

LE MISURE DI CONTRASTO DELLA PIRATERIA NEL MARE  
TERRITORIALE SOMALO: OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA  
RISOLUZIONE 1816 (2008) DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

ANDREA CALIGIURI\*

Nella risoluzione 1816 (2008), del 2 giugno 2008, relativa alla situazione in Somalia, il Consiglio di Sicurezza, all'unanimità, agendo sulla base del Capitolo VII della Carta ONU, ha deciso che gli Stati che cooperano con il Governo Federale di Transizione della Somalia (TFG), possono far entrare proprie navi militari nelle acque territoriali somale e usare "all necessary means" per reprimere gli atti di pirateria, secondo modalità compatibili con le azioni che ciascuno Stato può intraprendere in altro mare contro la pirateria in base al diritto internazionale (par. 7) e senza che le misure adottate abbiano come effetto pratico di rifiutare o restringere il passaggio inoffensivo di navi di Stati terzi nelle acque territoriali somale (par. 8)<sup>1</sup>.

L'autorizzazione concessa sembrerebbe quindi stabilire un'eccezionale estensione del regime consuetudinario dell'alto mare al mare territoriale somalo, in merito alle misure che ogni Stato può adottare per la repressione degli atti di pirateria<sup>2</sup>. Nella risolu-

\* Ricercatore di diritto internazionale, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup> Prima dell'adozione della risoluzione in esame, il Consiglio di Sicurezza si era limitato a incoraggiare "Member States whose naval vessels and military aircraft operate in international waters and airspace adjacent to the coast of Somalia to be vigilant to any incidents of piracy therein and to take appropriate action to protect merchant shipping, in particular the transportation of humanitarian aid, against any such act, in line with relevant international law..." (risoluzione 1801 (2008), del 20 febbraio 2008, par. 12).

<sup>2</sup> La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, considerata dal Consiglio stesso corrispondente al diritto consuetudinario in relazione alle norme sulla repressione della pirateria (quarto considerando della risoluzione), prevede che ogni Stato nell'alto mare, o in ogni altra area non compresa nella giurisdizione di alcuno Stato, possa catturare le navi piratesche, arrestarne l'equipaggio e sequestrarne i beni, nonché sottoporre alla giurisdizione dei propri tribunali i pirati (art. 105); le navi abilitate ad effettuare la cattura per ragioni di pirateria sono unicamente le navi militari (art. 107). Sul fenomeno della pirateria marittima esiste una vasta letteratura, tra gli altri, si veda: DUBNER, *The Law of International Sea Piracy*, The Hague, 1980; AUNE, *Piracy and Its Repression under the 1982 Law of the Sea Convention*, in *Ocean Yearbook*, 1989, pag. 18 ss.; VOELCKEL, *La Piraterie est-elle une crime de droit des gens?*, in *Annuaire de la droit de la mer*, 2000, pag. 93 ss.; BECKMAN, *Combatting Piracy and Armed Robbery Against Ships in Southeast Asia: The Way Forward*, in *Ocean Development and International Law*, 2002, pag. 317 ss.; LEIUR, *Violence at sea: piracy in the age of global terrorism*, New York, 2007; S. PVEATT MENEFFEE, *An Overview of Piracy in the first Decade of the 21st Century*, in NORDQUIST E AL. (eds.), *Legal challenges in maritime security*, Leiden, 2008, pag. 441 ss.

zione in esame, peraltro, il Consiglio di Sicurezza ha affermato che l'autorizzazione concessa agli Stati che cooperano con la Somalia "applies only with respect to the situation in Somalia and shall not affect the rights or obligations or responsibilities of member states under international law, including any rights or obligations under the Convention, ... it shall not be considered as establishing customary international law" (par. 9)<sup>3</sup>.

Queste misure sono state adottate su esplicita richiesta e con il consenso del TFG. Si afferma infatti al par. 9 della risoluzione che "this authorization has been provided only following receipt of the letter from the Permanent Representative of the Somalia Republic to the United Nations to the President of the Security Council dated 27 February 2008 conveying the consent of the TFG...".

Questo elemento dovrebbe quindi indurre a ritenere che l'intervento di navi straniere nel mare territoriale somalo disponga di una base giuridica in diritto generale, indipendentemente dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Sarebbe allora poco comprensibile la preoccupazione che ha indotto i membri del Consiglio a precisare, nel paragrafo riprodotto *supra*, che la risoluzione non intende modificare il regime consuetudinario del mare territoriale.

L'esistenza del consenso del sovrano territoriale, e, quindi, di una base giuridica in diritto generale sufficiente a giustificare l'intervento nel mare territoriale somalo, solleva piuttosto il problema di individuare la funzione giuridica dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Da un punto di vista politico, la risoluzione ha probabilmente lo scopo di esprimere una forma di legittimazione istituzionale ad un intervento che gli Stati sarebbero comunque legittimati a compiere anche al di fuori del quadro delle Nazioni Unite<sup>4</sup>.

Qualora l'azione si fondasse unicamente sul consenso, la sua illiceità sarebbe esclusa a patto che la condotta degli Stati terzi rimanga nei limiti del consenso concesso<sup>5</sup>. Sen-

<sup>3</sup> Si noti come nel paragrafo 9, nella parte in cui si afferma che la risoluzione stessa non stabilisce una norma di diritto internazionale consuetudinaria, emerge la conferma della capacità del Consiglio di Sicurezza di incidere sul processo di formazione di una norma internazionale, mediante una prassi desumibile dal contenuto delle sue risoluzioni (sul punto, si veda CORTEN, *La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières*, in *Revue belge de droit international*, 2004, pag. 552 ss.). Diverso è, tuttavia, il caso in cui il Consiglio di Sicurezza modifichi temporaneamente le regole internazionali che legano gli Stati in funzione di esigenze legate alla tutela della pace e della sicurezza internazionale (sul punto, si veda HARPER, *Does the United Nations Security Council have the competence to act as Court and Legislature?*, in *New York Journal of International Law and Politics*, 1994, pag. 103 ss.). In particolare, con riferimento al diritto del mare, si pensi a tutte le risoluzioni che, in varie epoche storiche, sono state adottate per raccomandare o imporre agli Stati embarghi commerciali contro un determinato Stato, anche impedendo i commerci via mare e dunque autorizzando gli Stati a derogare alle norme del diritto internazionale che regolano le attività in mare e la navigazione internazionale, senza che ciò impegnasse la loro responsabilità sul piano internazionale (sul punto, si veda, in particolare, CATALDI, *La risoluzione n. 784 (1992) del Consiglio di sicurezza e il controllo in mare del rispetto dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia*, in *Riv. dir. int.*, 1993, pag. 139 ss.).

<sup>4</sup> PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2005, pag. 5 ss., spec. pag. 36 ss.

<sup>5</sup> Come è noto il consenso dello Stato territoriale è una causa di esclusione dell'illiceità internazionale qualora sia prestato anteriormente o contemporaneamente al comportamento non

za voler indagare la questione della legittimità del TFG e dei suoi membri ad impegnare la volontà dello Stato somalo, in relazione alla quale si potrebbero sollevare alcuni dubbi, quello che interessa mettere in rilievo è la modalità con cui il consenso delle autorità somale sarebbe stato espresso<sup>6</sup>.

Come emerge dalla lettera del 12 maggio 2008, il TFG aveva già autorizzato un certo numero di Stati a entrare nelle acque territoriali somale al fine di rispondere alla minaccia costituita dai pirati. È evidente che, in tal caso, il rapporto giuridico fra il sovrano territoriale e gli Stati che partecipano all'azione sarebbe un rapporto di tipo essenzialmente bilaterale, nel quale, quindi, il consenso determina il fondamento e i limiti dell'azione rispetto agli Stati verso i quali è espresso. Tuttavia, come emerge dalla stessa risoluzione, la richiesta di intervento del Consiglio di Sicurezza formula un controllo pieno ed effettivo motivata dall'incapacità del Governo somalo di esercitare un controllo pratico di controllo sul proprio territorio e sul mare territoriale e, quindi, dalla difficoltà pratica di controllare che le attività di repressione degli Stati terzi siano esercitate nei limiti del consenso espresso dal sovrano territoriale. Pertanto, la richiesta di apprestare all'azione una diversa base giuridica, data dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ha l'effetto di consentire che al controllo unilaterale del governo somalo si sostituisca quello istituzionale del Consiglio. Il rinvio che la risoluzione effettua al consenso dello Stato territoriale al fine di determinare i limiti dell'azione fa sì che il rapporto giuridico corrispondente si stabilisca non già su base bilaterale, fra lo Stato territoriale e gli Stati intervenienti, bensì fra questi ultimi e le Nazioni Unite, acquisendo uno spiccato carattere istituzionale<sup>7</sup>.

Questa osservazione potrebbe allora spiegare la funzione assegnata alla risoluzione 1816 (2008). L'adozione della risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza sembra co-

norme all'obbligo internazionale e qualora non sia viziato da dolo, violenza o incompetenza dell'organo statale che lo presta. Dunque, in presenza di un consenso liberamente e validamente espresso, l'ingresso di truppe straniere nel territorio di uno Stato – *rectius* di navi da guerra straniere nel mare territoriale di uno Stato – non si configura come uso illecito della forza nelle relazioni internazionali (sul punto, si veda, in particolare, DOSWALD-BECK, *The Legal Validity of Military Intervention by invitation of the Government*, in *British Yearbook of International Law*, 1985, pag. 189 ss.).

<sup>6</sup> Dopo oltre un decennio di guerra civile, il TFG è stato costituito come governo unitario della Repubblica somala, sulla base della *Transitional Federal Charter of the Somali Republic*, sottoscritta da diverse fazioni somale, a Nairobi, nel febbraio del 2004. Basti qui ricordare che il TFG è riconosciuto come governo legittimo della Somalia dalle Nazioni Unite e dall'Unione africana, nonché dalla maggior parte degli Stati della comunità internazionale; tuttavia, è noto come esso non eserciti alcun potere effettivo su buona parte del territorio somalo e che il Somaliland, autoproclamatosi indipendente, sfugge interamente al suo controllo. Per maggiori approfondimenti sulla questione, si veda, in particolare, YUSUF, *Government Collapse and State Continuity: The Case of Somalia*, in *Italian Yearbook of International Law* 2003, pag. 11 ss.; KOSKENMÄKI, *Legal Implications resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia*, in *Nordic Journal of International Law*, 2004, pag. 1 ss.

<sup>7</sup> Senza entrare nel merito di una valutazione dei poteri del Consiglio di Sicurezza alla luce della Carta ONU, si deve sottolineare come nelle ipotesi di incapacità di controllo di zone del proprio territorio da parte di uno Stato e per esplicita richiesta del sovrano territoriale, il ruolo del Consiglio si configura in termini di vera e propria supplenza dell'esercizio di funzioni di governo del territorio interessato.

*Le misure di contrasto della pirateria nel mare territoriale somalo*

stituire un elemento fondamentale dell'intenzione espressa dal TFG di cooperare con altri Stati per contrastare il fenomeno della pirateria. La risoluzione, infatti, recepisce i limiti sostanziali del consenso del TFG all'azione di Stati terzi. A sua volta, il Governo somalo è tenuto, in forza della risoluzione, a comunicare l'instaurarsi di forme di cooperazione con Stati terzi in attuazione della risoluzione al Segretario generale delle Nazioni Unite. Il rilievo del consenso somalo quale presupposto giuridico dell'adozione della risoluzione sembra tale che il suo venir meno dovrebbe far cessare gli effetti autorizzativi della risoluzione a favore degli Stati terzi.

Situazioni di questo tipo, ancorché infrequenti, non sono del tutto sconosciute nella prassi recente. Un esempio è dato dalla risoluzione 1101 (1997), del 28 marzo 1997, relativa all'Albania. In quella circostanza, constatando la propria incapacità di assicurare l'ordine pubblico in una parte del paese, la Repubblica d'Albania chiese al Consiglio di Sicurezza la costituzione di una forza multinazionale di intervento a protezione delle attività umanitarie nel suo territorio<sup>8</sup>. La richiesta ufficiale di sostegno e il consenso espresso all'intervento di una forza multinazionale composta da quegli Stati che avevano accettato di cooperare con l'Albania erano già stati formulati in una sede diversa da quella delle Nazioni Unite<sup>9</sup>; tuttavia, il governo albanese sottolineò che "[t]aking into consideration the situation in Albania, we feel that such a force must also have the necessary support and authorization of the Security Council of the United Nations"<sup>10</sup>. La risoluzione 1101 (1997), che autorizzò la costituzione e l'attività della forza multinazionale in Albania, non elenca gli elementi che caratterizzano il mandato di tale forza, ma si limita a rinviare alle ipotesi di intervento contenute nella lettera del 28 marzo 1997 indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza dal Rappresentante albanese presso le Nazioni Unite. Nella circostanza, come per il caso somalo, il Consiglio sembra aver svolto la funzione di garante del rispetto dei limiti entro cui il consenso era stato espresso, data la difficoltà del governo albanese di controllare ciò che accadeva in parte del proprio territorio<sup>11</sup>.

Il rilievo del consenso del sovrano territoriale in questo tipo di autorizzazione sembra anche rafforzato dalla constatazione che la pirateria, in quanto tale, non è stata qualificata come una minaccia alla pace. Secondo quanto si legge nell'ultimo considerando della risoluzione 1816 (2008), sarebbe piuttosto la situazione complessiva della Somalia e l'incapacità del suo Governo ad assicurare una forma effettiva di controllo territoriale a rappresentare una perdurante minaccia per la pace<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Letter dated 28 March 1997 from the Permanent Representative of Albania to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/1997/259.

<sup>9</sup> Decision No. 160 of the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe, adopted at the 108th plenary meeting, on 27 March 1997, UN Doc. S/1997/259, Annex II.

<sup>10</sup> *Ibidem*, quinto capoverso.

<sup>11</sup> Per ulteriori considerazioni in merito alla risoluzione, si veda FRULLI, *La risoluzione 1101 del Consiglio di Sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?*, in *Riv. dir. int.*, 1997, pag. 786 ss.

<sup>12</sup> Si vedano, in tal senso, le dichiarazioni formulate nel corso dei dibattiti in Consiglio dall'Indonesia, dal Vietnam, dalla Libia, dal Sud Africa e dalla Cina, UN Doc. S/PV.5902.

L'autorizzazione a contrastare la pirateria nelle acque territoriali somale concessa dal Consiglio di Sicurezza a Stati terzi, dunque, è unicamente conseguenza della volontà espressa dalla Somalia di ricevere assistenza nel contrasto del fenomeno della pirateria da parte di alcuni membri della comunità internazionale, sotto il controllo del Consiglio. D'altronde, nel paragrafo 14 della risoluzione, pur prendendo atto del carattere globale del fenomeno della pirateria, si è avuto modo di precisare che, in riferimento ad altre regioni del mondo, l'attenzione del Consiglio di Sicurezza possa essere richiamata, dal Segretario generale dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), solo con l'accordo degli Stati costieri interessati<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Sul ruolo più ampio svolto dall'IMO in materia di sicurezza della navigazione e contrasto del fenomeno della pirateria, si vedano i *Reports on Piracy and armed robbery against ships*, pubblicati su <www.imo.org/Circulars/Index.asp?topic\_id=334>.