamente svolte dalle due missioni, al fine di evitare tensioni e scontri sul campo. Non mi sembra invece che tali “*close liaisons*” siano anche espressione di un significativo rapporto di collaborazione ed assistenza reciproca fra le due missioni. Eccetto l’impegno a garantire la sicurezza dell’UNMOT talvolta assunto dalla *Collective Peace-keeping Force* della CSI³³³, né i rapporti del Segretario Generale, né le risoluzioni del Consiglio riportano infatti altri esempi di cooperazione o assistenza reciproca fra le due missioni.

Alla luce di quanto appena detto mi sembra che i principi che la “Dottrina” del 1996³³⁴ pone alla base della “*interaction*” fra la CSI e le Nazioni Unite nel momento in cui la prima “*(is) working to settle conflicts*” si ispirino proprio ai generici “*close liaisons*” che stavano caratterizzando il rapporto fra l’UNMOT e la *Collective Peace-keeping Force* in Tagikistan. Ricordiamo infatti che l’elaborazione della “Dottrina” del 1996 avviene quando oramai da quasi due anni tanto la *Collective Peace-keeping Force* quanto l’UNMOT co-operavano sul territorio di questo Stato.

A conclusione del nostro discorso diventa molto interessante osservare che al momento dell’elaborazione della “Dottrina” del 1996, gli autori di questo atto

³³³ Per quanto riguarda i rapporti del Segretario Generale che riferiscono di tale assistenza vedasi U.N. Doc. S/1997/415; U.N. Doc. S/1997/686; U.N. Doc. S/1997/859; U.N. Doc. S/1998/113; U.N. Doc. S/1998/754. Per quanto riguarda invece le risoluzioni del Consiglio vedasi U.N. Doc. S/RES/1128 del 12 settembre 1997; U.N. Doc. S/RES/1138 del 14 novembre 1997.

³³⁴ Vedi la Parte IV della “Dottrina”.

avevano di fronte due concreti esempi di cooperazione fra missioni di *peace-keeping* della CSI e missioni delle Nazioni Unite, vale a dire il rapporto di *co-deployment* che si stava realizzando in Abkhasia fra l'UNOMIG e la *Collective Peace-keeping Force* e le “*close liaisons*” fra l'UNMOT e l'operazione di *peace-keeping* della CSI in Tagikistan. Fra due rapporti decisamente diversi fra di loro, in quanto implicanti un diverso grado di controllo e di collegamento fra l'organizzazione regionale e quella universale, la CSI sembra aver optato per quello implicante una maggiore autonomia della CSI dalle Nazioni Unite ispirandosi ai rapporti fra la *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan e l'UNMOT per delineare i principi da porre alla base di ogni forma di *interaction* fra le due organizzazioni in materia di soluzione dei conflitti.

CONSIDERAZIONI FINALI

1. L'interrogativo da cui ha preso il via questo lavoro è se il rapporto fra la CSI e le Nazioni Unite rispecchi i caratteri essenziali del modello di rapporti fra Nazioni Unite ed accordi od organizzazioni regionali delineato nel capitolo VIII della Carta ONU o se al contrario dia il via, o più semplicemente confermi, linee di tendenza già emerse nella prassi volte a superare, nei suoi tratti essenziali, il rapporto fra Organizzazione universale ed organizzazioni regionali, come originariamente concepito nel sistema delle Nazioni Unite.

2. La nostra analisi si è articolata in due piani: quello normativo e quello inerente alla prassi.

Il primo livello d'analisi ci ha permesso di valutare il grado di conformità esistente fra il tipo di rapporto che "dovrebbe" instaurarsi fra la CSI e le Nazioni Unite in materia di attività di mantenimento della pace, così come esso emerge dalla normativa CSI, e il rapporto invece delineato dalla Carta delle Nazioni Unite.

A questo riguardo possiamo concludere a favore della sostanziale conformità all'art. 52 della Carta delle disposizioni normative della CSI che riguardano la soluzione pacifica delle controversie. Queste ultime oltre a prevedere, in piena conformità con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, il principio della libertà di scelta dei mezzi di soluzione pacifica delle controversie, mostrano, a nostro giudizio, una chiara preferenza perché gli Stati membri della CSI, fra i quali sorga una controversia, tentino di risolverla facendo in primo luogo ricorso agli strumenti di soluzione pacifica previsti dalla normativa comunitaria, e solo successivamente, nel caso in cui tali strumenti non abbiano dato esito positivo, ricorrano alle Nazioni Unite. Trattasi di una semplice preferenza e non di un obbligo perché la normativa

CSI non impedisce in nessun modo lo svolgimento di eventuali e parallele iniziative di pacificazione da parte delle Nazioni Unite.

Possiamo concludere che ciò è conforme all'interpretazione da noi preferita dell'art. 52 della Carta. Pensiamo infatti che in tale articolo la Carta esprima soltanto una preferenza, e non un obbligo, per un previo tentativo di soluzione delle controversie a livello regionale.

Per quanto riguarda invece la prevenzione dei conflitti, la normativa della CSI sembra aver recepito le più recenti indicazioni dell'*Agenda for Peace* e del *Supplement to an Agenda for Peace* in questa materia. Mi riferisco in particolare all'inclusione del *preventive deployment* e delle *confidence building measures* fra gli strumenti di *preventive diplomacy* previsti dalla normativa della CSI.

Il giudizio di conformità fra le due normative riguarda anche le misure coercitive. La normativa CSI, includendo le sanzioni economiche fra le misure di prevenzione dei conflitti, sembra escludere la necessità dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza al fine della loro adozione. Le *enforcement measures*, per la cui adozione la normativa CSI prevede l'espressa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, sembrano essere soltanto le misure di coercizione militare. Ciò è pienamente conforme all'interpretazione che abbiamo accolto dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite in quanto trattasi di quella che trova riscontro nella prassi, se pur scarsa, dell'Organizzazione.

Secondo tale interpretazione il termine *enforcement actions* usato nella seconda parte dell'art. 53, par. 1, della Carta ha un significato più ristretto rispetto a quello che lo stesso termine assume nella prima parte dello stesso articolo. Esso si riferisce infatti soltanto alle misure coercitive che implicino l'uso della forza armata. Ne consegue che, nel caso in cui gli accordi o le organizzazioni regionali decidano l'adozione di azioni coercitive, l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è necessaria solo nel caso in cui si vogliano adottare misure di coercizione armata. Se invece si tratta di misure coercitive non implicanti l'uso della forza, l'autorizzazione

del Consiglio di Sicurezza all'azione degli accordi od organizzazioni regionali non è necessaria.

In relazione all'ultimo strumento di mantenimento della pace, vale a dire le operazioni di *peace-keeping*, possiamo concludere che i caratteri delle *Collective Peace-keeping Forces*, come delineati negli atti normativi della CSI, sono solo in parte simili al modello di *peace-keeping* che si è andato consolidando nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite. Alcune delle funzioni che la normativa CSI prevede possano essere esercitate da queste forze, e soprattutto la disciplina dell'uso della forza armata da parte delle forze in parola, permettono piuttosto l'accostamento delle *Collective Peace-keeping Forces* alle forze di sicurezza multinazionali che nella prassi recente sono state autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ad operare nell'ambito di alcune gravi crisi, già godendo del consenso del sovrano territoriale.

Tale natura delle *Collective Peace-keeping Forces* è determinante nel valutare la conformità, alla Carta delle Nazioni Unite, delle disposizioni che in ambito CSI disciplinano il rapporto fra questa e le Nazioni Unite in caso di costituzione di operazioni di *peace-keeping*.

A nostro giudizio tale normativa non prevede infatti un vero e proprio obbligo a carico della CSI di chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per l'istituzione di queste forze, limitandosi ad esprimere una preferenza in tal senso. Ora, dato che la normativa CSI prevede la possibilità che le *Collective Peace-keeping Forces* facciano un uso della forza che va chiaramente oltre quello tipico del *peace-keeping* delle Nazioni Unite che si è soliti definire di prima o seconda generazione, tale normativa non è conforme a quanto previsto dal capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Riteniamo infatti corretto interpretare l'art. 53 della Carta nel senso che l'obbligo di chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, nel caso del compimento da parte degli accordi o delle organizzazioni regionali di azioni coercitive, valga anche in caso di operazioni di *peace-keeping* istituite da organizzazioni regionali il cui mandato preveda la facoltà di usare la forza ben oltre

la sola ipotesi della legittima difesa. Riteniamo inoltre che tale obbligo valga anche nel caso in cui esista il consenso del sovrano territoriale, ed eventualmente anche il consenso delle altre parti in conflitto, all'uso della forza da parte dell'operazione di *peace-keeping*.

L'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza soddisfa infatti l'esigenza di controllo del Consiglio di Sicurezza sulle organizzazioni regionali, oltre a costituire una garanzia ulteriore della legittimità della loro azione in caso di un improvviso e probabile venir meno del consenso delle parti.

Per quanto riguarda le disposizioni normative che in ambito CSI disciplinano la collaborazione con le Nazioni Unite durante il funzionamento *in loco* delle *Collective Peace-keeping Forces*, esse sembrano conformarsi alla tendenza emersa dai più recenti atti delle Nazioni Unite in materia di cooperazione fra organizzazioni regionali e Organizzazione universale, volta anzitutto ad impostare su un piano di *reciproca collaborazione*, anziché su un piano gerarchico, i rapporti fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, e in secondo luogo mirante a realizzare un'*integrazione degli sforzi* fra livello regionale e livello universale per meglio assolvere al sempre più gravoso compito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Infine se ci si attiene ad un'interpretazione della normativa CSI ispirata non ad un criterio strettamente letterale, bensì ad un criterio sostanziale, che tenga conto dei rapporti intercorrenti fra i vari organi delle Nazioni Unite, anche l'obbligo previsto dall'art. 54 della Carta ONU di tenere informato il Consiglio delle attività intraprese o programmate dalle organizzazioni regionali al fine del mantenimento della pace sembra essere generalmente soddisfatto sia quando la CSI svolge attività di prevenzione dei conflitti e soluzione pacifica delle controversie, sia quando adotta misure coercitive sia infine quando istituisce operazioni di *peace-keeping*.

3. Il secondo livello della nostra analisi, quello riguardante la prassi, ha permesso di valutare la distanza fra il rapporto effettivamente realizzatosi fra la CSI e le Nazioni Unite e quello che invece avrebbe dovuto esistere secondo la normativa CSI e ONU in tema di mantenimento della pace.

Al riguardo la nostra analisi si è concentrata esclusivamente sulle operazioni di *peace-keeping* istituite in ambito comunitario, dato che è molto scarsa e poco rilevante l'attività di prevenzione dei conflitti e soluzione pacifica delle controversie attuata dalla CSI e dato che i più significativi esempi di adozione di misure coercitive si sono avuti proprio in occasione dello svolgimento di operazioni di *peace-keeping*.

Le vicende riguardanti la *Collective Peace-keeping Force* operante in Abkhazia e quella operante in Tagikistan conducono a conclusioni diverse.

La concreta costituzione della Forza operante in Abkhazia è avvenuta rispettando sostanzialmente la normativa CSI. Le più significative violazioni di tale normativa attengono invece alle concrete modalità di funzionamento della Forza e riguardano il fatto che ci sono fondati motivi di ritenere che la *Collective Peace-keeping Force* abbia a più riprese aiutato i separatisti abkhasi, violando il principio secondo cui le forze di *peace-keeping* devono mantenersi imparziali rispetto alle parti in conflitto.

Eccetto il caso in cui la Forza avrebbe agito coercitivamente contro una delle parti in conflitto, essa sembra possa essere accostata ad un'operazione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, avente prevalentemente funzioni tipiche del *peace-keeping* tradizionale, ma anche funzioni tipiche di quella che viene da alcuni definita come la seconda generazione del *peace-keeping* ONU date le funzioni previste nel suo mandato e che essa ha concretamente esercitato.

Quanto alla conformità o meno dell'attività concretamente svolta dalla Forza al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, possiamo concludere a favore di una chiara violazione dell'art. 53, par. 1, della Carta. Non si può infatti rintracciare nelle

risoluzioni del Consiglio di Sicurezza una preventiva autorizzazione, espressa o implicita, all'uso della forza contro una delle parti in conflitto.

Inoltre anche se si accogliesse l'interpretazione dell'art. 53 della Carta secondo la quale l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza non deve essere necessariamente preventiva, ma può trattarsi di un'approvazione a posteriori avente il valore di sanatoria della mancata autorizzazione preventiva, ribadiamo il giudizio di non conformità all'art. 53 par. 1, della Carta. Infatti l'apprezzamento che il Consiglio di Sicurezza ha più volte espresso per l'attività che la Forza ha svolto, sia singolarmente che in cooperazione con la missione di osservatori delle Nazioni Unite, non è un elemento nel quale si possa ravvisare un'approvazione implicita del Consiglio verso l'uso della forza fatto dalla *Collective Peace-keeping Force*, avente il valore di sanatoria della mancata autorizzazione preventiva del Consiglio.

La concreta istituzione della Forza operante in Tagikistan è al contrario avvenuta violando ripetutamente la normativa CSI in materia di *peace-keeping* tanto da far dubitare che possa essere considerata una prassi attuativa di tale normativa. Avendo comunque individuato elementi che permettono di ricondurre la Forza alle *Collective Peace-keeping Forces* della CSI, si osservano numerosi punti di distacco fra normativa e prassi, il più grave dei quali è rappresentato dal fatto che fino al 1997 la Forza è stata espressamente autorizzata a far uso della forza contro una delle parti in conflitto. Ciò, oltre a costituire una chiara violazione del principio dell'imparzialità della missione, violazione che si è protratta in maniera evidente almeno fino al 1997, contrasta con la normativa che in ambito CSI disciplina l'uso della forza da parte delle *Collective Peace-keeping Forces*. Tale normativa infatti, anche nelle sue disposizioni più permissive, ammette la possibilità di far uso della forza contro una delle parti in conflitto solo dove esso sia necessario al perseguimento di finalità difensive o di assistenza.

Non essendo stata preventivamente autorizzata dal Consiglio di Sicurezza a tale uso della forza (né espressamente né implicitamente), il comportamento concreto

della *Collective Peace-keeping Force* operante in Tagikistan ha costituito inoltre una violazione dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. La violazione di tale articolo è continuata a partire dal 1997, quando la Forza, incaricata di eseguire nuove funzioni, ha continuato ad esercitare nei fatti *enforcement measures* senza ricevere un'espressa o implicita autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza.

Inoltre anche se si interpretasse l'art. 53 della Carta nel senso di ammettere non solo un'autorizzazione preventiva, ma anche un'approvazione a posteriori del Consiglio di Sicurezza, possiamo anzitutto concludere che prima del 1997 è impossibile rintracciare nelle risoluzioni del Consiglio elementi indicativi di una sua approvazione implicita all'uso della forza compiuto dalla *Collective Peace-keeping Force* durante questo periodo ed avente il valore di atto sanante la mancata autorizzazione preventiva del Consiglio. Dopo il 1997 è invece difficile dare un giudizio definitivo sull'esistenza o meno di un'implicita approvazione del Consiglio nei casi in cui l'operazione della CSI ha fatto uso della forza.

Ritengo inoltre importante ricordare che la Forza operante in Tagikistan ha esercitato funzioni peculiari del *peace-keeping* della CSI, lontane da quelle tipiche del *peace-keeping* delle Nazioni Unite.

4. Un altro aspetto del nostro studio è stato quello di analizzare le modalità attraverso le quali le Nazioni Unite e la CSI hanno collaborato quando missioni di osservatori delle Nazioni Unite e *Collective Peace-keeping Forces* della CSI hanno operato contemporaneamente in situazioni di conflitto.

Il rapporto che si è effettivamente realizzato fra le *Collective Peace-keeping Forces* e le missioni di osservatori delle Nazioni Unite in Abkhazia e in Tagikistan, mostra livelli di collaborazione e collegamento ben diversi.

La forma di collaborazione che si è realizzata in Abkhazia è stata definita dallo stesso Segretario Generale come esempio di *co-deployment*, intendendo con questa espressione la contemporanea presenza sul territorio di uno Stato di un'operazione di

peace-keeping regionale e di una piccola missione delle Nazioni Unite, legate da un rapporto definito di *conjunction* consistente nell'assunzione da parte della forza di *peace-keeping* regionale delle principali attività e responsabilità per il mantenimento della pace con l'assistenza della missione delle Nazioni Unite, che sorveglierà la corretta esecuzione dei compiti ad essa affidati.

La collaborazione che invece si è realizzata in Tagikistan non può, a nostro modo di vedere, essere ricondotta al modello del *co-deployment* sia prima che dopo il cambiamento che ha conosciuto, a partire dal 1997, il suo mandato. Prima del 1997 non esiste infatti un'effettiva *conjunction* fra le due missioni, come dimostrato dall'assenza nel mandato della forza ONU del compito di cooperare con la *Collective Peace-keeping Force* per lo svolgimento di determinate funzioni e dall'assenza di ogni legame temporale e non fra i mandati delle due forze. Oltre a ciò, prima del 1997 la missione delle Nazioni Unite non dispone di un potere di controllo sull'attività svolta dalla Forza della CSI. Quando poi, a partire dal 1997, si è stato espressamente previsto un potere di controllo della missione delle Nazioni Unite riguardante alcune funzioni svolte dalla *Collective Peace-keeping Force*, è continuato a mancare fra di esse un rapporto di *conjunction*, e ciò impedisce, a mio modo di vedere che si possa parlare, anche dopo il 1997, di *co-deployment*.

Il rapporto di cooperazione fra la missione della CSI e quella delle Nazioni Unite in Tagikistan, che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza hanno definito “*close liaisons*”, sembra quindi essere un semplice coordinamento delle attività svolte dalle due missioni, le quali però hanno operato separatamente in tutti gli ambiti previsti dai rispettivi mandati.

5. Con l'esperienza del *co-deployment* in Abkhasia, la cooperazione fra le Nazioni Unite e la CSI sperimenta una nuova forma di collaborazione fra organizzazioni regionali ed Organizzazione universale nel mantenimento della pace.

Per comprendere la portata di tale novità, è necessario collocarla in un *continuum* che va dagli anni della guerra fredda ai nostri giorni. Lungo questo percorso è possibile identificare dei modelli di cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite cui tendenzialmente si rifanno i loro rapporti in tutti i casi in cui le prime hanno istituito operazioni di *peace-keeping* a livello regionale.

Durate il periodo della guerra fredda si è assistito, da un lato, ad un numero elevato di casi in cui le organizzazioni regionali hanno agito direttamente sul campo istituendo operazioni di *peace-keeping* indipendentemente dal sistema ONU, dall'altro, a casi in cui, a seguito della decisione da parte di un'organizzazione regionale di istituire per proprio conto operazioni di *peace-keeping*, le Nazioni Unite sono intervenute fornendo ad essa assistenza tecnico-logistica o finanziaria avente lo scopo di colmare le carenze tecniche e finanziarie delle organizzazioni regionali e contemporaneamente di evitare il coinvolgimento sul campo delle Nazioni Unite in quelle aree di scarso interesse geo-politico o economico per gli Stati membri più influenti.

Casi che rientrano nel primo modello sono l'Inter American Peace Force istituita dall'OSA nella Repubblica dominicana nel 1965; la Monitoring Force inviata dal Commonwealth in Rhodesia del Sud nel 1979; l'Arab League Force della Lega Araba operante in Kuwait nel 1961. I motivi che hanno dato vita a questo tipo di rapporti tra organizzazioni regionali e Nazioni Unite sono sostanzialmente due: da una parte gli Stati membri delle organizzazioni regionali hanno mostrato una generale preferenza per i mezzi di soluzione e di gestione dei conflitti offerti dal livello regionale rispetto a quelli delle Nazioni Unite, preferenza che nella maggior parte dei casi li ha spinti a rivolgersi direttamente all'organizzazione regionale senza neanche considerare la possibilità di sottoporre la questione alle Nazioni Unite. Essi nutrivano infatti maggiore fiducia nell'organizzazione regionale, supponendo che fosse a maggiore conoscenza della realtà in cui si richiedeva di intervenire. Essa era inoltre vista come garanzia di maggiore efficienza, considerato il fatto che i membri di

un'organizzazione regionale sono sempre i primi interessati a sedare conflitti nell'area a loro prossima. L'altra ragione risiede nel fatto che nel periodo della guerra fredda, l'impossibilità per il Consiglio di Sicurezza di trovare al suo interno le maggioranze necessarie per decidere di intraprendere azioni di mantenimento della pace, rendeva il ricorso alle organizzazioni regionali quasi inevitabile. Le organizzazioni regionali finivano quindi per essere, data la paralisi del Consiglio, i fori alternativi a cui rivolgersi.

Casi che rientrano nel secondo modello sono invece l'Inter African Force, dispiegata dall'OUA in Ciad nel 1981 (in quest'ipotesi però l'assistenza finanziaria delle Nazioni Unite è rimasta sulla carta, dato che la Forza è stata ritirata prima che le Nazioni Unite potessero procedere all'effettivo finanziamento di parte delle spese dell'operazione), e la NMOG II, il gruppo degli osservatori militari dell'OUA in Ruanda che si è avvalso del supporto tecnico-logistico e finanziario delle Nazioni Unite.

La fine della guerra fredda ha mutato completamente questo scenario: il ritrovato consenso all'interno del Consiglio di Sicurezza ha permesso di porre fine all'epoca in cui le organizzazioni regionali intraprendevano operazioni di *peace-keeping* in maniera sostanzialmente autonoma o soltanto tollerata dalle Nazioni Unite, ma senza una sostanziale collaborazione fra livello regionale e livello universale. Si è così iniziato a sperimentare sul campo nuove forme di cooperazione che permettano alle organizzazioni regionali di agire come fori complementari e non più alternativi alle Nazioni Unite. Una di queste nuove forme di cooperazione è appunto il *co-deployment*, in cui le Nazioni Unite si mostrano disponibili a lasciare la conduzione dell'operazione di *peace-keeping* all'organizzazione regionale, limitandosi a monitorarne l'azione. In Abkhazia infatti l'ONU ha volutamente lasciato che fosse la CSI ad istituire un'operazione di mantenimento della pace ed il successivo invio dell'UNOMIG non può certo esser letto come la volontà dell'ONU di gestire direttamente e principalmente il conflitto. Ciò è ben dimostrato dal fatto che

inizialmente l'UNOMIG è stata istituita per un periodo di tempo relativamente breve e dotata di un numero di osservatori molto limitato.

A me sembra che questa forma di cooperazione sia del tutto conforme al rapporto fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite come delineato nel capitolo VIII della Carta. In esso infatti si esprime favore per ogni forma di attività di mantenimento della pace promossa dalle organizzazioni regionali, ma tale favore è subordinato al fatto che si tratti di attività conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite e soprattutto alla possibilità, per il Consiglio di Sicurezza, di mantenere un certo controllo sull'attività delle organizzazioni regionali, in virtù del suo compito di principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite ha quindi contribuito a dare vita ad una nuova forma di cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite che rispetta a pieno lo spirito del capitolo VIII della Carta.

Nella prassi più recente sembra poi essersi affermata un'ulteriore forma di cooperazione fra organizzazioni regionali e Organizzazione universale che conferma ulteriormente l'attuale tendenza ad impostare fra esse rapporti che, pur ispirandosi all'obiettivo della collaborazione reciproca e della complementarietà degli sforzi e pur promuovendo l'attività delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, non mancano mai di ribadire il ruolo di principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale svolto dalle Nazioni Unite e quindi non superano affatto il tipo di rapporto fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite che deriva dalla Carta, anzi ne sono una concreta attuazione. Mi riferisco al fatto che il Consiglio di Sicurezza (nonostante il consenso già espresso dalle parti in conflitto) ha espressamente autorizzato l'istituzione di forze aventi funzioni coercitive, da parte di un'organizzazione che, data la prassi delle Nazioni Unite, sembra oramai potersi considerare a pieno titolo un'organizzazione regionale: si pensi all'istituzione da parte della NATO dell'IFOR-SFOR. Il fatto che il Consiglio di Sicurezza abbia espressamente autorizzato tali

forze allo svolgimento del loro mandato, pur basando tale autorizzazione sul capitolo VII e non sul capitolo VIII della Carta, rappresenta, un esempio di applicazione della disposizione dell'art. 53, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite che prevede appunto la necessaria autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per il compimento di azioni coercitive ad opera delle organizzazioni regionali (esso sembra inoltre confermare ulteriormente l'interpretazione di tale articolo che noi abbiamo preferito, secondo cui, nonostante il consenso delle parti in conflitto al compimento di azioni coercitive, le circostanze particolari in cui tali azioni si vengono a svolgere rende comunque necessaria l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza). In casi come questo la cooperazione fra livello regionale e livello universale si traduce in una divisione dei compiti in cui le Nazioni Unite esercitano la direzione dell'operazione, direzione che assume sostanzialmente caratteri normativi: le Nazioni Unite autorizzano l'uso della forza, decidono sul mandato, sulla durata dell'operazione. Le organizzazioni regionali dal canto loro rimangono pienamente competenti per tutti gli aspetti tecnici ed operativi inerenti all'istituzione e alla gestione dell'operazione.

Concludendo mi sembra si possa dire che a partire dalla fine della guerra fredda le Nazioni Unite hanno dato inizio alla tendenza ad incoraggiare sempre di più la gestione operativa delle operazioni di *peace-keeping* da parte delle organizzazioni regionali volendo però preservare un ruolo di controllo o di direzione sulle stesse, tendenza che mi sembra conforme allo spirito della Carta.

Essendo il *co-deployment* uno degli esempi più significativi di questa tendenza, mi sembra si possa dire che la collaborazione fra la CSI e le Nazioni Unite conferma e non certo supera il modello di rapporti fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite delineato dalla Carta.

6. Il rapporto instaurato fra la CSI e le Nazioni Unite in Tagikistan non sembra invece inquadrabile in tale tendenza e a mio modo di vedere in nessuno degli altri tipi di rapporti fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite prima visti. Tanto meno esso

può far pensare ad un primo esempio di cooperazione che potrebbe avere sviluppi futuri in direzione di un superamento dello spirito della Carta.

Nonostante alcune delle funzioni previste dal mandato, e poi concretamente esercitate, avvicinino la Forza operante in Tagikistan alle forze di sicurezza multinazionali che nella prassi recente sono state autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ad operare nell'ambito di alcune gravi crisi, già godendo del consenso del sovrano territoriale (forze che come visto nel caso dell'IFOR-SFOR sembrano rappresentare una nuova e recente forma di cooperazione fra livello regionale e livello universale qualora istituite nell'ambito di un'organizzazione regionale), nel caso del Tagikistan le mere *close liaisons* fra la *Collective Peace-keeping Force* e l'UNMOT e soprattutto l'assenza di una espressa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza all'esercizio del mandato conferito alla Forza o alle funzioni che essa nella prassi è venuta ad esercitare sono un chiaro indice del fatto che le Nazioni Unite non hanno esercitato nei confronti di detta Forza quel ruolo direttivo-normativo che invece sembra caratterizzare il più recente modello di cooperazione fra Nazioni Unite ed organizzazioni regionali emergente dalla prassi. Anzi il Consiglio non ha mai cercato di indirizzare l'attività di tale Forza attraverso l'adozione di raccomandazioni agli Stati che hanno prestato i contingenti militari costituenti la Forza.

Ciò sembra dipendere, da una parte, dalla volontà stessa del Consiglio di Sicurezza di non assumere un ruolo direttivo della Forza, in quanto ciò avrebbe comportato la responsabilità in capo alle Nazioni Unite delle attività da essa svolte, attività che hanno ripetutamente e chiaramente violato i fini e i principi della Carta ONU. D'altra parte gli Stati che si sono fatti carico della costituzione della Forza, prima fra tutte la Federazione russa, sembrano aver sempre rifiutato l'ipotesi che le Nazioni Unite potessero effettivamente esercitare un ruolo di direzione della Forza: ciò avrebbe comportato interferenze inaccettabili nella gestione della Forza.

In Tagikistan quindi, a differenza di quello che si è verificato in Abkhasia, la collaborazione fra l'UNMOT e la *Collective Peace-keeping Force* non ha contribuito

a delineare una nuova forma di cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite, ma si è limitata al coordinamento sul campo delle loro attività, attività che sono però state svolte in maniera del tutto autonoma dalle due operazioni.

Il caso del Tagikistan non ha quindi contribuito a consolidare la tendenza ad instaurare fra livello regionale e livello universale rapporti di collaborazione ispirati al modello del *co-deployment*. In altri termini lungi dal poter essere interpretato come indice di un superamento del rapporto fra organizzazioni regionali e Organizzazione universale delineato nella Carta, il Tagikistan rappresenta piuttosto un caso in cui le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite hanno conosciuto una sostanziale e ripetuta violazione.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

- ABI-SAAB, *The United Nations Peacekeeping Old and New: an Overview of the Issues*, in *New Dimension of Peacekeeping* (a cura di Warner), Dordrecht-Boston-London, 1995.
- AKEHURST, *Enforcement by Regional Organizations with Special Reference to the OAS*, in *British Yearbook of International Law*, vol. 42, 1967.
- AKINDELE, *The Organization and the Promotion of World Peace: a Study of Universal-Regional Relationships*, Toronto-Buffalo, 1976.
- BALLADORE, PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962.
- BALLARINO, *Organizzazione internazionale*, Milano, 1989.
- BEYERLIN, *Regional Arrangements*, in *The United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2 (a cura di Wolfrum), Dordrecht-London-Boston, 1995.
- BERTOLINI, *Operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali e rapporti con il sistema delle Nazioni Unite: contributo ad un inquadramento sistematico*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Siena, IX Ciclo del Dottorato di Ricerca, 1998.
- BERTOLINI, *Le operazioni per il mantenimento della pace nella regione*, in *Politica internazionale*, 1996.
- BHOTE, *Peace-keeping*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary* (a cura di Simma, Mosler), Monaco, 1995.
- BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. La teoria dell'organizzazione*, Padova, 1971.
- BLISHCHENKO, *International Law Problem of the CIS Member States*, in *Moscow Journal of International Law*, 1997.

- BOUTROS-GHALI, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Parigi, 1949.
- BROWN, *The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What are the Applicable Norms*, in *Revue belge de droit international*, 1994.
- BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1990.
- CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995.
- CARREAU, *Droit international*, Parigi, 1991.
- CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984.
- CELLAMARE, *Operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999.
- CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996.
- CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999.
- CROW, *Russia Promotes the CIS as an International Organization*, in *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report*, vol. 3, 1992.
- CROW, *The Theory and Practice of Peace-keeping in the Former USSR*, in *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report*, vol. 1, 1992.
- CROW, *Peace-keeping in the CIS: an Instrument of Russian Hegemonic Desires?*, in *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen* (a cura di Kühne), Baden-Baden, 1993.
- COZZARINI, *La Comunità degli Stati Indipendenti*, Torino, 1996.
- DAILEY, *Human Rights and the Russian Armed Forces in the 'Near Abroad'*, in *Helsinki Monitor*, n. 2, 1994.
- DALE, *The Case of Abkhazia (Georgia)*, in *Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia* (a cura di Jonson, Archer), USA, 1996.

- DANILENKO, *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice*, in *European Journal of International Law*, 1999.
- DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali*, in *La Comunità internazionale*, 1995.
- DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, 1996.
- DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997.
- FILIPPINI, *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e i riflessi internazionali*, in *Diritto e istituzioni della nuova Europa* (a cura di Sacerdoti), Milano, 1995.
- FISSENKO V. N. , FISSENKO I. V., *The Charter of Cooperation*, in *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 4, 1993.
- FROWEIN, *Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction*, in *The Future of International Law Enforcement, New Scenarios- New Law*, (a cura di Delbruck), Berlino, 1993.
- FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionali: costituzione e vicende*, Milano, 1997.
- GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective* (a cura di Tomuschat), Den Haag-Boston-London, 1995.
- GANINO, FILIPPINI, *Dall'Urss alla Comunità degli Stati Indipendenti*, Milano, 1992.
- GHERRAI, *Organisations internationales: universalisme et régionalisme en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale*, in *Harmonie et contradictions en droit international*, (a cura di Ben Achour, Laghmani), Parigi, 1997.
- GIOIA, *The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes* (a cura di Bothe, Ronzitti, Rosas), The Hague, 1997.

- GIOIA, *Lo status delle Forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni 'fuori area' condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, (a cura di Ronzitti), Roma, 1996
- GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York-Londra, 1969.
- GUOLING, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, in *International Affairs*, 1993.
- GRADO, *Guerre civili e Stati terzi*, Padova, 1998.
- GRATCHEV, *L'histoire vrai de la fin de l'URSS*, Parigi, 1992.
- GRECO, *Third-Party Peace-Keeping and the Interaction Between Russia and the OSCE in the CIS Area*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes* (a cura di Bothe, Ronzitti, Rosas), The Hague, 1997.
- HUMMER, SCHWEITZER, *Chapter VIII. Regional Arrangements. Article 52*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary* (a cura di Simma, Mosler), Monaco, 1995.
- JAMES, *Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, in *International Journal*, 1995.
- JIMENEZ DE ARECHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, I, vol. 3, 1964.
- KELSEN, *The Charter of the United Nations*, Londra, 1955.
- KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, in *American Journal of International Law*, vol. 45, 1951.
- KODJO, *Commentaire de l'art. 52*, in *La Charte des Nations Unies* (a cura di Cot, Pellet), Bruxelles, 1985.

- KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, in *United Nations Peace-keeping* (a cura di Cassese), Alphen aan den Rijn, 1978.
- KREIKEMEYER, ZAGORSKI, *The Commonwealth of Independent States (CIS)*, in *Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia* (a cura di Jonson, Archer), USA, 1996.
- LALANDE, *Somalia: Major Issues for Future UN Peacekeeping*, in *New Dimension of Peacekeeping*, (a cura di Warner), Dordrecht-Boston-London, 1995.
- LATTANZI, *Sanzioni internazionali*, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1998.
- LEPINGWELL, *The Russian Military and Security Policy in the "Near Abroad"*, in *Survival*, n. 36, 1994.
- LIPPOTT, *The Commonwealth of Independent States as Economic and Legal Community*, in *German Yearbook of International Law*, 1997.
- LUCAS, *Russia and the Commonwealth of Independent States: the Role of the CSCE*, in *Helsinki Monitor*, n. 4, 1994.
- LYNCH, *Russian Peace-keeping Strategies in the CIS: the Case of Moldova, Georgia, Tajikistan*, New York, 1998.
- MACFARLANE, *On the Front Lines in the Near Abroad: the CIS and the OSCE in Georgia's civil wars*, in *Third World Quarterly*, vol. 18, 1997.
- MACFARLANE, SCHANABEL, *Russian Approches to Peace-keeping*, in *New Peace-keeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues* (a cura di Ehrhart, Haglund), Baden-Baden, 1995.
- MACFARLANE, *La Communauté des Etats Independants et la securité régionale*, in *Etudes Internationales*, 1995.
- MARCHISIO, *L'ONU, il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.
- MARCHISIO, *United Nations Organization (O.N.U.)*, in *Digesto delle Discipline Giuridiche Pubblicistiche*, 1999.

- MEEKER, *Defensive Quarantine and the Law*, in *American Journal of International Law*, vol 57, 1963.
- MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de Sécurité de l'exécution de ses actions coercitives*, in *Annuaire français de droit international*, 1997.
- MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. Principi generali*, Torino, 1985.
- MOORE, *The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order*, in *The Future of the International Legal Order* (a cura di Black, Falk), vol. 3, Princeton. 1971.
- MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967.
- MORRISON, *The Role of Regional Organizations in the Enforcement of International Law*, in *Allocation of Law Enforcement Authority in the International System* (a cura di Delbruck), Berlino, 1995.
- NEUMANN, SOLODOVNIK, *The case of Tajikistan, in Peacekeeping and the Role of Russia, in Eurasia* (a cura di Jonson, Archer), USA, 1996.
- NOLTE, *Combined Peacekeeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia*, in *International Peacekeeping*, 1994.
- PADELFORD, *Regional Organizations and the United Nations*, in *International Organization*, vol. 8, 1954.
- PANEBIANCO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997.
- PECK, *Summary of Colloquium of New Dimension of Peacekeeping*, in *New Dimension of Peacekeeping* (a cura di Warner), Dordrecht-Boston-London, 1995.
- PERRIN DE BRICHAMBAUT, *Le Nations Unies e les systèmes régionaux*, in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, SFDI Colloque de Rennes*, Parigi, 1995.
- PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione ed amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996.
- PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998.

- PIRRONE, O.A.S (*Organization of American States*), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995.
- PISTOIA, *Il peace-keeping nella Comunità degli Stati Indipendenti*, in *La Comunità internazionale*, 1999.
- PISTOIA, *Prevenzione e gestione dei conflitti nella CSI e sistema delle Nazioni Unite*, (in corso di pubblicazione).
- PORTER, SAIVETZ, *The Once and Future Empire: Russia and the "Near Abroad"*, in *The Washington Quarterly*, vol. 17, 1994.
- PUSTOGAROV, *The Commonwealth in the Context of International Law*, in *International Affairs*, Moscow, 1992.
- QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968.
- RESS, *Chapter VIII. Regional Arrangements, Article 53*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary* (a cura di Simma, H. Mosler), Monaco, 1995.
- RINVIL, *Regional Arrangements and the United Nations System for Collective Security and Conflict Resolution: a New Road Ahead?*, in *International Relations*, vol.11, 1992.
- RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998.
- RONZITTI, *Forza (Uso della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 7, Torino 1992.
- ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università degli studi di Milano*, 1966.
- SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, I, vol. 80, 1952.
- SCHACHTER, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, in *Law and Force in the New International Order* (a cura di Damrosch, Scheeffler), Boulder-San Francisco-Oxford, 1991.

- SCHERMERS, *Les organisations internationales*, in *Droit international. Bilan et perspectives* (a cura di Bedjaoui), Parigi, 1991.
- SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995.
- SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991.
- SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959.
- SHASHENKOV, *Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'*, in *Survival*, n. 3, 1994.
- SIEKMANN, *CIS Peacekeeping*, in *International Peacekeeping*, 1994.
- SOLODOVNIK, *The Tajikistan Conflict as a Regional Security Dilemma*, in *Security Dilemma in Russia and Eurasia* (a cura di Allison, Bluth), Londra, 1998.
- SUY, *United Nations Peacekeeping System*, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 1982.
- TOPOROVSKY, *The Commonwealth of Independent States and Peace-keeping*, in *Seminario international: los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa* (a cura di Menendez), Madrid, 1995.
- TUNKIN, *The Legal Bases of International Organisation Action*, in *Manuel sur les organisations internationales* (a cura di Dupuy), Dordrecht-Boston-Lancaster, 1988.
- VAN KLEFFENS, *Regionalism and Political Pacts*, in *American Journal of International Laws*, 1949.
- VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Parigi, 1948.
- VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998.
- VIRALLY, *l'Organisation mondiale*, Parigi, 1972.
- VITTA, *Studi sui trattati*, Torino, 1958.

VOITOVICH, *The Commonwealth of Independent States: An Emerging Institutional Model*, in *European Journal of International Law*, 1993.

WALTER, *Peace-keeping by the Commonwealth of Independent States and the United Nations in Abkhazia/Georgia and Tajikistan*, in *International Peacekeeping*, 1996.

WOLF, *Regional Arrangements and the UN Charter*, in *Enciclopedia of Public International Law*, vol. 6, Amsterdam-New York- Oxford, 1983.

YAKEMTCHOUK, *La Communauté des Etats Indépendants*, in *Annuaire français de droit international*, 1995.

YAKEMTCHOUK, *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Parigi, 1955.

YAKEMTCHOUK, *Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex-URSS*, in *Annuaire français de droit international*, 1993.

YEPES, *Les accords régionaux et le droit international*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, II, vol. 71, 1947.

Yearbook of the United Nations 1992

Yearbook of the United Nations 1993

Yearbook of International Law Commission, 1979, vol. II, Parte 2

Keesings contemporary archives: record of world events, (a partire dal 1992)

DOCUMENTI

Documenti della CSI:

1) I seguenti documenti si leggono in COZZARINI, *La Comunità degli Stati Indipendenti*, Torino, 1996, traduzione non ufficiale in italiano:

Accordo di Minsk, (8 dicembre 1991);

Dichiarazione dei Capi di Stato della Repubblica di Belarus, della Federazione Russa e dell'Ucraina, (21 dicembre 1991);

Protocollo all'Accordo sulla creazione della Comunità degli Stati Indipendenti sottoscritto a Minsk l'8 dicembre 1991 dalla Repubblica di Belarus, dalla Federazione russa, e dall' Ucraina, (21 dicembre 1991);

Dichiarazione di Alma-Ata, (21 dicembre 1991);

Accordo sulle istituzioni di coordinamento, (21 dicembre 1991);

Accordo temporaneo sul Consiglio dei Capi di Stato e sul Consiglio dei Capi di Governo, (30 dicembre 1991);

Trattato sulla sicurezza collettiva della CSI, (15 maggio 1992);

Statuto della CSI, (22 gennaio 1993);

(per la versione inglese del testo dello Statuto vedasi *European Journal of International Law*, 1993, p. 418 ss.).

2) I seguenti documenti si leggono in *International Peacekeeping*, 1994, p. 24 ss., traduzione non ufficiale in inglese:

Accordo sui gruppi di osservatori militari e sulle Forze di Peace-keeping Collettive,
(20 marzo, 1992);

Protocol on the status of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States, (15 maggio, 1992);

Protocol on the provisional agreements for the formation and deployment of military observers groups and the Collective Peace-keeping Forces in areas of conflict between and within the States members of the Commonwealth of Independent States, (15 maggio, 1992);

Protocol on the staffing, structure, logistical and financial support of military observers groups and Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States, (15 maggio, 1992).

3) I seguenti documenti si leggono in *International Legal Materials*, 1996:

Concept for prevention and settlement of conflicts in the territory of States members of the Commonwealth of Independent States, (19 gennaio 1996);

Statute on Collective Peace-keeping Forces in the Commonwealth of Independent States, (19 gennaio 1996).

Documenti delle Nazioni Unite:

Assemblea Generale, risoluzione n. 477 1° novembre 1950.

Assemblea Generale, risoluzione n. 237 del 24 marzo 1994.

Assemblea Generale, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, risoluzione n. 2625(XXV) del 24 ottobre 1970, annesso.

Assemblea Generale, *Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes*, risoluzione n. 37/10 del 15 novembre 1982.

Assemblea Generale, *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field*, risoluzione n. 43/51 del 5 dicembre 1988.

Assemblea Generale, *Dichiarazione sul rafforzamento della cooperazione fra le Nazioni Unite e gli accordi od organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, risoluzione n. 49/57 del 9 dicembre 1994.

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 743 del 21 febbraio 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 758 dell' 8 giugno 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 761 del 29 giugno 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 764 del 13 luglio 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 781 del 9 ottobre 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 786 del 10 novembre 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 788 del 19 novembre 1992

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 807 del 19 febbraio 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 813 del 26 marzo 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 814 del 26 marzo 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 816 del 31 marzo 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 837 del 6 giugno 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 849 del 9 luglio 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 854 del 6 agosto 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 858 del 24 agosto 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 866 del 22 settembre 1993

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 934 del 30 giugno 1994

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 937 del 21 luglio del 1994

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 968 del 14 novembre 1994

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 971 del 12 gennaio 1995

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 993 del 12 maggio 1995

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1030 del 14 giugno 1995

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 999 del 16 giugno 1995

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1036 del 12 gennaio 1996

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1061 del 16 giugno 1996

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1065 del 12 luglio 1996

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1089 del 13 dicembre 1996

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1128 del 12 settembre 1997

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1132 dell'8 ottobre 1997

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1138 del 14 novembre 1997

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1167 del 14 maggio 1998

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1206 del 12 novembre 1998

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1240 del 15 maggio 1999

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1272 del 25 ottobre 1999

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1274 del 12 novembre 1999

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1311 del 28 luglio 2000

Consiglio di Sicurezza, risoluzione n. 1339 del 31 gennaio 2001

Presidente del Consiglio di Sicurezza, dichiarazione n. 17 del 1994

Presidente del Consiglio di Sicurezza, dichiarazione n. 56 del 22 settembre 1994

Presidente del Consiglio di Sicurezza, dichiarazione n. 9 del 2000

Presidente del Consiglio di Sicurezza, dichiarazione n. 17 del 12 maggio 2000

Resoconti delle riunioni del Consiglio di Sicurezza, U.N. Doc. S/PV. 3407 del 21 luglio 1994

Resoconti delle riunioni del Consiglio di Sicurezza, U. N. Doc. S/PV. 3482 del 16 dicembre 1994

Segretario Generale, rapporto n. 529 del 3 maggio 1994

Segretario Generale, rapporto n. 818 del 12 luglio 1994

Segretario Generale, rapporto n. 1102 del 27 settembre 1994

Segretario Generale, rapporto n. 1363 del 30 novembre 1994

Segretario Generale, rapporto n. 657 del 7 agosto 1995

Segretario Generale, rapporto n. 937 dell'8 novembre 1995

Segretario Generale, rapporto n. 5 del 2 gennaio 1996

Segretario Generale, rapporto n. 507 del 1° luglio 1996

Segretario Generale, rapporto n. 843 del 10 ottobre 1996

Segretario Generale, rapporto n. 340 del 25 aprile 1997

Segretario Generale, rapporto n. 415 del 30 maggio 1997

Segretario Generale, rapporto n. 686 del 4 settembre 1997

Segretario Generale, rapporto n. 827 del 28 ottobre 1997

Segretario Generale, rapporto n. 859 del 5 novembre 1997

Segretario Generale, rapporto n. 51 del 19 gennaio 1998

Segretario Generale, rapporto n. 113 del 10 febbraio 1998

Segretario Generale, rapporto n. 375 dell'11 maggio 1998

Segretario Generale, rapporto n. 497 del 10 giugno 1998

Segretario Generale, rapporto n. 647 del 14 luglio 1998

Segretario Generale, rapporto n. 1998 del 13 agosto 1998

Segretario Generale, rapporto n. 60 del 20 gennaio 1999

Segretario Generale, rapporto n. 214 del 14 marzo 2000

Segretario Generale, rapporto n. 387 del 5 maggio 2000

An Agenda for Peace, U.N. Doc. A/47/277 - S/24111 del 17 giugno 1992

Supplement to an Agenda for Peace, U.N. Doc. A/50/60-S/1995/1 del 3 Gennaio 1995

Report of the Secretary-General, The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa, del 13 aprile 1998

Report of the Secretary General on the Work of the Organization, in UNGA. Official Records, 49th Session, Suppl. No. 1 (A/49/1), 1994

Report of the Secretary-General on the work of the Organization, in UNGA Official Records, 54th Session, Suppl. No. 1 (A/54/1), 1999

Segretariato, *Lessons Learned Unit del Department of Peace-keeping Operations, "Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment - Suggested Principles and Mechanisms, March 1999,*
(si legge in <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/regcoop.htm>)

Lettera del Presidente del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale dell'8 settembre 1992, U.N.Doc. S/24532;

Lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 4 agosto 1993, U. N. Doc. S/26254;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 21 ottobre 1993, U. N. Doc. S/26610;

Lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 16 dicembre 1993, U.N. Doc. S/26912;

Lettera del Presidente del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale del 22 dicembre 1993, U.N. Doc. S/26913;

Lettera del Rappresentante Permanente della Georgia alle Nazioni Unite indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 4 aprile 1994, U.N. Doc. S/1994/397, annessi I e II;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 20 aprile 1994, U.N. Doc. S/1994/476, annesso;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 25 aprile 1994, U. N. Doc. S/1994/503;

Lettera del Rappresentante Permanente della Georgia alle Nazioni Unite indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 17 maggio 1994, U.N. Doc. S/1994/583 annesso I;

Lettera del Ministro degli Affari Esteri della Federazione russa al Segretario Generale del 21 giugno 1994, U.N. Doc. S/1994/732;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 31 ottobre 1994, U.N. Doc. S/1994/1236 annesso I;

Lettera del Rappresentante Permanente del Pakistan alle Nazioni Unite indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 3 novembre 1994, U.N. Doc. S/1994/1253 annesso;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 23 maggio 1996, U.N. Doc. S/1996/371 annesso I;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 10 marzo 1997, U.N. Doc. S/1997/209;

Lettera del Rappresentante Permanente della Federazione russa alle Nazioni Unite indirizzata al Segretario Generale del 1° luglio 1997, U. N. Doc. A/52/219 S/1997/510;

Lettera del Rappresentante Permanente della Georgia alle Nazioni Unite indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 23 dicembre 1998, U.N. Doc. S/1998/1213;

Lettera del Presidente della Georgia al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 25 gennaio 1999, U.N. Doc. S/1999/71;

Lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 26 maggio 2000, U.N. Doc. S/2000/518;

Lettera del Presidente del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale del 1° giugno 2000, U.N. Doc. S/2000/519;

Lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 2 maggio 2001, U.N. Doc. S/2001/445;

Lettera del Presidente del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale del 7 maggio 2001, U.N. Doc. S/2001/446;

Comunicati Stampa delle Nazioni Unite:

(si leggono in <http://www.un.org/News/Press/archives.htm>)

Press Release, SG/2020 del 12 Febbraio 1996;

Press Release, SG/SM/5895 del 14 febbraio 1996;

Press Release, SG/SM/5987 del 17 Maggio del 1996;

Press Release, SC/6635 del 29 gennaio 1999;

Press Release, SC/6708 del 30 luglio 1999;

Siti:

Relativamente all'UNOMIG si veda:

<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomig/unomigB.htm>

Relativamente all'UNMOT si veda:

<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmot/UnmotB.html>

Altri documenti citati:

I.C.J. *Reports*, 26 novembre 1984 (Jurisdiction of the Court and Ammissibility of the Application);

I.C.J. *Reports*, 20 luglio 1962;

Institut de Droit International, risoluzione n. 29 del 23 agosto 1983 (RDI, 1983, 1002);

ECOWAS, *Protocol on non-aggression*, aprile 1978

(si legge in GONIDEC, *Les organisations internationales africaines*, 1987)

ECOWAS, *Protocol relating to the mutual assistance on defence*, maggio 1981

(si legge in GLELE' - AHANHANZO, *Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines*, 1986)