

Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE: l'Accordo quadro del 29 settembre 2020

Ivan Ingravallo

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

La collaborazione tra Unione europea e ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale si è recentemente ampliata grazie a un nuovo strumento giuridico. Si tratta dell'Accordo quadro bilaterale per la prestazione di reciproco sostegno nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo, firmato a New York il 29 settembre 2020, al termine di un lungo negoziato (da parte dell'UE esso fu autorizzato dal Consiglio il 5 marzo 2015), da Atul Khare, sotto-Segretario generale ONU per il supporto operativo, e dall'ambasciatore Olof Skoog, capo-delegazione UE all'ONU.

L'Accordo quadro rilancia e rafforza la collaborazione operativa tra le due organizzazioni, già oggetto della dichiarazione comune del 7 giugno 2007 sulla cooperazione ONU-UE nella gestione delle crisi e che, in questi anni, si è manifestata in più occasioni, attraverso l'instaurazione di diverse modalità di azione comune e in vari contesti territoriali¹. Peraltro, in base al suo art. 1, lo stesso non si applica agli accordi di cooperazione o assistenza tra le missioni ONU e le operazioni UE conclusi prima della sua entrata in vigore, né a quelli relativi ad ambiti diversi dalla prestazione di sostegno in materia di logistica, amministrazione e sicurezza. Si tratta di due significative delimitazioni del suo ambito di applicazione, che mostrano come l'Accordo quadro costituisca un compromesso tra l'ambizione di definire una cooperazione ampia e profonda e il rischio che, per arrivare a questa, il negoziato si protraesse ulteriormente e, forse, indefinitamente. È opportuno segnalare che, da parte dell'Unione europea, la firma dell'Accordo quadro è stata autorizzata con la decisione PESC 2020/1726 del Consiglio, del 14 settembre 2020. La competenza dell'Unione a concluderlo si fonda sull'art. 37 TUE, mentre è l'art. 218, paragrafi 5-6, TFUE a indicare il Consiglio quale istituzione competente in merito alla firma e alla conclusione dei trattati che riguardano esclusivamente la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), escludendo invece qualsiasi intervento del Parlamento europeo, a ulteriore conferma del carattere marcatamente intergovernativo della PESC.

L'Accordo quadro comprende 13 articoli e 4 allegati, che ne costituiscono parte integrante e hanno, quindi, il medesimo valore giuridico: due sono relativi a elementi tecnici (le categorie di beni, forniture o servizi di logistica che possono essere oggetto di prestazione e le categorie di materiali che possono essere trasferiti), un altro riguarda una questione di estrema importanza per quanto riguarda i comportamenti tenuti nel corso delle operazioni (vale a dire la politica di *due diligence* in materia di diritti umani delle Nazioni Unite e il sostegno dell'organizzazione universale alle forze di sicurezza

¹ In tema mi limito a rinviare, per la prassi rilevante e ampi riferimenti bibliografici, a G. Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, e a E. Cimiotta, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018.

non facenti capo all'ONU), l'ultimo attiene a un profilo meramente operativo (riguardante i punti di contatto delle due organizzazioni contraenti).

La disciplina contenuta nell'Accordo quadro rappresenta la cornice di riferimento per i successivi accordi tra le due organizzazioni per la prestazione di reciproco sostegno in materia di logistica, amministrazione e sicurezza da parte delle rispettive missioni/operazioni dispiegate sul terreno in situazioni di crisi e post-conflittuali². Ciò è confermato dall'art. 3 dell'Accordo quadro, ove è previsto che «[l]e modalità e disposizioni finanziarie dettagliate applicabili alla prestazione di sostegno sono concordate caso per caso e stabilite in accordi di esecuzione tecnica specifici della missione». Vi è, quindi, una chiara gerarchia tra l'Accordo quadro e i successivi accordi di esecuzione tecnica, che a loro volta disciplineranno profili di dettaglio con riferimento ai seguenti profili: categorie di sostegno fornito; disposizioni finanziarie a essi relative; responsabilità e risarcimenti; consultazione e soluzione di eventuali controversie.

Le categorie di sostegno includono, con un elenco esemplificativo, la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica (che vengono specificati nel già menzionato allegato 1), il trasferimento della proprietà dei materiali (di cui si occupa anche il ricordato allegato 2), la costruzione, la messa a nuovo e/o la consegna di infrastrutture, la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione al personale e/o ai beni e, infine, lo scambio di informazioni classificate³. Alquanto dettagliata è la descrizione dei profili finanziari degli accordi di esecuzione tecnica, contenuta nell'art. 7 dell'Accordo quadro, che si articola in principi generali, fondati sulla regola del rimborso dei costi (art. 7.2), e nella già richiamata ripartizione in prestazione di beni, forniture o servizi di logistica e di sostegno alla sicurezza e in vendita di materiali e infrastrutture, mentre lo scambio di informazioni classificate è (almeno quello) a titolo gratuito (art. 7.10).

Per quanto concerne la responsabilità derivante dall'attuazione dell'Accordo quadro, l'art. 9 stabilisce che l'ONU e l'UE non possano, di regola, essere considerate responsabili per le operazioni o le attività militari o di altro tipo condotte dall'altra parte, compresi i funzionari, il personale, i dipendenti e gli agenti. Salvo casi di negligenza grave o comportamento doloso, le due organizzazioni si dichiarano individualmente responsabili della risoluzione delle controversie e garantiscono e manlevano reciprocamente l'altra parte, i suoi funzionari, il suo personale, i suoi dipendenti e i suoi agenti, «da ogni pretesa risarcitoria, richiesta, perdita e responsabilità di qualsiasi natura o tipo in caso di decesso, lesioni, malattia o perdite e danni materiali subiti dai loro rispettivi funzionari, membri del personale, dipendenti o agenti a seguito dell'attuazione del presente accordo o ad essa connessi», ovvero «intentata o fatta valere da terzi in base o in relazione a loro atti o omissioni, o ad atti o omissioni commessi dai rispettivi funzionari, membri del personale, dipendenti e agenti nell'attuazione del presente accordo». L'art. 11 dispone invece che, qualora sorgano difficoltà, problemi, motivi di preoccupazione o controversie in merito all'attuazione dell'Accordo quadro, ONU e UE si consultino e raggiungano una soluzione amichevole attraverso il negoziato che, in ultima istanza, può arrivare a coinvolgere il Segretario generale dell'ONU e l'Alto

² Accordo quadro, art. 2.

³ Accordo quadro, art. 5.

rappresentante UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Limitatamente alla circostanza che una pretesa risarcitoria che non sia stata soddisfatta o una controversia non sia stata risolta attraverso il negoziato, l'art. 11.4 prevede l'intervento di un conciliatore o di un mediatore designato di comune accordo e, in caso di insuccesso della procedura di conciliazione o di mediazione, su richiesta di una delle parti le pretese risarcitorie o le controversie possono essere sottoposte ad arbitrato.

Come accennato, uno di profili di maggiore interesse dell'Accordo quadro del 29 settembre 2020 riguarda la tutela dei diritti umani. Il suo art. 10 stabilisce che le responsabilità assunte dall'ONU con questo Accordo sono soggette alla politica di *due diligence* in materia di diritti umani per quanto riguarda il sostegno dell'ONU a forze di sicurezza non facenti parte di questa organizzazione. Il riferimento è al documento del 25 febbraio 2013 con cui il Segretario generale Ban Ki-moon indicò all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza le regole di *due diligence* che l'ONU è tenuta ad adottare al fine di assicurare che il sostegno fornito a forze di sicurezza a essa non facenti capo rispetti i fini e principi della Carta ONU e la responsabilità dell'organizzazione di tutelare, promuovere e incoraggiare il diritto internazionale umanitario, gli impegni a favore dei diritti umani e quelli relativi ai rifugiati⁴. Si conferma, quindi, anche nell'Accordo quadro il mutamento di approccio dell'ONU in relazione all'esigenza di rispettare i diritti umani nei contesti operativi. Ciò non riguarda solo le operazioni di mantenimento della pace e le missioni politiche speciali, ma coinvolge tutti gli uffici, le agenzie, i fondi e i programmi ONU che svolgono tali attività. Per quanto riguarda il Consiglio di sicurezza, peraltro, questo rinnovato impegno trova conferma in alcuni dei mandati delle operazioni da esso istituite o autorizzate⁵.

L'art. 12 e l'art. 13 dell'Accordo quadro si pongono quali norme di chiusura, dedicate rispettivamente alle immunità e privilegi di ONU e UE, che non possono essere oggetto di rinuncia, esplicita o implicita, attraverso l'Accordo stesso, e alle regole su entrata in vigore, modifica e denuncia dello stesso. Esso non ha una durata predeterminata, ma sarà riesaminato a cinque anni dalla sua entrata in vigore (art. 13.3).

L'Accordo del 29 settembre 2020, nonostante i segnalati limiti, può essere valutato positivamente. Trovare un'intesa capace di conciliare le aspettative dei 27 Stati UE, da una parte, e dell'ONU, in particolare il suo Consiglio di sicurezza (che come noto ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale), dall'altra, non è infatti stato semplice. A mio parere, un Accordo con alcuni limiti è meglio di nessun Accordo, poiché manifesta una comune volontà di formalizzare e rendere stabile il legame operativo tra le due organizzazioni. Inoltre, qualora producesse buoni risultati, esso potrebbe sia portare a ulteriori accordi tra le stesse parti, sia costituire un possibile modello da riproporre in relazione ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali che da tempo cooperano con il Consiglio, eseguono una parte delle attività operative da esso decise o autorizzate ai sensi dei

⁴ UN Doc. A/67/775-S/2013/110, che, come ricordato, costituisce anche l'allegato 3 all'Accordo quadro.

⁵ In tema v., da ultimo, E. Nalin, *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018; S. Maus, *United Nations Peace Operations and Human Rights. Normativity and Compliance*, Leiden/Boston, 2020.

capitoli VII e VIII della Carta ONU⁶ e partecipano alle sue riunioni. Mi riferisco principalmente all'Unione africana, con la quale esiste già una prassi significativa, e ad altre organizzazioni aventi capacità operative già sperimentate (come ECOWAS, NATO, OSCE, OSA, ecc.). Non può neppure escludersi che nel prossimo futuro ulteriori organizzazioni possano essere interessate a sviluppare una competenza operativa e, di conseguenza, a instaurare simili forme di collaborazione con l'ONU e il suo Consiglio (si pensi ad alcune organizzazioni sub-regionali africane o asiatiche: ASEAN, SADC, SCO, ecc.).

Il rilancio della collaborazione operativa tra ONU e UE, indubbiamente favorita dalla condizione pressoché unica di organizzazione sovranazionale di quest'ultima, dotata di ampie competenze e di poteri incisivi per esercitarle, rappresenta un elemento positivo per un'efficace azione multilaterale volta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Più in generale, da tempo il Consiglio di sicurezza dell'ONU coinvolge in modo non episodico nei suoi lavori le principali organizzazioni regionali a carattere politico-militare, adeguando così, almeno sotto questo profilo, il suo funzionamento a una delle principali innovazioni intercorse nelle relazioni internazionali durante i 75 anni di vita dell'organizzazione universale. L'Accordo quadro del 29 settembre 2020 potrebbe costituire un ulteriore tassello verso il conferimento all'UE e, in prospettiva, ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali che cooperano stabilmente con il Consiglio di sicurezza, dello *status* di osservatore permanente dei suoi lavori⁷. Si tratterebbe di una innovazione significativa (fino ad ora il Consiglio non ha riconosciuto tale *status* a nessun soggetto internazionale), che potrebbe avere luogo senza emendare la Carta ONU. In questo modo si sancirebbe un salto di qualità nell'ultra-decennale processo di cooperazione tra Consiglio di sicurezza dell'ONU e UE e, in prospettiva, istituzionalizzando la collaborazione tra il Consiglio e le organizzazioni regionali e sub-regionali, si potrebbe, almeno in parte, rafforzare l'autorevolezza e la legittimità di quest'organo, considerata l'incapacità (o l'assenza di volontà) dell'ONU, specie dei cinque membri permanenti di quel Consiglio, di riformarlo, nonostante l'evidente anacronismo che lo caratterizza.

Dicembre 2020

⁶ Una mappa delle operazioni multilaterali di pace, predisposta dal SIPRI e aggiornata a maggio 2020, è reperibile su www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20_fill.pdf.

⁷ La proposta di attribuire all'UE lo *status* di osservatore permanente in Consiglio di sicurezza è certamente da preferire, in termini di realizzabilità, a quella di un seggio permanente per l'UE (ma anche per l'UA, l'ASEAN, l'OSA e l'OCI) nel Consiglio di sicurezza, recentemente avanzata, senza però approfondirne i profili giuridici, da N. Schrijver, *Strengthening the EU's Role in the UN Security Council Today*, 8 settembre 2020, reperibile *online*.