

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*IL SISTEMA DELL'ONU
ALLA PROVA DELLA REALTÀ INTERNAZIONALE*

Considerazioni relative

SOMMARIO:

1. Cenni introduttivi. – 2. Gli obiettivi di pacificazione e di cooperazione dell'ONU. A) I problemi dati dalla conflittualità internazionale. La controversa crisi israelo-palestinese all'attenzione della Comunità internazionale. B) La crisi dell'Iraq e la necessità della formazione di un "new security consensus". – 3. La complessità del sistema dell'ONU in quanto comprensivo degli enti collegati. Il problema del finanziamento. A) Il dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema onusiano di sicurezza. I limiti di azione e la scarsa incisività dell'Assemblea generale. B) Le difficoltà di intervento date dalla competenza interna degli Stati. L'affermazione del principio del primato della tutela dei diritti umani e del diritto umanitario. La "protezione di umanità" e l'impegno nei confronti della società civile. – 4. Le sfide poste dal terrorismo alla società civile. L'impegno nella lotta al terrorismo, alla corruzione e al crimine organizzato. – 5. Gli obblighi di partecipazione e di cooperazione posti a carico degli Stati membri dell'ONU. Il principio dell'uguaglianza degli Stati membri espresso nell'Assemblea generale. A) La risoluzione "Uniting for peace" del 3 novembre 1950. B) Le possibilità di applicazione della risoluzione nelle crisi del Kosovo e dell'Iraq. – 6. Le motivazioni del dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema onusiano di sicurezza. Il ruolo accresciuto degli Stati Uniti, e quello in evoluzione della Russia e della Cina. Le aspettative riposte nell'azione dell'Unione europea. – 7. I rapporti tra l'ONU e le Organizzazioni regionali, nella considerazione del principio di "legalità", alla luce dello Statuto dell'ONU. A) L'art.2 – 4°cpv. della Carta di S. Francisco. Le questioni poste nel Rapporto dell'"High-Level Panel". B) La sentenza della Corte internazionale di giustizia del 1986 sulle "Attività militari e para-militari in Nicaragua", in relazione alla legittima difesa. C) Il problema dell'ingerenza per fini umanitari comportante l'impiego di mezzi militari. – 8. L'affermazione, nel contesto mondiale, dei principi di tutela dei diritti umani e della democrazia, nella considerazione del "real – world need". Il problema della coesione degli Stati. – 9. Il sistema onusiano di cooperazione economica e sociale. L'architettura finanziaria dell'ONU. A) Il Fondo monetario internazionale e il Gruppo della Banca mondiale. L'Organizzazione mondiale del commercio. Le strategie e i piani di sviluppo. B) L'assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo dei Paesi emergenti. I Fondi speciali dell'ONU. C) Le Conferenze e le iniziative promosse dall'ONU nel quadro della cooperazione economica e sociale. – 10. Il ruolo del Consiglio economico e sociale nel settore dei diritti umani. La Commissione per i diritti umani. La trasformazione della Commissione in "Consiglio dei diritti umani". – 11. Le istanze internazionali istituite per sanzionare gravi crimini di diritto umanitario e contro l'umanità. I problemi posti dai crimini di terrorismo. A) L'azione dell'ONU nel settore dell'anti-terrorismo. B) La risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza del 28 settembre 2001. Le Convenzioni interna-

zionali settoriali in tema di terrorismo internazionale. Il progetto di una Convenzione generale. C) Il progetto di una Convenzione contro il terrorismo nucleare. Il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari. I contenuti essenziali del Trattato. – 12. Considerazioni conclusive. A) Il carattere “tridimensionale” del sistema dell’ONU. B) Il rapporto tra l’educazione e la conflittualità in base allo studio comparativo dell’UNESCO.

1 -

L’Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta l’espressione più vasta, significativa e complessa della cooperazione organizzata nel quadro della Comunità internazionale.

Come ebbe a rilevare il giudice Roberto Ago, l’ONU è in primo luogo una società di Stati istituita in base ad un Trattato intergovernativo, stipulato secondo le regole previste per i Trattati internazionali. Gli Stati che ne fanno parte debbono informare le loro relazioni reciproche ai principi e ai fini enunciati nel Trattato istitutivo dell’Organizzazione il quale è fondato su valori di solidarietà mondiale.

Gli Stati che fanno parte dell’ONU, come ha notato anche l’ex-Segretario generale dell’Organizzazione Kofi Annan¹, debbono prendere coscienza “du double rôle qui est le leur dans notre monde planétaire”; oltre che delle responsabilità che ad essi competono nei confronti della comunità umana soggetta alla loro giurisdizione, essi sono “collectivement les gardiens de notre existence” sul pianeta. Occorre pertanto che il comportamento degli Stati sia conforme, o almeno compatibile, con tale duplice ruolo.

Altri attori, altre entità e gruppi sono in prosieguo apparsi sulla scena internazionale: una miriade di organizzazioni non governative (che opera-

¹ Vedi il Rapporto presentato in occasione della elaborazione del nuovo Millennio il 3 aprile 2000, “La préparation du XXI^e siècle: pour une « gouvernance » efficace”, pubblicato in estratto in “Documents d’études – droit international public” ne “La documentation française”, n. 3.02, éd. 2001, p. 13. Sul ruolo dell’ONU, i suoi principali meriti e fallimenti in relazione al mantenimento della pace e della cooperazione economica e sociale vedi di recente CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, Bologna 2004. Un fondamentale strumento per comprendere il sistema dell’ONU e le più importanti problematiche giuridiche dell’Organizzazione resta il testo ormai classico di CONFORTI (B.), *Le Nazioni Unite*, VII ed., Padova, CEDAM, 2005. Di notevole significato, per l’affermazione dei principi di sviluppo, di sicurezza e di tutela dei diritti umani nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, è il recente Rapporto dell’ex-Segretario generale dell’ONU Kofi Annan “In Larger Freedom”, United Nations, New York, 2005.

no precipuamente nel settore dell'assistenza umanitaria e dello sviluppo), società multinazionali, associazioni pubbliche e private di carattere socio-economico, cui va aggiunto l'apporto dato da istituzioni culturali e di ricerca alla ricerca scientifica e allo sviluppo della cultura. Sono le c.d. "organizzazioni della società civile", che stanno assumendo una rilevanza sempre maggiore nel contesto internazionale, e il cui contributo è spesso determinante per risolvere situazioni complesse e controverse nelle relazioni interstatali, come la protezione dell'ambiente, la non proliferazione delle armi nucleari, la regolamentazione degli armamenti, il controllo sulle armi di distruzione di massa come le armi chimiche e batteriologiche. In tali settori si impone il superamento di certi interessi particolari degli Stati e la limitazione del c.d. "riservato dominio" degli Stati stessi a beneficio dell'umanità intera.

All'Organizzazione delle Nazioni Unite, in quanto istituzione in dimensione mondiale, spetta il compito di ricevere e filtrare le istanze provenienti dalle diverse aree del pianeta per convogliarle e unificarle in un unico progetto condivisibile.

Unità e molteplicità sono gli elementi caratterizzanti il sistema dell'ONU. Nella sua qualità di organizzazione internazionale unitaria, almeno sul piano finalistico della realizzazione degli obiettivi di pacificazione e di civilizzazione, l'ONU è "sans concurrence" in ambito universale², e senza precedenti nella storia dell'organizzazione internazionale per la sua complessità strutturale, per la fitta rete di collegamenti che ne consente l'intervento nelle varie parti del mondo, e per la durata, che data ormai da un sessantennio, a partire dalla sua fondazione, avvenuta nel 1945.

La precedente esperienza ginevrina della Società delle Nazioni fu infatti un fenomeno di breve durata, e fu segnata dal disimpegno degli Stati che la componevano, molti dei quali si avvalsero della facoltà di recesso unilaterale prevista nel Patto societario.

2 -

L'Organizzazione delle Nazioni Unite non è un'utopia, come forse ritengono taluni. È stata creata per migliorare le relazioni internazionali sulla base di principi e obiettivi indicati nella Carta costitutiva (Carta di

² Vedi SUR (S.), *Les Nations Unies: l'un et le multiple, L'ONU à l'épreuve*, in *Questions internationales, La documentation française*, 2005, n. 11, pp. 4 e 5

S. Francisco, dal nome della Conferenza nel cui ambito fu sottoscritta). Tra gli obiettivi principali dell'Organizzazione vi sono la regolamentazione delle controversie internazionali mediante mezzi pacifici; la realizzazione della cooperazione internazionale economica, sociale, culturale e umanitaria; la promozione del rispetto dei principi della giustizia e del diritto internazionale. Sulla base di tali obiettivi e principi l'ONU si era prefissa di trasformare il comportamento degli Stati nella conduzione della politica mondiale.

Quantunque l'ONU sia, in primo luogo, un'organizzazione di Stati, la Carta costitutiva che ne è alla base è stata scritta in nome dei popoli, come si evince dal Preambolo ("Noi, popoli delle Nazioni Unite..."). Proclamando la fede nella dignità e nel valore della persona umana, nei diritti fondamentali dell'uomo, nella eguaglianza dei diritti fondamentali degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, si è affermato, nella Carta dell'ONU, l'impegno di promuovere il progresso sociale e migliori condizioni di vita, al riparo dalla paura e dal bisogno. In ultima analisi, l'Organizzazione delle Nazioni Unite esiste per rispondere ai bisogni e alle speranze dei popoli del mondo³.

Nel corso dei primi quarantacinque anni della sua esistenza, anche a motivo della guerra fredda tra le due Superpotenze dell'Ovest e dell'Est (Stati Uniti e Unione Sovietica) l'ONU si è trovata nell'impossibilità di svolgere adeguatamente le funzioni previste nella Carta costitutiva in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, che resta l'obiettivo principale dell'Organizzazione.

Nel Preambolo della Carta (firmata il 26 giugno 1945) è proclamato l'impegno di "salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità". La terza guerra mondiale non è scoppiata, anche grazie al sistema di cooperazione per il mantenimento della pace previsto nello Statuto dell'ONU. Non si può comunque non ammettere, come notava Norberto Bobbio⁴, che all'umanità non sono state risparmiate indicibili afflizioni, date da situazioni di conflittualità verificatesi in varie parti

³ Vedi *Nouveau siècle, nouveaux défis* ("Rapport du Millénaire", introduction), in *Documents d'études – droit international public, La documentation française*, n. 3.03 éd. 2001, p. 3.

⁴ Vedi *Nazioni Unite: bilancio critico di un quarantennio*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 35 e ss.

del mondo dopo la seconda guerra mondiale, precipuamente in Medio Oriente, in Asia ed estremo Oriente, in Africa e in America Latina⁵.

Alcuni di questi conflitti sono stati sanguinosissimi come la guerra di Corea, quella del Viet-Nam, il conflitto tra l'Iran e l'Iraq (un sanguinoso massacro che in otto anni ha stremato due popoli vicini, aprendo la strada ad anni di disastri nella regione) e, più di recente, l'ultima guerra in Iraq, che ha innescato focolai che non si sono ancora spenti.

A)

Si ritiene che l'accresciuto numero dei conflitti, prevalentemente interni, sia in parte una conseguenza dell'aumento consistente degli Stati nel contesto internazionale. Ciò è avvenuto in seguito al compimento del processo di decolonizzazione legittimamente sostenuto dalle Nazioni Unite (ed in particolare dall'Assemblea generale) in base al principio dell'autodeterminazione dei popoli proclamato nella Carta di S. Francisco (artt.1-2°cpv. e 55) e riaffermato nei Patti internazionali dell'ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, entrati in vigore sul piano internazionale nel 1976. Anche la disgregazione di vaste entità federali quali l'URSS e la grande Federazione jugoslava ha favorito l'aumento degli Stati indipendenti.

Nei Paesi di recente indipendenza i conflitti interni sono stati in genere occasionati dall'instabilità politica e dalla presenza, nel contesto territoriale dei nuovi Stati indipendenti, di etnie contrapposte e confliggenti (come nel caso dei Paesi scaturiti dalla dissoluzione della grande Federazione jugoslava), tali da dare luogo a situazioni di tensione e di disordine interno pericolose per la pace e la sicurezza internazionali, data la loro tendenza ad espandersi al di fuori dei confini statali.

Nell'epoca attuale si è evidenziato un tipo di conflittualità che pre-

⁵ Sulla conflittualità mondiale vedi CASADIO, *Conflittualità mondiale e relazioni internazionali (1945-1982)*, Padova, 1983. Secondo un recente studio, dopo i terribili anni delle due Guerre mondiali, si è riscontrato un incremento globale dei conflitti armati dagli anni '60 sino alla metà degli anni '80 a cui è seguita una diminuzione costante a partire dal 1991. Nel 2004, secondo l'ultimo studio di Marshall e Gurr, il numero dei conflitti armati nel mondo era diminuito, anche escludendo l'invasione dell'Iraq. Rispetto al passato i conflitti sono oggi maggiormente pubblicizzati a mezzo stampa e con mezzi audiovisivi. Sul problema della conflittualità e della sicurezza in ambito internazionale vedi di recente SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2005.

senta caratteristiche proprie dei conflitti interni in considerazione degli obiettivi perseguiti e delle modalità di svolgimento, pur assumendo rilevanza internazionale per le ripercussioni prodotte nei rapporti tra gli Stati.

La soluzione dell'annoso e sanguinoso conflitto israelo-palestinese è ora confidata alla responsabilità degli esponenti del governo dello Stato di Israele e dell'Autorità palestinese, ma costituisce un impegno preciso per l'intera Comunità internazionale, date le conseguenze prodotte a livello internazionale sul piano ideologico e politico. Le modalità di trattazione della crisi israelo-palestinese da parte delle Istituzioni dell'ONU (in particolare dall'Assemblea generale) hanno suscitato critiche e polemiche, con riferimento alle risoluzioni contro Israele fatte passare da ampie maggioranze dell'Assemblea; ciò ha rivelato una sostanziale impotenza dell'ONU a risolvere l'annosa crisi⁶.

Nel discorso tenuto dal Presidente degli Stati Uniti George W. Bush a Bruxelles il 21 febbraio 2005 in occasione della sua missione in Europa, si è fatto rilevare che “il mondo deve adoperarsi affinché si arrivi ad una risoluzione duratura di questo conflitto” e che “tutte le parti devono assumersi le loro responsabilità”⁷. Le operazioni militari di Israele nel Libano meridionale contro le aggressioni dei miliziani dell'Hezbollah hanno suscitato nuove preoccupazioni, data anche la difficoltà del Consiglio di Sicurezza, che è apparso diviso, di risolvere la crisi. È stata deplorata fortemente la perdita di vite umane, e si è espresso l'invito a “trovare con urgenza una soluzione permanente della crisi” nel quadro dell'ONU. Con la Risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza, votata all'unanimità, è stato ordinato il cessate il fuoco; nella Risoluzione sono state peraltro eccepitate ambiguità e lacune. Pertanto l'impegno della diplomazia internazionale dovrà proseguire, ai fini di una pace duratura.

B)

Anche la crisi politica, giuridica e diplomatica che si è svolta nel contesto dell'ONU (e particolarmente nell'ambito del Consiglio di Sicurezza)

⁶ Sulla crisi israelo-palestinese vedi, ad es., “Israël – Palestine: d'Oslo à la guerre contre le terrorisme”, entretien avec R. KHALIDI, in *Politique étrangère*, 2004, 4, p. 729 e ss.

⁷ Il discorso è pubblicato in estratto in *Bullettin européen*, edizione italiana, marzo 2005, n. 658, pp. 1-3.

in relazione al caso dell'Iraq, aveva riproposto con evidenza la necessità della formazione di un "new security consensus" nel quadro dell'Organizzazione. I più pessimisti, in quelle circostanze, erano indotti a prevedere la prossima estinzione in linea di fatto dell'Organizzazione mondiale, dato il contrasto insanabile delineatosi tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza con potere di veto, in relazione alle modalità di intervento sul regime tirannico di Saddam Hussein, ritenuto pericoloso per la pace e la sicurezza internazionali.

Tra i sostenitori più convinti dell'importanza del ruolo dell'ONU nella composizione dei conflitti vi è l'ex-Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali, il quale, in un recente scritto⁸, ha rilevato come l'ONU nel corso della sua esistenza abbia attraversato momenti altrettanto difficili, che ha poi superato. Resta la considerazione delle difficoltà di percorso dell'ONU nell'attuazione degli obiettivi di pacificazione, di civilizzazione e di sviluppo che i fondatori dell'Organizzazione mondiale partecipanti alla Conferenza di S. Francisco del 1945 si erano prefissi; ma vi è l'auspicio, espresso nel Rapporto del Comitato di alto livello (High-level Panel), concernente "Threats, Challenges and Change", istituito dal Segretario generale Kofi Annan per la riforma dell'ONU, che il sistema onusiano possa venire riformato in modo da rivelarsi veramente "effective, efficient and equitable"⁹.

Nessuno Stato può oggi ritenersi invulnerabile ed immune da minacce ed attacchi contro il suo territorio ed il suo popolo. Come ha fatto notare anche l'ex-ministro degli esteri italiano (ora vice-Presidente della Commissione dell'Unione europea) Franco Frattini, alle grandi opportunità di miglioramento della condizione umana offerte dalla globalizzazione si accompagnano gravi minacce per la convivenza pacifica dei popoli, promananti sempre più di frequente da reti terroristiche e organizzazioni criminali¹⁰. Per fare fronte alle sfide e alle minacce si impongono, come enunciato nel Rapporto dell'"High-level Panel" strategie collettive, istituzioni collettive e responsabilità collettive¹¹.

⁸ Vedi *Peut-on réformer les Nations Unies?*, in *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, l'ONU, n. 109, avril 2004, p. 5 e ss.

⁹ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

¹⁰ Vedi FRATTINI (F.), *L'Italia e le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 3, p. 403 e ss.

¹¹ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565. In senso conforme anche "Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by

3 -

Il sistema delle Nazioni Unite comprende, oltre agli organi principali previsti nella Carta di S. Francisco e agli organi sussidiari creati in prosieguo, vari programmi, fondi, istituti e commissioni in vasta dimensione mondiale. La complessità del sistema si estende alle Istituzioni specializzate, con cui esistono accordi di collegamento realizzati per il tramite del Consiglio economico e sociale. L'ONU può entrare in contatto anche con le organizzazioni non governative; in base all'art.71 della Carta il Consiglio economico e sociale può prendere "opportuni accordi" a fini di consultazione nelle questioni di sua competenza.

Nello sviluppo progressivo delle sue attività l'ONU si è dotata di una struttura assai complessa e burocratizzata, anche in conseguenza dell'aumento consistente dei suoi membri: l'ONU è infatti passata dai 51 membri originari (comprensivi della Polonia la quale, a motivo di vicende concernenti la sua "identità internazionale", non partecipò alla Conferenza di S. Francisco, ma è considerata tra i membri originari) agli attuali 192.

L'Assemblea generale, in dicembre 2003, aveva votato un bilancio di 3,160 miliardi di dollari per l'esercizio biennale 2004-2005. Le spese complessive annuali ammontano a circa 20 miliardi di dollari. Gli Stati Uniti restano il primo contribuente con un contributo del 22% davanti al Giappone il cui contributo ammonta al 19,689%. Assai consistente è anche il contributo dei membri dell'Unione europea, che ammonta complessivamente al 35%.

L'ONU si dibatte comunque in una crisi finanziaria permanente, data la scarsa disponibilità di alcuni Stati – compresi gli Stati Uniti – a onorare i loro impegni finanziari, e l'impossibilità degli Stati più poveri di contribuire finanziariamente all'Organizzazione.

Gli Stati emergenti in via di sviluppo scaturiti dal processo di decolonizzazione costituiscono ormai la maggioranza nell'ambito dell'Assemblea generale, la quale è divenuta però, almeno secondo l'opinione di taluni ¹²,

the General Assembly as its fifty-ninth session, 2005 WORLD SUMMIT OUTCOME", doc. A/60/L.1, pp. 20-21.

¹² Sulla rilevanza dell'azione e sul futuro dell'Assemblea generale si interroga PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in L'ONU, cit., p. 43. È stata auspicata, soprattutto a partire dal 2005, nell'ambito del "club di Budapest", la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU, eletta democraticamente, con funzioni consultive, al fine di introdurre una dimensione parlamentare rappresentativa dei popoli nel sistema dell'ONU. Data la difficoltà di creare un organismo di questo tipo, si è evidenziata, da parte dell'Unione

un “forum négligeable où se déversent des flots de paroles sans portée juridique et sans influence politique”

A)

L'Assemblea generale è comunque l'organo più rappresentativo nell'ambito dell'Organizzazione, in quanto composto dei delegati di tutti gli Stati membri, e, quindi, espressione delle opinioni di tutti i Paesi del mondo. Va però notato che, ad eccezione di alcune risoluzioni di importanza fondamentale quali ad es. la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e la Dichiarazione del Millennio, molte risoluzioni dell'Assemblea appaiono ripetitive, oscure e inapplicabili. Ciò sminuisce la credibilità dell'organo, cui viene addebitata una scarsa incisività ed efficacia di azione.

In realtà l'Assemblea non può qualificarsi come un Parlamento mondiale, dotato del potere di legiferare e di emanare disposizioni normative vincolanti: ha semplicemente il potere di emanare risoluzioni aventi il contenuto di raccomandazioni.

In tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali la responsabilità principale (se non esclusiva) spetta al Consiglio di Sicurezza il quale è dotato di un potere decisorio e vincolante, implicante la possibilità dell'adozione di misure sanzionatorie a carico degli Stati responsabili di violazione della pace e di atti di aggressione. L'Assemblea generale dispone, in questo settore, di un potere di discussione e di raccomandazione.

Il sistema onusiano di mantenimento della pace è costruito attorno a quello che viene definito “dualismo” o “bicefalismo singulier”, frutto del compromesso tra le Grandi Potenze partecipanti alla Conferenza di S. Francisco ed i medi e piccoli Stati (in particolare quelli dell'America Latina) che presero parte alla Conferenza¹³. In quella sede si cercò di realizzare un equilibrio tra l'organo a rappresentanza generale e quello di portata più ristretta a rappresentanza elitaria, caratterizzato dalla presen-

interparlamentare la necessità di assicurare una cooperazione più stretta e sistematica tra i Parlamenti nazionali e le Nazioni Unite. Il ruolo dell'Unione interparlamentare consisterebbe nel senso di mobilitare i Parlamenti al fine di realizzare una interazione con le Nazioni Unite. Cfr. *Chronique ONU, Les Nations Unies dans un monde uni*, n. 3, 2005, p. 44.

¹³ Vedi VIRALLY (M.), *L'Organisation mondiale*, Paris 1972, p. 82.

za di cinque membri permanenti con potere di veto nelle questioni non di procedura. Si ritiene che ciò avrebbe potuto rivelarsi di grande utilità nella soluzione di controversie internazionali coinvolgenti gli Stati medi e piccoli, spesso critici e ostili nei confronti del primato del Consiglio di Sicurezza.

La “rivitalizzazione” dei lavori dell’Assemblea generale onde accrescerne la rilevanza e le possibilità di intervento di fronte al Consiglio di Sicurezza, e farne uno strumento efficiente ed efficace in attuazione degli obiettivi dell’ONU, era stata incentivata con la risoluzione 47/233 del 17 agosto 1993, e con la risoluzione 48/264 del 29 luglio 1994¹⁴. La seconda risoluzione, in particolare, prevedeva direttive volte a razionalizzare l’ordine del giorno dell’Assemblea, e conteneva precise indicazioni circa i criteri cui doveva venire informata la nomina dei sei Presidenti delle grandi Commissioni. L’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea di ogni controversia tra Stati e di ogni situazione di tensione pericolosa per la pace e la sicurezza internazionali consente a tutti gli Stati che ne fanno parte di prendere posizione, di esprimere la propria opinione in un dibattito pubblico e di stigmatizzare comportamenti non conformi al diritto e all’etica internazionale, sempre che i dibattiti assembleari siano conclusivi e produttivi di risultati.

B)

Nella prassi sono noti i problemi relativi ad interventi volti a superare la competenza interna degli Stati, di cui all’art.2-7°cpv. della Carta dell’ONU, data l’indeterminatezza del disposto in questione in relazione alle questioni appartenenti “essenzialmente” alla competenza interna di uno Stato, che sembrerebbe precludere possibilità di apertura all’evoluzione del mondo e l’espansione delle possibilità di intervento delle Nazioni Unite in situazioni di crisi e di difficoltà.

Il dogma della “sovranità nazionale”, riaffermato nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, va adeguato alla tutela dei diritti umani e del diritto umanitario, alla luce della normativa internazionale in materia.

Il primato del principio della tutela dei diritti umani in tempo di pace

¹⁴ Vedine il testo in *L’ONU: le système institutionnel*. *Documents d’études, droit international public, La documentation française*, n. 3.02, éd. 2001, pp. 24-25.

e del diritto umanitario in tempo di guerra e di crisi è ormai un “acquis” in diritto internazionale, se pure con posizioni difformi rispetto alla portata di esso; pertanto il richiamo alla sovranità nazionale non può essere fatto valere per legittimare importanti violazioni dei diritti umani fondamentali¹⁵.

Nel corso dei lunghi dibattiti che hanno accompagnato i vari progetti di riforma del sistema delle Nazioni Unite¹⁶ è stata sollevata la questione dell'intervento umanitario fondato sulla responsabilità di proteggere popolazioni in difficoltà. Taluni hanno ravvisato in questo tipo di intervento una sorta di “neo-colonialismo”; altri hanno proposto di affidare questa responsabilità ad una istanza indipendente di valutazione dell'effettiva situazione umanitaria, composta di eminenti personalità a livello internazionale (direttori generali di organizzazioni internazionali, premi Nobel, responsabili di organizzazioni non governative, autorità religiose ecc...) ¹⁷. Il ruolo dell'ONU in questo settore è comunque determinante, e non può venire ostacolato da atteggiamenti contrari degli Stati, per impedire che il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea generale possano occuparsi della sorte di popolazioni in situazioni di pericolo imminente e adottare le misure necessarie per prestare loro aiuto e assistenza.

Per quanto concerne il Consiglio di Sicurezza vi è da superare il problema del veto che può venire posto dai cinque membri permanenti dotati di tale potere, nel caso di disaccordo tra essi circa la soluzione dei casi. Il problema va comunque superato e ridimensionato ricorrendo al principio della “protezione di umanità”, in modo da consentire al Consiglio di potere effettivamente operare non solo per ristabilire la pace e la sicurezza, ma anche per risolvere controverse situazioni di squilibri politici interni e di conflitti interetnici pericolosi per la pacifica coesistenza nel quadro internazionale.

Resta comunque il ruolo sussidiario e residuale dell'Assemblea generale la quale, nella sua qualità di organo principale a rappresentanza e

¹⁵ È noto il dibattito tra il Prof. Ago e la Prof. Saule circa la natura di norme di “jus cogens” delle norme sui diritti umani le quali, a giudizio della Prof. Saule, hanno valenza giuridica superiore rispetto a quelle sul riservato dominio degli Stati, mentre il Prof. Ago sosteneva che ciò non si poteva sempre dimostrare. Vedi SAULLE (M.R.), *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale, 2°ed., Napoli 2002, p. 66.

¹⁶ Cfr. *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*, edited by Müller, Kluwer Law International, 2001.

¹⁷ Vedi VEDRINE(H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, in L'ONU, cit., p. 131.

competenza generale, può richiamare l'attenzione della Comunità internazionale su ogni argomento rientrante nelle finalità dell'ONU e sui principi generali della cooperazione nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e fare su di essi raccomandazioni. Il potere di discussione e di raccomandazione dell'Assemblea generale può esplicarsi anche allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale nel settore politico, giuridico, economico e sociale, nonché per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione che sia suscettibile di pregiudicare il benessere generale o le relazioni amichevoli tra le nazioni. L'ambito dei poteri di discussione e di raccomandazione dell'Assemblea è assai esteso in base alla Carta dell'ONU, ma in pratica, come si è già notato, tali poteri si sono rivelati spesso inefficaci, data la complessità dell'intreccio dei rapporti nella vita di relazione internazionale.

Nel Rapporto dell'“High-level Panel” per la riforma dell'ONU si insiste in particolare sull'impegno sistematico nei confronti della “società civile”, da attuarsi mediante meccanismi adeguati ed in stretto contatto con l'Assemblea generale e le sue Commissioni principali, con cui le organizzazioni della società civile aventi rilevanza internazionale, e che meglio esprimono le istanze della società civile, dovrebbero instaurare un dialogo permanente: per combattere la corruzione, il terrorismo, la criminalità organizzata e gli altri mali che affliggono l'attuale società internazionale¹⁸.

4 -

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e a Washington, come la strage dell'11 marzo 2004 alla stazione Atocha di Madrid, il massacro perpetrato da gruppi terroristici alla scuola di Beslan nell'Ossezia del Nord nel settembre 2004 e l'attentato terroristico a Lon-

¹⁸ Nel Preambolo della Convenzione internazionale contro la corruzione del 2003 gli Stati parti alla Convenzione, per la considerazione che la corruzione è un “transnational phenomenon that affects all societies and economics”, hanno affermato l'esigenza di una cooperazione internazionale per prevenire e controllare tale fenomeno assai diffuso nella vita internazionale, e assai nocivo per lo sviluppo delle aree disagiate del mondo. Per il testo della “Convention against corruption” dell'11 dicembre 2003 vedi *International Legal Materials*, January 2004, p. 37 e ss.

dra il 7 luglio 2005, hanno evidenziato che gli Stati e le istituzioni della sicurezza internazionale non sono stati in grado di prevenire questi nuovi tipi di minacce alla società civile. Tali espressioni di violenza e di terrorismo, come ha esplicitamente ribadito l'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan in occasione del "summit" su "Democrazia, terrorismo e sicurezza" organizzato a Madrid nell'anniversario della strage di Al Qaeda dell'11 marzo 2004, costituiscono "un attacco diretto ai valori fondamentali che le Nazioni Unite rappresentano: la legalità, la tutela dei civili, il reciproco rispetto tra popoli di diverse fedi e culture e la pacifica risoluzione dei conflitti"¹⁹. Pertanto "le Nazioni Unite devono essere in prima linea nella lotta contro il terrorismo e, prima di tutto, nel proclamare che esso non può essere mai accettato o giustificato, per nessuna ragione".

I crimini di terrorismo, in quanto ostacolo alla via del dialogo e del negoziato ed alla creazione di una civiltà di pace, avevano indotto anche il Sommo Pontefice Giovanni Paolo II ad alcune riflessioni "per orientare il diritto internazionale verso il bene comune dell'intera famiglia umana"²⁰. In un discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa sede Giovanni Paolo II aveva espresso l'auspicio che il diritto internazionale potesse diventare "esclusivamente un diritto della pace, concepita in funzione della giustizia e della solidarietà".

La lotta al terrorismo richiede un impegno ed un'attenzione costante da parte dei vari "leaders" mondiali, con riferimento non soltanto ai "leaders" governativi e politici, ma anche a quelli che operano nelle organizzazioni della società civile, i quali debbono impegnarsi a denunciare ogni tattica terroristica come criminale e ingiustificabile, in quanto contraria ai diritti umani e alla legalità internazionale.

La rivoluzione tecnologica che ha radicalmente cambiato i metodi di comunicazione (i quali non hanno ormai più frontiere), i processi di informazione, i nuovi e più veloci mezzi di trasporto, hanno alterato i flussi migratori consentendo agli individui di partecipare, su scala mondiale, alla vita di relazione internazionale in modo prima inconcepibile. Ciò ha apportato indubbiamente benefici all'umanità intera, consentendo anche a individui stanziati nelle aree più periferiche di entrare in contatto con

¹⁹ Il discorso del Segretario generale dell'ONU in quella circostanza è riprodotto in "Il Corriere della Sera" di venerdì 11 marzo 2005, p. 6.

²⁰ Vedi GIOVANNI PAOLO II, *Un impegno sempre attuale: educare alla pace*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 15 e ss.

le zone più centrali e avanzate del pianeta, a vantaggio del progresso e dello sviluppo; ma può essere anche fonte di potenziali danni.

Anche gruppi umani di modesta entità, avvalendosi di certe tecnologie avanzate, possono essere in grado di provocare danni ingenti indipendentemente dal supporto di uno Stato.

Oggi più di prima le minacce alla pace e alla sicurezza sono interconnesse e “la minaccia nei confronti degli uni può trasformarsi in una minaccia per tutti”, come è stato rilevato nel Rapporto dell’“High-level Panel”²¹.

Dagli attacchi terroristici derivano anche danni economici di notevole consistenza, data la globalizzazione dell’economia. Da una stima della Banca mondiale emerge che, in conseguenza degli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001, notevoli sono stati i danni per l’economia mondiale.

Per la considerazione che il terrorismo “flourishes in environments of despair, humiliation, poverty, political oppression, extremism and human rights abuse” come in “contexts of regional conflicts and foreign occupation” la lotta a tale crimine non può prescindere dall’impegno di rimuovere le cause che ne sono all’origine e dal sostegno agli Stati che lo subiscono, onde rafforzare la loro capacità di preservare l’ordine e il primato del diritto²². Minacce alla sicurezza internazionale possono provenire anche dalla disponibilità di materiale nucleare e dalla possibilità di acquistare armi e tecnologie nucleari. Si impongono pertanto adeguati controlli sul traffico di tali strumenti di provocazione, sia entro i confini degli Stati che attraverso le frontiere.

I traffici illeciti, la corruzione, il crimine organizzato costituiscono altrettante sfide per la sicurezza e la stabilità della società civile, poiché minano alla base la democrazia e ostacolano una equilibrata crescita economica. Tali degenerazioni della vita di relazione internazionale richiedono una leale collaborazione tra gli Stati, in modo da sradicarle, ed una precisa assunzione di responsabilità da parte di Stati e di comunità umane.

²¹ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

²² Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565. Nel corso del “2005 WORLD SUMMIT OUTCOME” si è posto l’accento sull’impegno degli Stati al rispetto dei loro obblighi derivanti dal diritto internazionale ivi comprese le norme internazionali in tema di diritti umani, il diritto internazionale sui rifugiati e il diritto internazionale umanitario, nella considerazione che ogni Stato deve astenersi dall’organizzare, finanziare, incoraggiare, fare da tramite e sostenere attività terroristiche, e deve fare sì che il suo territorio non sia utilizzato a fini terroristici. Cf. doc. A/60/L.1, p. 23.

5 -

Gli Stati membri dell'ONU, sia quelli originari, sia quelli entrati successivamente a farne parte, hanno assunto precisi obblighi e responsabilità di cooperazione e di partecipazione all'Organizzazione e al sistema di sicurezza collettiva previsto nello Statuto, definito come il sistema del "potere comune"²³. Tale sistema, in ambito universale, si trova a doversi confrontare con il sistema tradizionale fondato sull'equilibrio tra le Potenze il quale, nel contesto dell'ONU, si è rivelato spesso condizionante dato che il potere decisivo in tema di pace e di sicurezza internazionali spetta al Consiglio di Sicurezza, che è fondato sul primato delle Grandi Potenze. Nell'art.24-1°cpv. della Carta di S. Francisco è detto che "al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome".

Lo Statuto delle Nazioni Unite, come già il Patto della Società delle Nazioni, è fondamentalmente informato al principio dell'uguaglianza fra tutti i Membri dell'Organizzazione. In linea di principio le differenze di potenza politica esistenti tra gli Stati membri non influiscono sulla loro condizione giuridica, che è uguale per tutti. La condizione di assoluta parità trova piena affermazione ed espressione nel quadro dell'Assemblea generale la quale non solo si compone dei rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'ONU, ma in essa tutti i membri concorrono in eguale misura alla formazione delle delibere collegiali²⁴.

L'Assemblea beneficia di un ruolo determinante nella designazione dei Membri elettivi degli altri organi principali (i membri elettivi del Consiglio di Sicurezza, i membri del Consiglio economico e sociale, oltre al Segretario generale e ai giudici della Corte internazionale di Giustizia).

Il ruolo determinante dell'Assemblea, congiuntamente a quello del Consiglio di Sicurezza, si appalesa anche in relazione all'ammissione di nuovi Stati membri all'Organizzazione (art.4 dello Statuto dell'ONU),

²³ Così BOBBIO (N.), *Il ruolo dell'ONU nel nuovo assetto internazionale. Problemi giuridici, etici e politici in un mondo trasformato*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 51.

²⁴ Vedi MORELLI (G.), *Eguaglianza e disuguaglianza fra i membri delle Nazioni Unite*, in "La Comunità internazionale", 1947, 1, p. 27.

alla sospensione (art.5) e all'espulsione (art.6), nonché alla partecipazione agli emendamenti e alla revisione dello Statuto (artt.108 e 109).

Di particolare rilevanza sono inoltre i poteri dell'Assemblea in relazione al bilancio dell'Organizzazione; in questo settore l'Assemblea dispone di notevole discrezionalità in ordine alla ripartizione delle spese derivanti dall'esecuzione delle delibere del Consiglio di Sicurezza. Le Grandi Potenze, che finanziano il nucleo essenziale delle attività operative dell'ONU, hanno comunque dimostrato che, almeno in linea di fatto, sono in condizione di opporsi alle delibere di carattere finanziario dell'Assemblea che esse non condividono ²⁵.

A)

Sino al 1960 l'Assemblea generale è apparsa come lo strumento del "containment" ideologico tra gli interessi occidentali e le contrapposizioni del blocco dell'Est. La risoluzione 377 (V) "Uniting for Peace", nota anche come "Dean Acheson" (dal nome del Segretario di Stato americano che ne fu ispiratore), emanata il 3 novembre 1950 in piena guerra fredda nel corso della guerra di Corea, ne costituisce l'espressione più significativa ²⁶. La risoluzione, determinata dalla paralisi del Consiglio di Sicurezza a causa del veto posto dall'Unione Sovietica, prevede che, nell'ipotesi di blocco del Consiglio, l'Assemblea possa fare agli Stati membri raccomandazioni appropriate "sulle misure collettive da adottare, ivi compreso, qualora si tratti di una rottura della pace o di un atto di aggressione, l'impiego della forza armata in caso di necessità, per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali". Nel caso in cui l'Assemblea non sia in seduta "potrà riunirsi in sessione straordinaria di emergenza entro le ventiquattro ore successive alla domanda presentata a tal fine".

La risoluzione "Uniting for Peace" suscitò vivi contrasti al momento della sua emanazione; in particolare l'URSS, come altri Stati, la considerarono contraria alla Carta dell'ONU poiché modificava sostanzialmente la ripartizione di competenze tra l'Assemblea generale e il Consiglio di Sicurezza. È stata comunque utilizzata di rado e con moderazione: nella crisi di Suez del 1956, di Ungheria nel 1956, del Libano nel 1958, del

²⁵ Vedi PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in L'ONU, cit., p. 45.

²⁶ Per il testo della risoluzione vedi *L'ONU: le système institutionnel*, in *Documents d'études. Droit international public*. La documentation française, 2001, n. 3.02, éd. 2001, p. 29.

Pakistan orientale nel 1971, dell'Afganistan nel 1980, della Namibia nel 1981²⁷.

Mentre al momento della sua emanazione, nel 1950, la risoluzione "Acheson" fu incentivata dal blocco occidentale per superare le "impasses" in Consiglio di Sicurezza poste dal blocco sovietico, successivamente essa è divenuta uno strumento a beneficio dei Paesi non allineati del Terzo mondo, i quali dispongono di una larga maggioranza nell'ambito dell'Assemblea. In difetto di mezzi materiali, militari e finanziari tali Paesi ne hanno fatto un uso moderato.

B)

In almeno due crisi recenti (quella del Kosovo e quella dell'Iraq) la risoluzione "Acheson" avrebbe potuto trovare applicazione in considerazione della paralisi del Consiglio di Sicurezza determinata dal veto della Russia e della Cina nella crisi del Kosovo, e della Russia, della Cina e della Francia nella crisi dell'Iraq. Data l'impossibilità di pervenire ad una soluzione concordata nel quadro del Consiglio di Sicurezza e ad una "pace condivisa", in conformità con la risoluzione 377 (V) avrebbe potuto venire convocata un'Assemblea straordinaria di emergenza su domanda sia del Consiglio di Sicurezza (con il voto di nove Membri qualsiasi), sia della maggioranza dei Membri dell'Organizzazione. L'Assemblea avrebbe potuto raccomandare (se non imporre) misure che probabilmente non avrebbero di molto modificato il corso degli eventi, ma avrebbero almeno "salvato l'onore delle Nazioni Unite" e facilitato la rimessa in gioco dell'Organizzazione, soprattutto nella gestione del "caso Iraq". È comunque mancata la volontà politica in questo senso²⁸.

6 -

Come si è già notato, il "bicefalismo" o dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali tro-

²⁷ Per alcune indicazioni circa l'applicazione della risoluzione vedi DEJAMMET (A.), *Soixante ans d'une histoire tourmentée*, in *L'ONU à l'épreuve, Questions internationales, La documentation française*, 2005, n. 11, p. 11.

²⁸ Vedi PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in *L'ONU*, cit., pp. 52-53.

va la sua “ratio” nella necessità di trovare un compromesso nel tradizionale contrasto tra grandi e piccoli Stati, e nella tendenza delle Grandi Potenze di “riservare a se stesse l’esame e la risoluzione delle maggiori questioni internazionali”, e la tendenza degli Stati più piccoli a partecipare su un piano di eguaglianza ai convegni e ai consessi tra Stati²⁹.

Con la creazione dell’Assemblea paritaria aperta, con eguali diritti, a tutti gli Stati membri, si è voluto tutelare l’interesse dei medi e piccoli Stati i quali, nel corso delle grandi conferenze diplomatiche internazionali, erano stati spesso tenuti in disparte ed esclusi dalle decisioni più importanti. Nel sistema onusiano si è però voluta evitare la prevalenza dell’Assemblea, composta anche di piccoli Stati non dotati dei mezzi adeguati per assumersi le necessarie responsabilità; nonostante le reazioni di coloro che contestavano la politica delle Grandi Potenze alla Conferenza di S. Francisco, i poteri dell’Assemblea generale furono limitati al potere di discutere pubblicamente questioni e principi di interesse comune, di richiamare su di essi l’attenzione degli Stati e della Comunità internazionale e di fare raccomandazioni in proposito.

Rispetto all’Assemblea generale il Consiglio di Sicurezza si trova, nel sistema dell’ONU, in una posizione certamente più forte e incisiva.

A differenza dell’Assemblea (che funziona ad intermittenza), il Consiglio di Sicurezza è organizzato in modo da poter funzionare in permanenza, in base all’art.28 della Carta. Ogni Membro deve, a tal fine, avere in qualsiasi momento un rappresentante nella sede dell’Organizzazione. La funzione operativa del Consiglio rispetto alle minacce alla pace, alla violazione della pace e agli atti di aggressione è comunque vincolata al consenso unanime di cinque Grandi Potenze membri permanenti (Stati Uniti, Russia (prima URSS), Francia, Gran Bretagna e Cina), i quali, nelle questioni “non di procedura” dispongono del diritto di veto, di cui possono fare uso con piena discrezionalità (art. 27-3°cpv. della Carta).

Dal momento che l’ONU è stata concepita come una “forza” organizzata a garanzia della pace e della sicurezza internazionali, è comprensibile che il potere decisorio in questo settore venisse concentrato nel gruppo delle Grandi Potenze le quali sono dotate di un prestigio e di un potere politico in grado di imporsi nei confronti di coloro che mettono a

²⁹ In tema di rapporti tra Assemblea generale e Consiglio, nell’evoluzione dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite vedi AGO (R.), *L’organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 3, pp. 505-524.

repentaglio tali valori, oltre che di un potenziale militare tale da poter fare fronte alla responsabilità di respingere attentati alla pace ed atti di aggressione.

Non si può comunque non ammettere che tali Stati abbiano spesso abusato delle loro prerogative e dei loro poteri, e che tendano a considerare l'ONU come il prolungamento della loro politica³⁰.

A partire dalla fine della guerra fredda e dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica gli Stati Uniti si sono trovati nella condizione di unica super-Potenza mondiale. Si avvertono comunque segnali di recupero da parte della Russia, la quale appare tesa a riconquistare un ruolo dominante nell'area dell'ex URSS; anche la Cina è in pieno risveglio in conseguenza delle trasformazioni nella sua politica estera ed economica, che sono però avvenute in modo confuso e contraddittorio.

L'Unione europea sta attraversando una grave crisi dopo l'esito negativo dei "referendum" francese e olandese sul nuovo trattato costituzionale. Si parla ora di una rifondazione organizzativa sostenuta da un rilancio integrazionista, sulla base dei 27 Stati che attualmente la compongono comprensivi della Bulgaria e della Romania, entrati a fare parte dell'Unione a partire dal 1° gennaio 2007. Altri Stati dell'area europea ripongono comunque nell'Unione europea aspettative e ambizioni in quanto ravvisano nella "Grande Europa" un antidoto nei confronti dell'isolamento politico ed economico, e una possibilità di acquistare credibilità sulla scena internazionale, dopo anni di difficoltà e di sforzi tesi alla modernizzazione politica ed economica.

Per quanto concerne gli Stati appartenenti alla "Comunità degli Stati indipendenti", creata nel 1991 e comprendente la Russia e le altre Repubbliche ex-sovietiche ad eccezione dei tre Stati baltici (Estonia, Lituania e Lettonia, che fanno parte dell'Unione europea) è evidente che l'adesione di essi ai dettami della "Grande Europa" dipenderà dagli orientamenti, dalla consistenza e dalla credibilità di tale Comunità di Stati ex-sovietici, la quale non ha ancora una propria autonoma soggettività rispetto agli Stati che ne fanno parte.

Nei confronti della "Grande Europa" integrata e in espansione non pochi nutrono un certo scetticismo. I più pessimisti temono che la "Grande Europa" sia, in realtà, condannata alla paralisi, o, comunque, ad

³⁰ Per alcune considerazioni sulle problematiche mondiali e sulla riforma dell'ONU vedi BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Peut-on réformer les Nations Unies?*, in *L'ONU*, cit., p. 5 e ss.

una profonda crisi di crescita e di maturazione³¹. Anche l'ingresso della Turchia suscita perplessità e contrasti.

Per quanto concerne la posizione dell'Italia nello scacchiere internazionale, si fa rilevare da parte di autorevoli esponenti politici, che l'Italia intende lavorare "in soluzioni che non ci allontanino dalla coerenza dei principi di politica estera e di sicurezza comune"³², affermati nell'ambito dell'Unione europea, cui l'Italia ha sempre dato il suo leale sostegno.

7 -

Sino dal momento della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si è posto il problema dei rapporti tra l'ONU e le organizzazioni internazionali regionali.

Nello Statuto dell'ONU ne è stato riconosciuto il ruolo fondamentale nel quadro del sistema di sicurezza collettiva; nel Cap. VIII della Carta è stata ammessa la priorità delle istanze regionali per la soluzione delle controversie di carattere locale, subordinando però l'adozione delle misure coercitive all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nel periodo successivo alla nascita dell'ONU le organizzazioni internazionali in dimensione continentale o regionale, più o meno integrate, più o meno limitative delle sovranità nazionali, hanno avuto larga diffusione nel contesto internazionale, anche in conseguenza dei limiti istituzionali della competenza dell'ONU. Il regionalismo internazionale ha avuto un notevole incremento soprattutto nel settore economico³³.

Una questione assai dibattuta è quella relativa al rapporto che lo

³¹ Per alcune opinioni sulla "Grande Europa" negli sviluppi della politica europea vedi *La Grande Europe*, édité par MAGNETTE (P.), Institut d'études européennes, Bruxelles, 2004.

³² In questo senso vedi, ad es., FRATTINI (F.), *L'Italia e le Nazioni Unite*, cit., p. 408, il quale confida in un ruolo di primo piano dell'Unione europea nell'ambito del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Sull'attività svolta dall'Italia all'ONU vedi "L'Italia al Palazzo di Vetro. Aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU", a cura di S. BALDI e G. NESI, Università degli Studi di Trento, 2005.

³³ Per una illustrazione delle principali organizzazioni regionali che cooperano attualmente con l'ONU vedi TÉNIER (J.), *Universalisme et régionalisme: les chemins du partenariat*, in *L'ONU à l'épreuve. Questions internationales, La documentation française*, n.11, p. 68 e ss., particolarmente p. 69.

Statuto dell'ONU ha inteso istituire tra l'Organizzazione mondiale e gli accordi e le organizzazioni regionali. Si è discusso in particolare se possa parlarsi di una integrazione di tali organizzazioni nel sistema di sicurezza dell'ONU, di una relazione di subordinazione rispetto all'ONU, oppure semplicemente di una ripartizione di competenze tra l'ONU e gli organismi regionali, ispirata al criterio del decentramento funzionale.

Accogliendo la tesi della cooperazione funzionale si afferma la complementarità dell'azione degli enti regionali rispetto all'azione delle Nazioni Unite, ferma restando la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

La tesi del ruolo sostitutivo delle organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite nel campo delle azioni a tutela della pace, in circostanze particolari, non trova una concordanza di opinioni, stante la posizione di centralità dell'ONU nelle azioni a tutela della pace e alla luce del principio di legalità³⁴.

A)

La questione della "legalità" alla luce del sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e della legittimità delle azioni predisposte è stata affrontata nel Rapporto dell'"High-level Panel", in cui si pone l'accento su "a common global understanding", e sull'accettazione "of when the application of force is both and legitimate"³⁵.

L'art.2-4°cpv. della Carta dell'ONU contiene un divieto assoluto e incondizionato dell'uso della forza da parte degli Stati membri nelle loro relazioni internazionali, con due eccezioni: il diritto di autodifesa individuale e collettiva in base all'art.51 della Carta, e le misure sanzionatorie autorizzate dal Consiglio di Sicurezza in base ai Cap.VII e VIII della Carta medesima, come reazioni a minacce alla pace, a violazioni della pace, e ad atti di aggressione.

Durante i primi quarantotto anni di vita delle Nazioni Unite gli Stati membri hanno spesso violato queste regole, ed hanno fatto uso della for-

³⁴ Vedi MARCHISIO (S.), *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna 2000, p. 283 e ss., anche per la bibliografia ivi indicata.

³⁵ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

za anche senza una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, spesso paralizzato dal veto, e senza una copertura credibile dell'art.51. La fine della guerra fredda tra il mondo dell'Est e quello dell'Ovest sembrava avere sbloccato il funzionamento del sistema onusiano, non più fondato sugli antagonismi di potere e sul confronto politico tra le due Super Potenze dotate del potere di veto, ma sul governo del diritto (rule of Law). Si era infatti affermato il convincimento che la sicurezza internazionale può essere meglio salvaguardata attraverso una equilibrata distribuzione di poteri che non mediante l'azione di una Superpotenza.

In pratica, peraltro, come nota il Rapporto dell'High-level Panel¹, possono sorgere complesse e delicate questioni. Nel Rapporto si prospettano alcune ipotesi: il caso in cui uno Stato reclami il diritto di esercitare l'autodifesa preventiva in previsione di un attacco non imminente; il caso in cui uno Stato appaia costituire una minaccia esterna attuale (o anche potenziale) per un altro Stato o un altro popolo, ma vi sia disaccordo nell'ambito del Consiglio di Sicurezza circa le misure da adottare; il caso in cui la minaccia sia prevalentemente interna allo Stato.

È evidente che, alla luce della Carta dell'ONU, e del primato del Consiglio di sicurezza in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, una azione militare preventiva non può venire legittimamente posta in essere senza avere prima sottoposto il caso al Consiglio di Sicurezza, il quale, dopo avere svolto le indagini necessarie ed operato una valutazione discrezionale del caso, potrà decidere le misure opportune per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. In base all'art.51 della Carta "fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie", "nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite" viene fatto salvo " il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva". Problemi di interpretazione del disposto in questione si pongono nell'ipotesi in cui l'attacco sia solo minacciato e la minaccia venga considerata e fatta valere come reale: un esempio può essere dato dall'acquisto, con provati intenti di ostilità, di armi nucleari da parte di Stati nemici o di gruppi terroristici.

Il Consiglio di Sicurezza deve essere costantemente informato dello sviluppo delle crisi a cura del Segretario generale il quale, in quanto organo indipendente, deve porsi al di sopra degli interessi delle parti; ai sensi dell'art.99 della Carta, il Segretario è dotato di un potere di iniziativa politico-diplomatica nel sistema dell'ONU. In pratica, possono peraltro verificarsi insufficienze e distorsioni nei collegamenti interorganici, per cui può venire lasciato "campo libero" all'autodifesa da parte di uno

Stato che si ritenga minacciato. Tale ipotesi è piuttosto frequente nella prassi. Nel corso del “2005 WORLD SUMMIT OUTCOME” si è evidenziata l'importanza di un migliore coordinamento e collegamento degli organi dell'ONU “Within their respective Charter mandates”.

B)

La Corte internazionale di Giustizia, nella sentenza resa il 24 ottobre 1986 sulle “Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua”³⁶ ha specificato che il principio relativo al divieto dell'uso della forza previsto nella Carta dell'ONU non ha sostituito quello rilevabile nel diritto internazionale consuetudinario, che continua ad esistere autonomamente. Si è fatta pertanto rilevare la possibilità che eventuali eccezioni al divieto, non previste espressamente dalla Carta, lo siano invece in base alla consuetudine internazionale³⁷.

Quanto alle modalità di esercizio della legittima difesa, non sono definite specificatamente nell'art.51. Ai sensi della citata sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 1986 nella controversia tra il Nicaragua e gli Stati Uniti, la legittima difesa deve essere proporzionata all'afflizione, e deve essere necessaria, deve cioè rispondere ad un attacco reale, per cui può essere eccepita la legittimità dell'autodifesa preventiva nel caso in cui non vi sia la certezza di un attacco imminente. Nella valutazione della Corte “dans le cas de la légitime défense individuelle ce droit ne peut être exercé que si l'État intéressé a été victime d'une agression armée. L'invocation de la légitime défense collective ne change évidemment rien à cette situation”³⁸.

Il contemperamento tra la sovranità e gli interessi nazionali e le regole poste in diritto internazionale e nel sistema di sicurezza collettiva dell'ONU richiede ovviamente l'affermazione di un potere esecutivo internazionale, effettivo ed efficace, che gli Stati non sono sempre disposti ad accettare: ciò produce inevitabilmente squilibri nei meccanismi di sicurezza internazionali³⁹.

³⁶ Cfr. C.I.J., Recueil 1986, p. 103.

³⁷ Vedi RONZITTI (N.), “Forza (uso della)”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, vol. II, pp. 1 e ss., richiamato da MARCHISIO (S.), *L'ONU*, cit. p. 61.

³⁸ Cfr. C.I.J., Recueil 1986, p. 103.

³⁹ Vedi in proposito i rilievi di NGUYEN QUOC DINH-PATRICK- DAILLIER, ALAIN PELLET, in *Droit international public*, Paris, 1999, p. 891 e ss., e particolarmente p. 946.

C)

Nell'ipotesi in cui uno Stato venga considerato una minaccia reale per un altro Stato o per un altro popolo, ma anche nel caso di popolazioni in pericolo in conseguenza di massacri perpetrati dallo stesso governo di uno Stato, si pone il problema dell'ingerenza, per fini umanitari, nell'ambito territoriale e nelle questioni interne di tale Stato; il problema è assai controverso, soprattutto quando l'ingerenza comporti l'impiego di mezzi militari.

Un caso particolarmente controverso e dibattuto è stato quello relativo alla crisi del Kosovo, in cui si sono poste questioni di legittimità, di ammissibilità giuridica e di garanzia del rispetto della legalità internazionale⁴⁰. L'intervento militare della NATO, anche se posto in essere per fini umanitari e per ripristinare un ambiente sicuro per le popolazioni minacciate, è avvenuto senza un'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, al termine di vari tentativi di soluzione pacifica posti in essere da diplomatici e da dirigenti di organizzazioni umanitarie. Nel 1999, dopo il fallimento della Conferenza di Rambouillet sul Kosovo, gli esponenti politici che vi avevano partecipato giunsero alla conclusione che tutti i metodi diplomatici erano stati impiegati senza esito, per fermare l'azione di pulizia etnica dell'armata jugoslava. Tre risoluzioni erano state adottate dal Consiglio di Sicurezza: esse condannavano con fermezza l'azione provocatoria di Milosevic, senza però autorizzare esplicitamente l'impiego della forza armata. Tali risoluzioni furono considerate come un punto di partenza per giustificare l'intervento, il quale si fondava sull'accordo unanime degli Europei e degli occidentali. La Russia, pur tenendo un atteggiamento moderato, solidarizzò con i Serbi. Come si è già notato, mancò in quella circostanza la volontà politica di attivare l'Assemblea generale sulla base dell'"Uniting for Peace".

In realtà il principio del non intervento non può essere fatto valere per coprire atti di genocidio e altre atrocità, così come violazioni del diritto umanitario su larga scala e operazioni di pulizia etnica, in considerazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 1948 (Genocide Convention), con cui gli Stati aderenti hanno convenuto che il crimine di genocidio, sia che venga commesso in

⁴⁰ Sulla guerra del Kosovo, alla luce della "legalità" internazionale, vedi PALMISANO (G.), *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la guerra del Kosovo*, in *La Comunità internazionale*, 2003, 1, p. 17 e ss.

tempo di pace che in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale, che va prevenuto e punito.

Per quanto concerne l'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo, non si può dubitare che, negli intenti, si sia trattato di un "intervento di umanità", effettuato sulla base del principio della "protezione di umanità", per cui possono essere legittimate ingerenze, anche con l'impiego della forza armata, per portare soccorso a popolazioni minacciate e dare loro protezione nel caso di uccisioni in massa, stupri, pulizia etnica con espulsioni forzate, esposizioni a contagi e malattie, mancanza di cibo ecc.⁴¹. È ovvio che l'azione in protezione va contenuta entro limiti rigorosi, e non deve provocare danni ed afflizioni.

Come ha notato l'ex-ministro degli affari esteri francese Vedrine (che partecipò alle riunioni diplomatiche di Rambouillet), nel caso dell'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo si è trattato "d'une exception, pas d'un précédent"⁴².

Nel Rapporto dell'High-level Panel" si sottolinea che, per fare fronte alla "responsabilità di protezione" in Paesi travagliati da conflitti e da gravi crisi, "Force, if it needs to be used, should be deployed as a last resort"⁴³.

8 -

Durante la guerra fredda tra Est e Ovest il blocco dei Paesi occidentali non era in grado di imporre alcuna soluzione all'altro blocco; gli stes-

⁴¹ Secondo LEANZA (U.) (*Diritto internazionale e interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 6, 2000, p. 27) il diritto internazionale "non esclude l'impiego della forza quando si tratti di tutelare valori ritenuti essenziali della Comunità internazionale".

⁴² Così VEDRINE (H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, in L'ONU, cit., p. 130. In relazione all'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo la Repubblica federale di Jugoslavia, con domanda introduttiva presentata il 29 aprile 1999, aveva denunciato la violazione del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e di numerosi altri obblighi e principi internazionali da parte delle Forze della NATO, e aveva chiesto alla Corte internazionale di Giustizia di adottare misure cautelari ai sensi dell'art. 41 dello Statuto della Corte e dell'art. 74 del suo Regolamento. La Corte si è pronunciata su tale ultima richiesta con un'ordinanza del 2 giugno 1999, in cui ha deciso di non potere indicare le misure cautelari per mancanza di competenza a giudicare sul merito dell'istanza, che poneva inevitabili implicazioni di carattere politico. Vedi *Riv. della coop. giuridica internaz.*, 2006, p. 67 e ss.

⁴³ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565, p. 57.

si Paesi occidentali, nell'ardore della lotta anti-comunista, violavano certi principi di non discriminazione che propugnavano. A partire dalla fine della contrapposizione tra il mondo dell'Est e quello dell'Ovest, i Paesi occidentali, e particolarmente gli Stati Uniti, ormai in una posizione di assoluto primato dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, si sono fatti promotori, sul piano universale, dei principi posti a tutela dei diritti umani e del valore della democrazia.

Come ebbe a rilevare l'ex-ministro degli esteri francese Vedrine, un esponente del governo è oggi considerato e valutato non tanto per il modo con cui difende gli interessi del suo Paese, ma per quanto egli fa "pour imposer le respect des droits de l'homme et de la démocratie aux régimes non démocratiques et notamment aux Russes, aux Chinois, aux Arabes et aux Africains"⁴⁴.

Gli occidentali non possiedono però la "bacchetta magica" per imporre i valori democratici e per trasformare il resto del mondo in aree democratizzate improntate a valori occidentali. Il mondo occidentale, nella trattazione di importanti crisi internazionali (come quella, recente, dell'Iraq) è apparso diviso, per cui è stato lasciato "campo libero" all'azione militare unilaterale degli alleati anglo-americani, con l'intento di promuovere la democrazia in Iraq.

Strategie efficaci e condivise si impongono oggi per rispondere a istanze e rivendicazioni irredentiste e autonomiste di comunità etniche e politiche e per contenerne certe spinte, in considerazione della disponibilità di armi, del traffico di armi, dell'afflusso di rifugiati da Paesi in guerra e in condizioni di sotto-sviluppo.

Le tragedie umanitarie in Somalia, Ruanda, Kosovo, Iraq, Darfur, Sudan, e recentemente in Libano, portano a considerare le responsabilità di certi governi, senza per questo rimettere in causa il dogma della sovranità nazionale, ma per limitarne e contenerne gli abusi.

L'ex Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali, in una Dichiarazione alla riunione del Vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992⁴⁵, nel quadro della "diplomazia preventiva" da lui propugnata, aveva posto l'accento sulla necessità dell'accertamento preventivo di zone a rischio di conflitti. Ciò necessita, ovviamente, di adeguati mezzi di informazione e di osservazione, di un sistema di comunicazioni perfe-

⁴⁴ Vedi VEDRINE (H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, cit., p. 133.

⁴⁵ Vedi l'estratto della Dichiarazione di Boutros Boutros-Ghali in *Documents d'études. Droit international public*. *La documentation française*, n. 3.02, éd. 2001, p. 43.

zionato e, di conseguenza, di consistenti risorse finanziarie, oltre che del consenso dei responsabili di governo delle aree a rischio. Occorrerebbe pertanto “réinventer de nouvelles formules fédérales pour l’avenir”.

L'ONU, in certi casi, è riuscita a mantenere il “cessate il fuoco” e a ristabilire la pace mediante l'attività operativa dei “Caschi blu”: in Africa, in America centrale, in Asia, in Europa. Spesso, però, la sua azione si è rivelata insufficiente e inefficace, anche per la scarsità dei mezzi finanziari a disposizione.

L'ex-Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, ha tentato di portare avanti un progetto di riforma dell'Organizzazione, in modo da infrangere il muro degli unilateralismi e rendere più efficace l'azione dell'ONU, nella considerazione del “real-world need”.

Quello che è essenziale – scriveva Roberto Ago – è vedere “se quella volontà di azione concorde che per ben diverse necessità comuni teneva unito il blocco delle Nazioni Unite durante il conflitto (mondiale), sia (ancora) capace di perpetuarsi in tempo di pace, e di mantenere unito, per fini diversi, un complesso di Stati”, assai più esteso rispetto alla portata iniziale dell'ONU⁴⁶.

Gli equilibri mondiali sono mutati, la politica delle Grandi Potenze non è sufficiente a contenere i fermenti autonomisti di gruppi etnici e minoritari, la geo-politica stenta a tenere il passo con la geo-economia, in continua espansione. Un esempio di questo fenomeno è dato dalla Cina contemporanea in cui “l'impetuoso sviluppo capitalistico, da un lato, e la rigidità del controllo politico comunista dall'altro offrono lo spettacolo di un Paese che si avvia sul cammino del progresso in un clima di incredibile confusione e incertezza”⁴⁷. Certi Stati sono lacerati da tensioni interne e stentano a trovare una precisa identità politica unitaria nel contesto internazionale (come l'Iraq del dopo conflitto, e lo Stato di Israele, teso alla definizione dei rapporti con l'area palestinese).

Oggi più che mai – ha rilevato Kofi Annan nel Rapporto presentato per la celebrazione del nuovo millennio, il 3 aprile 2000 – appare necessario un “ordre juridique international robuste, ancré dans les principes et les pratiques du multilatéralisme”⁴⁸.

⁴⁶ Vedi “L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite”, cit., p. 522.

⁴⁷ Sul caso Cina vedi DOMENACH (J.L.), *Dove va la Cina?. Da Tienanmen a oggi*, 1^{ed.} italiana, Roma 2003.

⁴⁸ Vedi “La préparation du XXI^e siècle : pour une « gouvernance » efficace”, estratto del Rapporto pubblicato in “Documents d'études – droit international public”,

Le sfide della mondializzazione pongono l'esigenza di una precisa definizione, quanto ai contenuti e alle regole, della "nuova civilizzazione planetaria", che appare astratta e indefinita, e, quindi, difficilmente gestibile sia sul piano economico che politico.

Esistono ancora fossati profondi che andrebbero colmati, contraddizioni e incoerenze nei sistemi politici ed economici dei vari soggetti internazionali, che rendono difficili il dialogo e la cooperazione. Come ha notato Kofi Annan "si les politiques suivies sont fragmentaires, insuffisantes ou incompatibles, il sera extrêmement difficile bien négocier le passage à un monde plus planétaire"⁴⁹.

9 -

Politici ed esperti economici si interrogano sulla possibilità che il sistema delle Nazioni Unite, comprensivo degli enti collegati⁵⁰, possa divenire lo strumento effettivo di un multilateralismo rinnovato, capace di inquadrare e controllare la mondializzazione liberale, in modo da garantire non solo la crescita e la stabilità globale, ma anche la condivisione del benessere e della prosperità tra i vari Paesi.

Un auspicio in questo senso è espresso nel Rapporto dell'"High-level Panel", in relazione all'impegno di cooperazione per prevenire e combattere la povertà, promuovere la crescita economica e uno sviluppo sostenibile. A tale fine la c.d. "architettura finanziaria internazionale" dovrebbe venire rafforzata e resa più coesa. Fondamentale è il ruolo spettante alle istituzioni finanziarie internazionali appartenenti alla "galassia" dell'ONU, quale il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo istituite al termine della Conferenza monetaria e finanziaria di Brettons Woods, che si tenne, con la partecipazione di 44 Stati, dal 1° al 22 luglio 1944 per preparare la riforma del sistema monetario internazionale e rilanciare gli scambi; la Conferenza fu convocata

La documentation française, n. 3.02, éd. 2001, p. 13. Per considerzioni sul futuro dell'ONU, anche alla luce delle proposte di riforma, vedi "Réformer les Nations Unies", in *Le Monde diplomatique*, Septembre 2005, n. 618, p. 1 e ss.

⁴⁹ Op. loc. cit.

⁵⁰ Per una indicazione sintetica delle Istituzioni collegate all'ONU vedi DORMOY (D.), *Les Institutions spécialisées: un essai de synthèse*, in *L'ONU à l'épreuve, Questions internationales, La documentation française*, n. 11, p. 56 e ss.

nell'intento di favorire la ricostruzione di Paesi devastati e di promuovere la prosperità, la stabilità politica e la pace.

Per quanto concerne lo svolgimento delle funzioni, tali Istituzioni specializzate collegate all'ONU costituiscono una deroga rispetto al principio dell'eguaglianza degli Stati⁵¹. La disuguaglianza tra i membri ha provocato critiche da parte dei Paesi del Terzo mondo, i quali si sono avvalsi della maggioranza acquisita nell'ambito dell'Assemblea generale per stimolare la creazione di istituzioni concorrenti, nel tentativo di instaurare un nuovo ordine economico internazionale, più rispondente ai loro bisogni. La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, organo sussidiario dell'ONU creato nel 1964, ha rappresentato un "forum" di discussione per il "gruppo dei 77", comprendente i Paesi del Terzo mondo; in quella sede il "gruppo dei 77" ha potuto contestare il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e il GATT, ed esprimere le proprie rivendicazioni di fronte ai Paesi sviluppati a economia di mercato. Tali Paesi si opposero però alla trasformazione della Conferenza in Istituzione specializzata.

A)

A partire dalla fine degli anni settanta del secolo scorso il ruolo del Fondo monetario internazionale e del gruppo della Banca mondiale⁵² si è accresciuto, nonostante le critiche mosse alle modalità di interpretazione date dal Fondo al processo di globalizzazione. Si era anche eccepito che numerosi Paesi, per ottenere il finanziamento dei loro progetti e la riconversione dei debiti contratti, dovessero sottomettersi ai programmi di aggiustamento strutturali predisposti dagli esperti delle Istituzioni finanziarie, considerate come i "gendarmi del mondo".

Alle Istituzioni finanziarie suddette si è aggiunta, a conclusione della tornata negoziale dell'"Uruguay Round" iniziata nel 1986, l'Organizzazio-

⁵¹ Il Fondo monetario internazionale funziona come una società per azioni. Nel Consiglio dei Governatori ogni Stato dispone di un numero di voti proporzionato alla quota sottoscritta, il cui ammontare, fissato al momento dell'adesione al Fondo, viene periodicamente rivalutato.

⁵² Il Gruppo della Banca mondiale ("World Bank Group") comprende oggi la BIRS (Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo); l'IDA (Associazione internazionale per lo sviluppo); L'IFC (Società finanziaria internazionale); la MIGA (Agenzia per la garanzia degli investimenti multilaterali); l'ICSID (Centro internazionale per la soluzione delle controversie sugli investimenti).

ne mondiale del commercio (OMC; World Trade Organisation, WTO), il cui Accordo istitutivo, firmato il 15 aprile 1994, è entrato in vigore il 1° gennaio 1995⁵³. L'OMC ha determinato una importante evoluzione che regola, sul piano universale, i rapporti commerciali internazionali nel quadro del "liberalismo organizzato" e del "multilateralismo istituzionalizzato". Essa, comunque, è autonoma rispetto all'Organizzazione delle Nazioni Unite e non costituisce formalmente un Istituto specializzato dell'ONU; esiste però, in base ad un regime di cooperazione concordato tra il Direttore generale dell'OMC e il Segretario generale dell'ONU⁵⁴, un accordo relativo allo scambio di informazioni e di documentazioni tra le due Istituzioni, alla partecipazione dell'OMC ai lavori delle Nazioni Unite in qualità di osservatore (e viceversa) e alla cooperazione tra i rispettivi organi amministrativi.

I rapporti di collaborazione tra l'ONU e l'OMC, se pure più limitati rispetto a quelli contemplati negli accordi di collegamento conclusi tra l'ONU e le Istituzioni specializzate, sono un indice del contributo che l'applicazione del sistema commerciale multilaterale facente capo all'OMC può dare alla realizzazione degli obiettivi fissati nella Carta dell'ONU in tema di cooperazione economica e sociale e di sviluppo⁵⁵.

Il sistema delle Nazioni Unite (comprendente l'ONU e le Istituzioni specializzate) ha sviluppato numerose strategie e piani di azione tendenti a ridurre le disuguaglianze tra il livello di vita dei Paesi ricchi e dei Paesi in via di sviluppo. Tali metodi e programmi di azione, finalizzati al mantenimento di relazioni pacifiche e amichevoli tra i Membri dell'ONU, comportano precipuamente un'assistenza tecnica e finanziaria a beneficio dei Paesi in sviluppo, e una cooperazione economica che investe e coinvolge all'incirca due terzi della popolazione mondiale⁵⁶.

B)

L'assistenza tecnica consiste nella messa a disposizione delle conoscenze necessarie per lo sviluppo economico dei Paesi interessati, e viene

⁵³ Vedi PICONE (P.) – LIGUSTRO (A.), *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2000, anche per l'ampia bibliografia ivi indicata.

⁵⁴ Cfr. WTO doc. WT/GC/W/10 del 3 novembre 1995.

⁵⁵ Vedi PICONE (P.) – LIGUSTRO (A.), op. cit., pp. 77-78.

⁵⁶ Per una esposizione sintetica in materia vedi MESTRE – LAFAY (F.), *L'ONU. Que sais-je?*, 17^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 100 e ss.

attuata mediante l'invio di missioni di esperti, l'attribuzione di borse di studio a coloro che provengono dai Paesi in sviluppo, la creazione di centri di formazione e di cicli di studi, l'invio "in loco" di forniture e di materiali. I programmi e i piani predisposti nel quadro istituzionale dell'ONU ed enti collegati vengono sottoposti agli Stati interessati per averne il consenso.

L'assistenza finanziaria ha come obiettivo di supplire alle carenze finanziarie dei Paesi con un insufficiente livello di sviluppo, mettendo a loro disposizione capitali e divise straniere per sviluppare le industrie e permettere l'acquisto delle strutture necessarie, in modo da favorire un'equilibrata espansione economica⁵⁷.

Poiché il volume dei capitali privati, nei Paesi in via di sviluppo, è insufficiente, occorre un apporto di fondi provenienti da Istituzioni internazionali, in modo da evitare l'espansione finanziaria di Paesi economicamente forti, tale da asservire gli Stati più deboli e bisognosi.

Sono stati pertanto creati i noti "Fondi speciali" dell'ONU, quali organi sussidiari, come il Fondo per la popolazione, il Programma alimentare mondiale (creato nel 1962 in collaborazione con la FAO), il Fondo per l'esplorazione delle risorse naturali (creato nel 1973), il Fondo delle Nazioni Unite per la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo (istituito nel 1979). Tra gli organi sussidiari istituiti dall'Assemblea generale assume particolare rilevanza l'UNCTAD, creata inizialmente come riunione occasionale di organi di Stati: tale organismo è competente a formulare principi e politiche sul commercio e lo sviluppo, a fare proposte sull'attuazione di tali principi e a negoziare strumenti giuridici multilaterali.

L'ONU ha inoltre svolto, attraverso l'opera dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale, un'attività quasi-normativa, consistente in raccomandazioni e dichiarazioni di principi intese a orientare il comportamento degli Stati membri e delle altre Istituzioni internazionali.

Particolarmente significativa è la Carta dei diritti e dei doveri econo-

⁵⁷ La tematica dello sviluppo e della eliminazione della povertà rientra tra gli obiettivi dell'Unione europea. Con una risoluzione presentata dalla Commissione per gli affari esteri del Parlamento sulle priorità e le raccomandazioni dell'Unione europea in vista della 61^a sessione della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite a Ginevra, i deputati europei, nel ritenere che un sistema di scambi multilaterali libero, equo e favorevole allo sviluppo "rappresenta un meccanismo efficace per sradicare le cause della povertà e della fame ... invitano l'Unione europea a promuovere un sistema siffatto garantendo al contempo un maggiore accesso ai mercati per i Paesi più poveri e fornendo una adeguata assistenza tecnica connessa con il commercio". Vedi Doc. B 6 – 0086/2005.

mici degli Stati, contenuta nella risoluzione del 12 dicembre 1974 dell'Assemblea generale⁵⁸, la quale ha riaffermato il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali (come già la risoluzione dell'Assemblea del 14 dicembre 1962), pur ribadendo l'obbligazione generale di cooperazione per lo sviluppo, e particolarmente per il trasferimento di tecnologie. Di notevole significato è anche la Dichiarazione concernente l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale, emanata con risoluzione dell'Assemblea generale del 1° maggio 1974, la quale poneva l'esigenza di una più ampia cooperazione tra gli Stati.

C)

Nel corso degli anni ottanta e novanta del secolo scorso, in seguito all'affermazione dei principi del libero mercato, della concorrenza internazionale e della globalizzazione dei mercati, si sono poste nuove priorità. Con la Dichiarazione sulla cooperazione economica adottata dall'Assemblea generale nel 1990, prendendo atto dei mutamenti intervenuti, si è posto l'accento sulla responsabilità di ciascun Paese nel promuovere politiche nazionali di sviluppo.

Alla tematica della cooperazione economica e sociale e dello sviluppo sono state dedicate numerose importanti conferenze mondiali, convocate a cura dell'ONU soprattutto a partire dagli anni novanta: la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992; la Conferenza su ambiente e sviluppo del 1994; il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995; la IV Conferenza mondiale sulla donna di Pechino del 1995; la Conferenza di Istanbul sugli insediamenti umani del 1996; la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Johannesburg nel 2002.

Una Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo si è tenuta a Monterrey nel 2000. Nella Dichiarazione finale della Conferenza si è posta la necessità di un nuovo "partenariato" tra Paesi ricchi e Paesi in sviluppo, con l'obiettivo della creazione di un sistema economico mondiale veramente equo e aperto a tutti. Pur constatando l'insufficienza

⁵⁸ Vedi DI BLASE (A.), *La Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*, in *Diritto del commercio internazionale*, a cura di GIARDINA e TOSATO, Milano, 1996, pp. 147-155. Sulle tematiche della cooperazione economica e sociale nel quadro dell'ONU vedi l'ampia trattazione contenuta in MARCHISIO (S.), *L'ONU*, cit., pp. 345-386.

delle risorse messe a disposizione dei Paesi poveri, la Dichiarazione non conteneva indicazioni circa l'ammontare dell'aiuto offerto.

La maggior parte delle attività operative di cooperazione tecnica delle Nazioni Unite e degli enti collegati viene finanziata mediante il metodo della contribuzione volontaria degli Stati donatori. Tale metodo di finanziamento volontario implica la libertà degli Stati di determinare l'an e il quantum dei contributi stessi.

Altri metodi di finanziamento meglio rispondenti all'esigenza di assicurare risorse finanziarie certe e prevedibili sono stati comunque previsti. L'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan aveva istituito, nel 1997, l'Ufficio per il finanziamento dello sviluppo, onde reperire risorse nuove addizionali nel settore del capitale privato.

L'esigenza di dare nuovo impulso, nel quadro mondiale, alla cooperazione economica e sociale per lo sviluppo ha incentivato l'idea di una riforma del settore nel contesto dell'ONU, di cui si iniziò a discutere già a partire degli anni settanta del secolo scorso⁵⁹. Varie proposte sono state elaborate, volte a una ristrutturazione e a una rivitalizzazione del Consiglio economico e sociale, e a una ridefinizione della rete degli organi subsidiari. Proposte sono state avanzate anche da parte di gruppi non governativi e di istituzioni private. Si è parlato anche della creazione di un Consiglio di Sicurezza economico, con compiti da definire.

10 -

Nel Rapporto dell'"High-level Panel" si fa rilevare la funzione del Consiglio economico e sociale nel settore dei diritti umani, in quanto "arena in which States measure their commitments to achieving key development objectives in an open and transparent manner" e in quanto "development cooperation forum"⁶⁰.

Pertanto le riunioni annuali tra il Consiglio economico e sociale e le istituzioni finanziarie internazionali "should be used to encourage collec-

⁵⁹ Vedi *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*, edited by Müller, Kluwer Law International, 2001. Gli obiettivi di cooperazione per lo sviluppo sono stati particolarmente accentuati nel corso del "2005 WORLD SUMMIT OUTCOME" nella considerazione che "sustainable development, in its economic, social and environmental aspects, constitutes a key element of the overarching framework of United Nations activities". Cfr. Doc. A/60/L.1, p. 2.

⁶⁰ Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565, p. 90.

tive action in support of the Millennium Development Goals and Monterrey consensus”, in modo da rendere più compatta e coerente la politica dell’ONU nel settore economico e sociale, e rafforzare “its coordination with the Bretton Woods institutions and bilateral donors”

Nel quadro dell’azione del Consiglio economico e sociale per i diritti umani fu istituita, con risoluzione del Consiglio del 15 febbraio 1946, su raccomandazione dell’Assemblea generale, la Commissione per i diritti umani. La Commissione iniziò i suoi lavori nel gennaio 1947 con l’elaborazione della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, approvata dall’Assemblea generale il 10 dicembre 1948 con una risoluzione avente il contenuto di raccomandazione (sfornita, quindi, di efficacia vincolante).

La Dichiarazione universale del 1948 ha segnato l’inizio del percorso delle Nazioni Unite nella formulazione e nella specificazione dei diritti umani.

A partire dal 1949 la Commissione dei diritti umani ha iniziato l’elaborazione del progetto del Patto internazionale sui diritti civili e politici, contenente previsioni relative alla creazione di un Comitato dei diritti umani, avente funzioni inquirenti e di buoni uffici. La Commissione ha elaborato anche un progetto relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Il 16 dicembre 1966 l’Assemblea generale ha adottato una risoluzione contenente i due Patti, corredati da un Protocollo facoltativo il quale disciplina la competenza del Comitato, cui è confidato il compito di pronunciarsi sulle istanze individuali in relazione al rispetto dei diritti civili e politici. I Patti internazionali sono entrati in vigore internazionale nel 1976, all’atto del deposito del 35° strumento di ratifica⁶¹.

Il rispetto, la promozione e la salvaguardia dell’universalità dei diritti umani costituiscono un obiettivo centrale dell’ONU, come è stato riaffermato anche nella Dichiarazione del Millennio. La Commissione dei diritti umani, composta di 53 Stati, eletti ogni tre anni in base al principio di un’equa distribuzione geografica⁶², a partire dagli anni sessanta ha sviluppato una funzione di controllo sul rispetto dei diritti umani da parte

⁶¹ Un’ampia e documentata Raccolta degli Atti internazionali in tema di diritti umani è contenuta in “Dalla tutela giuridica all’esercizio dei diritti umani”, a cura di M. R. SAULLE, Napoli 2000. Nel quadro dei diritti umani vedi anche il “Codice internazionale della migrazione e dell’asilo”, a cura di L. MANCA, con prefazione della Prof. M. R. SAULLE, in *Scienza del diritto e dell’economia*, Napoli 2004.

⁶² Vedi *The United Nations and Human Rights*, a cura di ALSON, New York, 1994, p. 126 e ss.

degli Stati membri dell'ONU in seguito all'adozione di alcune procedure (235 del 1967, e 1503 del 1970) tali da consentire alla Commissione di esaminare questioni relative alla situazione esistente in determinati Paesi relativamente alla tutela dei diritti umani, e di ricevere petizioni in base alle due procedure indicate.

Alla Commissione era stato conferito il compito di promuovere il rispetto dei diritti umani "globalmente", in modo da favorire la cooperazione internazionale in materia, da contestare la violazione dei diritti umani in determinati Paesi e da assistere alcuni Paesi "in building their human rights capacity".

Negli ultimi anni la Commissione aveva però perduto credibilità nello svolgimento dei suoi compiti, per la presenza nel suo ambito di esponenti di Stati assai discutibili per quanto concerne il rispetto e la tutela dei diritti umani, quali la Libia, Cuba e il Sudan.

Si era eccetto inoltre che, mentre nella prima metà della sua esistenza, la Commissione era composta di esponenti altamente qualificati ed esperti nel settore dei diritti umani, in prosieguo questa prassi era stata interrotta a detrimento della qualità e della professionalità del suo operato.

Nella Risoluzione presentata dalla Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo sulle priorità e le raccomandazioni dell'Unione europea in vista della 61^o sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra⁶³, si era rilevata la necessità che l'Unione europea e le Nazioni Unite potessero operare attraverso una consultazione, una cooperazione ed un coordinamento rafforzati. In tale ambito i deputati europei avevano sollecitato l'Unione europea ad assumere un ruolo di primo piano in seno alla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, e avevano chiesto che l'Europa patrocinasse una serie di risoluzioni sulla situazione di circa 25 Paesi (tra cui la Cina, l'Iran, l'Iraq, la Cecenia, l'Afganistan, il Sudan, lo Zimbabwe, i Territori palestinesi), e su particolari questioni e tematiche come i diritti civili e politici, economici, sociali e culturali.

Il 15 marzo 2006, dopo cinque mesi di estenuanti trattative, l'Assemblea generale ha approvato, con una maggioranza di 170 voti a favore, tre astensioni (da parte di Bielorussia, Iran e Venezuela) e quattro voti negativi (USA, Israele, le Isole Palau e le Isole Marshall), una Risoluzione con cui è stato creato un nuovo organismo per la tutela dei diritti umani

⁶³ Cfr. Doc. B 6 – 0086/2005.

nel mondo: il Consiglio dei diritti umani, che prende il posto della screditata Commissione ONU di Ginevra. Il nuovo organismo si compone di 47 membri eletti direttamente dall'Assemblea generale per un triennio. Le sessioni annuali passeranno da una a tre, con la possibilità di convocare sessioni di emergenza. Non sono mancati rilievi critici nei confronti del nuovo organismo.

Recente è anche l'istituzione della Commissione di consolidamento della pace (Peacebuilding Commission), con il compito fondamentale di aiutare gli Stati coinvolti in un conflitto nella gestione delle transizioni verso una pace duratura (creata il 20 dicembre 2005).

11 -

Per rafforzare la tutela della persona umana in periodi di conflittualità e di crisi l'ONU ha incentivato l'istituzione di istanze internazionali per la repressione di atti commessi in violazione del diritto internazionale umanitario.

Per sanzionare le violazioni gravi del diritto umanitario nella ex-Yugoslavia e in Ruanda sono stati istituiti, quali organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza (in relazione alla responsabilità del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza), il Tribunale penale internazionale per l'ex-Yugoslavia con sede all'Aja⁶⁴, e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda⁶⁵. Tali organismi non sono giurisdizioni permanenti, ma tribunali "ad hoc", e sono destinati a scomparire una volta che i loro compiti siano stati completamente espletati.

Nello svolgimento delle loro funzioni tali organi hanno incontrato difficoltà nel mettere in stato d'accusa i principali responsabili degli atti criminosi e nel reperimento delle prove, a scapito della credibilità degli organi stessi.

La Corte penale internazionale, istituita in seguito a negoziati condotti inizialmente nel quadro delle Nazioni Unite e poi nell'ambito della Conferenza diplomatica di Roma il 17 luglio 1998 con l'adozione dello Statuto della Corte, si differenzia dai precedenti Tribunali "ad hoc" per il suo carattere permanente e per il fatto che la sua creazione si fonda su di

⁶⁴ Cfr. ris. n. 808 del Consiglio di Sicurezza del 10 febbraio 1993.

⁶⁵ Cfr. ris. n. 955 dell'8 novembre 1994.

una convenzione internazionale soggetta a ratifica e non su misura di una risoluzione dell'ONU⁶⁶.

La Convenzione è entrata in vigore l'11 aprile 2002, in seguito al deposito del 60° strumento di ratifica. Soltanto due Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza l'hanno ratificata: Francia e Gran Bretagna.

La Corte ha sede all'Aja, è composta di 18 giudici indipendenti ed è competente a conoscere dei crimini commessi sul territorio di uno Stato parte della Convenzione.

La Corte è una istituzione indipendente rispetto alle Nazioni Unite; il collegamento con l'ONU è però previsto dall'art. 2 dello Statuto della Corte, attraverso un accordo "approvato dall'Assemblea degli Stati Parti allo Statuto ... concluso dal Presidente della Corte a nome di quest'ultima".

Per quanto concerne la competenza "ratione materiae", la Corte, in base all'art. 5 dello Statuto, ha competenza in ordine "ai crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale": il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra, il crimine di aggressione. Gli Stati Parti alla Convenzione non hanno però trovato l'accordo sulla definizione del crimine di aggressione, né sul ruolo del Consiglio di Sicurezza e della Corte in materia. La questione è stata pertanto rinviata.

Quanto al crimine di terrorismo, non figura esplicitamente nello Statuto della Corte. In assenza di riferimenti espliciti, si ritiene da taluni che l'uso di terrorismo nucleare, chimico e batteriologico possa farsi rientrare nell'ambito dell'art.7 dello Statuto medesimo, il quale, tra i crimini contro l'umanità, ricomprende gli attacchi estesi o sistematici contro popolazioni civili, con la consapevolezza dell'attacco⁶⁷.

A)

Come si è già rilevato, il terrorismo è considerato come un attacco ai principi e ai valori fondamentali espressi nella Carta delle Nazioni Unite. Nel Rapporto dell'"High-level Panel on Threats, Challenges and Change" è stata proposta la seguente definizione del terrorismo: "Qualsiasi azione (...) mirata a causare la morte o gravi danni fisici a civili o non combat-

⁶⁶ Vedi MARCHISIO (S.), *Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, in *Affari esteri*, 1998, p. 821 e ss.

⁶⁷ Di questa opinione è l'ambasciatore Roberto Toscano, dal 2003 ambasciatore d'Italia a Teheran. Vedi "Il dubbio dell'Occidente. Chi è il vero terrorista?" colloquio di C. MAGRIS con R. TOSCANO, in "Il Corriere della Sera", 5 maggio 2005.

tenti quando lo scopo di tale atto, per la sua natura o il suo contesto, sia quello di intimidire una popolazione o costringere un governo o una organizzazione internazionale a compiere un qualsiasi atto o ad astenersi da esso". Questa proposta di definizione è stata recepita dal Segretario generale nel suo Rapporto "In Larger Freedom".

La lotta contro il terrorismo è al centro dell'attività internazionale ed è oggetto di intensi dibattiti a livello diplomatico, in cui vengono messe a confronto realtà diverse e poste in luce difformità di impostazione e difficoltà di contemperare interessi opposti, nazionali e collettivi⁶⁸.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite difende una concezione universale della lotta anti-terrorista, in conformità con gli obiettivi enunciati nella Carta di S. Francisco.

L'azione dell'ONU nel settore dell'anti-terrorismo risale al 1960. Dal 1972 in sede ONU si cerca di arrivare ad una definizione precisa di terrorismo. Come ha notato l'ambasciatore Toscano⁶⁹ "quando si parla di terrorismo si confondono fini e mezzi, si prende posizione sulla legittimità o meno della causa per cui l'azione terroristica viene messa in atto e, se la causa viene ritenuta buona, l'azione non è più definita come terroristica". Nel settore del terrorismo siamo dunque nel campo "della più assoluta soggettività". Ciò ha dato luogo, da parte di Stati, a reazioni armate unilaterali nei confronti degli Stati accusati di ospitare o di sostenere attivamente il terrorismo internazionale. Nel corso degli anni alcuni Stati (soprattutto Israele e gli Stati Uniti) hanno usato la forza contro altri Stati per reagire agli attentati terroristici provenienti dal terrorismo di questi ultimi, e, per giustificare le reazioni armate, hanno invocato il diritto di legittima difesa⁷⁰. Non si è comunque ancora formato un chiaro convincimento circa la legittimità o meno dell'uso della forza armata contro i terroristi; fra la maggioranza degli Stati è diffusa l'opinione contraria al ricorso alla legittima difesa preventiva rispetto ad attacchi terroristici, in nome degli obiettivi di pacifismo enunciati nella Carta dell'ONU. Alcuni Stati, come Israele, gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Russia hanno manifestato un opposto convincimento in proposito, almeno in presenza di

⁶⁸ Vedi SOLLIER (J.), *La politique antiterroriste de l'ONU*, in "Questions internationales. Les terrorismes", *La documentation française*, n. 8, 2004, p. 52 e ss.

⁶⁹ Vedi "Il dubbio dell'Occidente. Chi è il vero terrorista?" colloquio di C. MAGRIS con R. TOSCANO, cit.

⁷⁰ Sulla prassi degli Stati in relazione alle risposte armate al terrorismo vedi CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 179 e ss.

circostanze gravi e pericolose per la pacifica coesistenza, determinate da minacce reali da parte di gruppi terroristici.

B)

I tragici accadimenti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti hanno incentivato una partecipazione attiva del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per imporre agli Stati varie obbligazioni in tema di lotta contro il terrorismo⁷¹. La risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza adottata il 28 settembre 2001 e l'istituzione di un Comitato "ad hoc", il c.d. Counter-Terrorism Committee (con il compito di controllare il rispetto della risoluzione e degli obblighi da essa discendenti) rappresentano momenti fondamentali nella lotta contro il terrorismo internazionale, e provano l'intenzione dell'ONU di mantenere un suo ruolo nella prevenzione delle minacce terroristiche e nel perseguirne i responsabili.

Con la risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza è stata imposta agli Stati l'obbligazione di predisporre al proprio interno tutte le misure necessarie per combattere il terrorismo e di rafforzare la cooperazione interstatale in relazione alla circolazione delle informazioni relative ai gruppi terroristici e alla repressione degli atti terroristici. Con la risoluzione suddetta il Consiglio ha anche invitato gli Stati a ratificare le dodici convenzioni settoriali in tema di terrorismo. Numerosi Stati hanno ora adottato una legislazione nazionale in tema di terrorismo molto specifica e dettagliata, ed hanno ratificato le convenzioni internazionali nel settore.

Sul piano normativo l'impegno dell'ONU nei confronti della lotta contro il terrorismo si è espresso con la negoziazione di una serie di convenzioni internazionali relative a specifici atti di terrorismo, il cui scopo è quello di fare sì che gli attentatori non sfuggano alla giustizia penale. Tali Convenzioni – tra cui vanno ricordate la Convenzione dell'Aja del 1970 in materia di dirottamento aereo, la Convenzione di New York del 1973 in tema di attacco contro persone internazionalmente protette, la Convenzione di Montreal del 1971 sul sabotaggio aereo, la Convenzione di New York del 1979 sulla presa di ostaggi, la Convenzione di Roma del 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, la Convenzione del 1997 sugli attentati terroristici con l'uso di esplosivi, la Convenzione sul finanziamento del terrorismo del 9

⁷¹ Vedi SOLLIER (J.), *La politique antiterroriste de l'ONU*, cit., p. 52 e ss.

dicembre 1999 – sono fondate sul principio aut dedere aut prosequi. Esse pongono a carico degli Stati contraenti sul cui territorio è presente il presunto autore dell'atto incriminato l'obbligo di estradarlo allo Stato contraente che ne faccia richiesta, oppure di deferirlo alle proprie autorità di giurisdizione. Come rileva Cassese⁷², in relazione all'applicazione di tali Convenzioni si sono posti alcuni problemi dati dal fatto che ad alcune di esse non partecipavano tutti gli Stati e che esse non contengono previsioni atte a garantire l'attuazione coercitiva degli impegni assunti e non impongono agli Stati contraenti l'obbligo di ricercare le persone sospettate di avere commesso i crimini in questione. Un ulteriore elemento di debolezza delle Convenzioni indicate consiste, secondo Cassese, nel fatto che lo Stato contraente sul cui territorio si trova il presunto autore di uno degli atti vietati non ha, in definitiva, l'obbligo di esercitare l'azione penale nei confronti di quest'ultimo; tali Convenzioni prevedono infatti che il caso sia sottoposto alle autorità inquirenti le quali dovranno decidere se avviare o meno il procedimento penale⁷³.

Si discute oggi sull'elaborazione di una Convenzione generale sul terrorismo internazionale (la c.d. "comprehensive convention"); nel corso dei lavori preparatori sono però emerse divergenze circa l'esigenza o meno di distinguere le attività terroristiche dalla "legitimate struggle of peoples against foreign occupation and alien domination". In effetti l'uso deliberato della forza delle armi da parte di Stati è già chiaramente proibito dalle norme internazionali di diritto umanitario; quanto al diritto di resistere all'occupazione straniera, tale diritto non può comprendere il diritto di uccidere o menomare deliberatamente i civili.

Le posizioni degli Stati sono risultate distanti anche sull'idea di fondo che ispira la formulazione del testo in questione; mentre per alcune delegazioni la Convenzione generale dovrebbe sostituire quelle settoriali (almeno negli aspetti in cui tra l'una e le altre sia riscontrabile un contrasto), per altre delegazioni sarebbero le convenzioni settoriali a dover prevalere su quella generale⁷⁴.

⁷² vedi *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 177.

⁷³ vedi CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 177. Il testo delle Convenzioni internazionali relative a specifici atti di terrorismo è contenuto in "International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism", United Nations, New York, 2001.

⁷⁴ Cfr. *Report of the ad hoc Committee A/58/37*, Annex II, part A, par. 9, richiamato in *La comunità internazionale*, 2004, 4, p. 735.

C)

L'Assemblea generale dell'ONU, il 13 aprile 2005, ha approvato per "consensus" un progetto di convenzione "for suppression of acts of nuclear terrorism", la quale dovrebbe svolgere un ruolo determinante nell'impedire ai terroristi l'accesso alle armi di distruzione di massa. La questione relativa alla legittimità dell'uso delle armi nucleari è una delle più delicate e controverse in diritto internazionale. Nel diritto internazionale convenzionale non vi è né un divieto specifico, né una esplicita autorizzazione circa l'utilizzazione di armi nucleari; né si è formata in materia alcuna specifica norma consuetudinaria. Per quanto concerne l'uso delle armi nucleari a scopo di aggressione, è indubbio che esso si porrebbe in contrasto con l'art. 2-4°cpv. della Carta dell'ONU, come si desume dal parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia del 1996 sul caso della "Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari"⁷⁵. Anche l'uso delle armi nucleari a scopo preventivo è contrario all'art. 2-4°cpv. della Carta dell'ONU, in quanto incompatibile con i fini delle Nazioni Unite, tra cui rientra quello di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale". A tale proposito va richiamata la nota di protesta inviata al governo degli Stati Uniti il 10 agosto 1945, tramite la Svizzera, dal governo giapponese; in tale nota si affermava che la bomba atomica lanciata su Hiroshima era contraria al diritto internazionale, poiché essa aveva prodotto sofferenze non inferiori a quelle provocate da altre armi espressamente vietate dal diritto internazionale. Con la sentenza pronunciata dalla Corte distrettuale di Tokio nel 1962 nel caso Shimoda, la Corte giapponese sancì la illegittimità dell'attacco effettuato con l'uso di armi atomiche, anche in base al principio che vieta l'uso di armi suscettibili di causare sofferenze non necessarie⁷⁶.

Nel 1946 gli Stati Uniti proposero, in sede di Nazioni Unite, la conclusione di un'intesa in base alla quale tutti gli Stati avrebbero rinunciato alle armi nucleari, e tutte le attività nucleari sarebbero state poste sotto il controllo di una apposita Organizzazione internazionale. Nel 1961 l'Assemblea generale, su proposta della delegazione irlandese, approvò una

⁷⁵ Cfr. I.C.J. Reports, 1996, p. 266, par. 105C.

⁷⁶ Il testo della sentenza può leggersi in L. FRIEDMAN (a cura di), *The Law of War. A Documentary History*, New York, Random House, 1972, vol. II, pp. 1688 e ss.

risoluzione in cui veniva auspicata la conclusione di un accordo in base al quale gli Stati nucleari si impegnassero a non rinunciare al controllo delle armi nucleari, e gli Stati non nucleari a non acquisire il controllo di tali armi.

Al 1965 risalgono la proposta americana di un progetto di Trattato di non proliferazione delle armi nucleari presentata al Comitato dei Diciotto, e la proposta sovietica di un progetto di Trattato di non disseminazione delle armi nucleari presentata all'Assemblea generale dell'ONU; va menzionata la proposta italiana di "moratoria nucleare" dei Paesi non nucleari, in attesa che maturassero le condizioni per la conclusione di un Trattato⁷⁷.

Il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari è stato aperto alla firma il 1° luglio 1968 ed è entrato in vigore il 5 marzo 1970⁷⁸.

Nel Preambolo del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari si pone l'accento sulla necessità di impedire gli effetti devastatori di una guerra nucleare; sull'opportunità di porre termine, in conformità con le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, alla proliferazione delle armi nucleari; sull'intendimento di promuovere la distensione internazionale. Viene comunque fatto salvo il principio della libertà degli scambi di informazioni scientifiche e tecniche e dell'accesso ai benefici dell'energia nucleare.

Gli impegni fondamentali derivanti dal Trattato sono enunciati negli artt. I, II e III. L'art. I pone a carico degli Stati militarmente nucleari l'impegno di non trasferire armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi sotto il controllo di altri Stati e di non assistere gli Stati non nucleari a fabbricarli o a procurarseli. L'art. II enuncia gli impegni degli Stati non

⁷⁷ Sui precedenti del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari vedi *"Il Trattato contro la proliferazione nucleare"*, a cura di E. BETTINI, Bologna, Il Mulino, 1968, p. 9 e ss. Vedi anche CASSESE (A.), Non proliferazione nucleare: chiaroscuri di un Trattato, in Riv. dir. internaz. 1974, p. 423 e ss.

⁷⁸ Sul Trattato di non proliferazione e sulla problematica del nucleare vedi POLITI (M.), *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, Padova 1984. L'Italia, che ha firmato il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari il 28 gennaio 1969, ratificandolo con legge n. 131 del 24 aprile 1975, ha accompagnato la sua adesione con una Dichiarazione nella quale esprime tra l'altro la convinzione che gli scopi del Trattato siano compatibili con le norme regolatrici dell'Euratom. L'adesione dell'Italia è avvenuta in seguito ad un lungo e approfondito dibattito sulle responsabilità e sugli interessi di lungo termine dell'Italia nelle relazioni internazionali. Vedi BOSCO (G.), Brevi note sulla 7ª Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare, in Riv. della cooperazione giur. int.le, 2006, p. 61.

militarmente nucleari, consistenti nel non accettare armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, nel non fabbricarli, nel non accettare alcuna assistenza a fabbricarli. L'art. III riguarda i controlli che hanno lo scopo di impedire la diversione, verso armi nucleari o altri congegni esplosivi, dell'energia nucleare. Il trasferimento di materiale nucleare, da utilizzarsi solo per scopi pacifici, deve avvenire sotto il controllo dell'Agenzia internazionale per l'Energia atomica (AIEA), la quale è una Istituzione appartenente alla famiglia delle Nazioni Unite ed ha sede a Vienna.

Nel Rapporto dell'“High-level Panel. Threats, Challenges and Change” sono contenute alcune indicazioni che gli Stati militarmente nucleari dovrebbero seguire. In primo luogo, coerentemente con l'art. VI del Trattato di non proliferazione nucleare, tali Stati dovrebbero orientarsi nel senso del disarmo e porre in essere misure specifiche per tenere fede a tale impegno. Gli Stati nucleari dovrebbero anche affermare il preciso impegno di non fare uso di armi nucleari contro Stati non nucleari. Come previsto dall'art. VIII, cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato, nel 1975, si riunì a Ginevra la prima Conferenza di riesame; seguirono le successive, a cadenza quinquennale fino all'ultima, del 2005, che si è tenuta a New York dal 2 al 27 maggio 2005.

In una Risoluzione comune sull'ultima Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione del 2005, il Parlamento europeo, che ricorda come l'obiettivo ultimo dell'Unione europea sia l'eliminazione totale delle armi nucleari, ha chiesto “nuove iniziative sul disarmo volte ad impedire ai terroristi di entrarne in possesso”. I deputati europei hanno sollecitato poi il bando degli esperimenti nucleari, sostenendo l'istituzione di una “zona libera” dal nucleare in Medio Oriente, nonché l'inserimento di clausole di non proliferazione in tutti gli accordi della Unione europea. Anche gli Stati Uniti sono stati invitati a chiarire la quantità e gli obiettivi strategici del loro arsenale tattico sulle basi europee⁷⁹.

Particolare attenzione è stata dedicata, nella Risoluzione del Parlamento europeo, alla situazione di Iran e Corea del Nord, entrambi Paesi detentori di materiale nucleare. L'Iran persegue un proprio programma nucleare: a tale proposito i deputati europei hanno ribadito il loro sostegno all'accordo di Parigi del 15 novembre 2004 in virtù del quale l'Iran si è impegnato a sospendere il suo programma di arricchimento dell'uranio, e hanno invitato il governo iraniano a fornire garanzie oggettive

⁷⁹ Vedi “Nucleare: bando totale delle armi, monito a Corea del Nord e Iran”, in Parlamento europeo – Rassegna – Sessione plenaria 7-10 marzo 2005, pp. 24 e ss.

quanto alla natura non militare del suo programma nucleare. In sintesi, l'intento delle varie proposte sul tema del nucleare è quello di consentire agli Stati di continuare a sviluppare programmi di utilizzazione dell'energia nucleare a fini pacifici, con le relative cautele e gli adeguati controlli, come consentito dall'art. IV del Trattato di non proliferazione, prevenendo al contempo la diversione delle tecnologie nucleari e dei materiali nucleari in programmi clandestini di riarmo nucleare.

La Corea del Nord si era ritirata dal Trattato di non proliferazione l'11 gennaio 2004. Da allora è stato impossibile un accertamento circa la reale consistenza del materiale nucleare di cui dispone. Il Parlamento europeo aveva espresso preoccupazione per il fatto che tale Paese, il 10 febbraio 2005, aveva dichiarato di possedere armi nucleari e, pertanto, aveva sollecitato la Corea del Nord a unirsi al Trattato di non proliferazione e a ottemperare ai relativi obblighi.

È recente l'intesa del 19 settembre 2005, con cui la Corea del Nord si è impegnata ad uscire dal programma di armamento nucleare e a riconoscere il Trattato di non proliferazione che aveva abbandonato. La Dichiarazione congiunta, con la firma di Cina, Russia, Corea del Nord e del Sud, Giappone e USA, chiude un pericoloso conflitto politico-diplomatico che durava dal 1979. L'internazionalizzazione del ciclo nucleare è stimolata particolarmente dal contenzioso sulla natura e lo scopo dei programmi nucleari in Iran, in considerazione delle dichiarazioni aggressive del "leader" politico integralista di quel Paese nei confronti dello Stato di Israele e dell'occidente in genere. Il Consiglio di Sicurezza, dell'ONU ha ora imposto all'Iran di "sospendere tutte le attività legate all'arricchimento e alla lavorazione dell'uranio, inclusi ricerca e sviluppo", con la minaccia di sanzioni economiche contro Teheran. Comunque le discussioni e i negoziati proseguono.

12 -

In virtù dell'art. 11 della Carta dell'ONU, l'Assemblea generale "può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro". Qualsiasi questione del genere per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di Sicurezza da parte dell'Assemblea generale, prima o dopo la discussione. Come si è notato a più

riprese, la responsabilità principale, se non esclusiva, in tema di pace e di sicurezza internazionali, spetta, nel quadro dell'ONU, al Consiglio di Sicurezza, il quale è fondato su una posizione di primato e di privilegio di cinque Grandi Potenze nucleari (Stati Uniti, Federazione russa, Cina, Francia e Gran Bretagna), dotate del potere di veto. Una modifica, in senso ampliativo dei suoi componenti, è in corso di elaborazione, in modo da rendere tale organo più rispondente alla realtà politica del mondo attuale.

In effetti, come è stato notato⁸⁰, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, pur ponendosi come ente unitario nel quadro della Comunità internazionale nell'attuazione degli obiettivi fondamentali di pacificazione e di civilizzazione, presenta una struttura "tridimensionale", in quanto espressa in tre distinte dimensioni.

A)

Esiste una ONU delle piccole e medie Potenze espressa nel quadro dell'Assemblea generale in cui tutti gli Stati membri della Organizzazione sono rappresentati in una posizione di eguaglianza; una ONU accentrata nella figura del Segretario generale e nel Segretariato che opera in una posizione di indipendenza rispetto agli Stati ed è responsabile soltanto nei confronti dell'Organizzazione; ed una ONU delle Grandi Potenze, che è quella espressa con autorità dal Consiglio di Sicurezza le cui delibere possono essere condizionate dal veto o dalla minaccia del veto da parte delle Grandi Potenze. Nella valutazione dei casi sottoposti all'ONU ognuna delle tre espressioni identitarie dell'Organizzazione può rivelarsi determinante e fornire una propria soluzione; si pone quindi il problema di una articolazione più coerente e rispettosa degli obiettivi statutari nel quadro dei rapporti interorganici.

È noto che tutte le cinque Grandi Potenze fondatrici dell'ONU si sono spesso avvalse della facoltà di veto, in misura maggiore o minore. L'abuso del veto ha indotto a un giudizio negativo sul sistema onusiano di sicurezza, di cui ai cap. VI e VII della Carta di S. Francisco, ed ha incentivato un ritorno a posizioni unilaterali, contrarie allo spirito di soli-

⁸⁰ Vedi SUR (S.), *Le Conseil de Sécurité: blocage, renouveau et avenir*, in L'ONU, cit., p. 62; IDEM, *Les Nations Unies: l'un et le multiple*, in « L'ONU à l'épreuve », cit., p. 4.

darietà che anima il Preambolo e il primo capitolo della Carta, sia pure nel rispetto della competenza interna degli Stati⁸¹.

Un “valore aggiunto” per la soluzione dei conflitti e delle crisi aventi portata regionale e locale è costituito dalle organizzazioni regionali dotate di un autonomo sistema di sicurezza da porre al servizio delle Nazioni Unite, conformemente al capitolo VIII della Carta. In dimensione europea l’attenzione è oggi concentrata, oltre che sulla NATO e sulle sue ormai sperimentate potenzialità di azione, sull’Unione europea, sempre che venga dotata di consistenti strutture di sicurezza e di difesa⁸².

Dell’Unione europea fanno parte alcuni Stati d’Europa (Francia e Gran Bretagna) i quali sono al contempo membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L’impulso che all’orientamento di politica estera di tali Stati potrà derivare dalla partecipazione alla politica estera e di sicurezza comune ed integrata dell’Unione europea potrà rivelarsi determinante per la soluzione di conflitti e di gravi crisi pericolose per la pace e la sicurezza internazionali, deferite al Consiglio di Sicurezza dell’ONU, sempre che l’Unione europea possa superare le attuali crisi ed “impasses”, e possa divenire più coerente e coesa nel settore della politica estera e della sicurezza.

B)

Un grave pericolo per la pacifica coesistenza in ambito internazionale è rappresentato dai conflitti armati interni, che travagliano vari Paesi del mondo, e che sono frutto di contrapposizioni di interessi tra il governo legittimo e gruppi etnici o politici con tendenze disgregatrici o autonomistiche. Il governo legittimo ha, ovviamente, la tendenza a negare a tali gruppi uno “status” internazionale per mantenere intatte le proprie prerogative sul piano internazionale, mentre i gruppi in questione sono tesi all’acquisizione di una legittimazione internazionale⁸³. La partecipazione,

⁸¹ Sulla questione dell’unilateralismo vedi PICONE (P.), *La guerra contro l’Iraq e la degenerazione dell’unilateralismo*, in Riv. dir. internaz., 2003, p. 329 e ss.

⁸² Sui rapporti tra l’ONU e l’Unione europea per quanto concerne la politica di sicurezza e di difesa vedi VILLANI (U.), *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in “La Comunità internazionale”, 2004, 1, p. 63 e ss.

⁸³ Vedi, in proposito, le considerazioni di CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 137.

se pure indiretta, di Stati terzi i quali parteggiano per l'uno o per gli altri, complica spesso le cose e ostacola lo sviluppo di "relazioni amichevoli tra le nazioni", di cui al 2° cpv. dell'art.1 della Carta dell'ONU.

In un recente studio comparativo promosso dall'"International Bureau of Education" dell'UNESCO⁸⁴, è stato posto in rilievo il rapporto intercorrente tra l'educazione e la conflittualità, attraverso una valutazione delle esperienze acquisite in contesti socio-politici differenziati, quali la Bosnia Erzegovina e il Guatemala, il Libano e il Mozambico, l'Irlanda del Nord, il Ruanda e lo Sri Lanka. Sulla base di tali esperienze si è affermato che occorre distinguere tra l'educazione in quanto "accomplice to rebellion" e, conseguentemente, causa di "outbreak of armed conflict", e l'educazione in quanto "victim of overt violence".

Da uno studio della Banca mondiale, volto ad accertare il ruolo dell'educazione sia come causa scatenante di manifestazioni di violenza, sia come strumento per contenere la violenza sociale, emerge che, ai fini della prevenzione di conflitti e di manifestazioni di violenza, in contesti socio-politici turbati da crisi o da tensioni, il ruolo dell'educazione e della scolarizzazione (oltre che dell'informazione) può essere tanto positivo che negativo. In realtà l'educazione dei giovani può rivelarsi uno strumento efficace e insostituibile per prevenire manifestazioni di violenza e turbative all'ordine pubblico; talora, però, gli istituti di istruzione, in Paesi caratterizzati da crisi, da instabilità interna e da sotto-sviluppo, possono rivelarsi "violent environments", e i metodi educativi (o l'insufficienza di tali metodi) possono essere "important determinants of violence"⁸⁵.

Un preciso impegno nel senso della promozione dell'educazione a fini di pace e di sviluppo è stato assunto dai partecipanti al "WORLD SUMMIT OUTCOME" del 2005, i quali hanno evidenziato l'importanza del ruolo dell'UNESCO nel settore.

⁸⁴ Vedi "Education, Conflict and Social Cohesion", edited by TAWIL and HARLEY, UNESCO, International Bureau of Education, Geneva, 2004.

⁸⁵ Cfr. "Education, Conflict and Social Cohesion", cit., p. 5.