

LA QUESTIONE NORD-IRLANDESE - II. I PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

1. IL CASO NORD-IRLANDESE E IL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE

Nei suoi profili di diritto internazionale la questione nord-irlandese pone in rilievo la necessità, nonché la problematicità, di un equilibrato temperamento dei due principi giuridici invocati dalle parti in conflitto: l'integrità territoriale e il principio di autodeterminazione¹.

La Repubblica d'Irlanda ha sempre rivendicato, sulla base di ragioni storiche e geografiche, il diritto alla ricostituzione dell'integrità e unità del proprio territorio, da realizzarsi mediante la riconsegna di quella porzione di esso occupata con la forza militare e posta sotto il controllo straniero con un atto giuridico approvato unilateralmente dal Parlamento inglese.

La Gran Bretagna, invece, ha sostenuto la piena inclusione della provincia dell'Irlanda del Nord nell'ambito territoriale e giurisdizionale del Regno Unito e ha vincolato, sin dall'approvazione del *Government of Ireland Act* (1920), la permanenza di tale *status* delle sei contee del Nord al consenso accordato dalla maggioranza della popolazione locale.

In tutte le sedi istituzionali nelle quali si è affrontato il caso in esame e nelle diverse convenzioni bilaterali siglate con le autorità di Dublino, il governo di Londra non ha mai negato in linea

¹ A. Tancredi, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione e integrità territoriale*, in «La comunità internazionale», 3 (1996), p. 528.

di principio la possibilità di un ritorno delle sei contee del Nord nell'originario ambito territoriale dell'Irlanda del Sud. Ogni futura decisione sulle sorti dell'Irlanda del Nord, però, a giudizio della Gran Bretagna, deve essere attuata solo con il consenso della maggioranza della popolazione nord-irlandese nel rispetto del suo basilare e imprescindibile diritto all'autodeterminazione.

Il riferimento all'applicazione del principio di autodeterminazione da parte delle autorità britanniche richiede un esame preliminare di alcuni suoi aspetti problematici, strettamente collegati tra di loro.

In primo luogo, occorre verificare, alla luce delle principali fonti consuetudinarie e convenzionali del diritto internazionale, se sia giuridicamente possibile inquadrare il caso nord-irlandese nella prospettiva di una «mera questione di autodeterminazione»².

In un secondo momento, qualora si dimostri che la questione dell'Ulster può giuridicamente configurarsi, per determinati suoi profili, anche come un problema di autodeterminazione, risulterà necessario individuare a quale tra i due soggetti richiamati dai due Stati spetti la titolarità del diritto all'autodeterminazione: al popolo irlandese nel suo complesso o agli abitanti delle sei contee dell'Irlanda del Nord³?

Il principio di autodeterminazione dei popoli trova le sue prime manifestazioni storiche nelle due principali esperienze rivoluzionarie dell'età moderna, quella francese e quella americana⁴. Nel periodo storico compreso tra le due guerre mondiali si assiste ad un fondamentale mutamento del rilievo giuridico assunto da tale principio nell'ambito del diritto internazionale. Nei trattati di pace del primo dopoguerra (1919-1921), infatti, il principio di autodeterminazione dei popoli viene enunciato nella versione wilsoniana del diritto delle nazionalità a decidere del proprio *status* territoriale, politico, economico e sociale. Tale previ-

² *Ibid.*, p. 532.

³ A. Guelke, *International Legitimacy, Self-determination and Northern Ireland*, in «*Revue of International Studies*», 11 (1985), p. 37.

⁴ F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, 1987, pp. 4-5.

sione sancisce l'ingresso dell'autodeterminazione nell'ambito del diritto internazionale convenzionale.

Nella Carta Atlantica del 14 agosto 1941, un documento destinato a porre le basi giuridiche della futura Organizzazione delle Nazioni Unite, il diritto all'autodeterminazione assume un carattere decisamente più generale⁵. L'esplicito riconoscimento della valenza universale e della centralità dell'autodeterminazione dei popoli nel sistema delle Nazioni Unite è disposto dall'art. 1 par. 2 e dagli artt. 55-56 della Carta ONU⁶.

La distinzione tra la dimensione «interna» e quella «esterna» dell'autodeterminazione, elaborata in dottrina, ha offerto un contributo importante ai fini di una maggiore comprensione e specificazione dei contenuti di questo principio⁷.

La dimensione interna implica il diritto dei popoli a eleggere i suoi organi rappresentativi e a modificare in ogni momento, attraverso metodi pacifici e democratici, il proprio assetto politico e istituzionale. La dimensione esterna attribuisce ai popoli il diritto di scegliere lo *status* politico, economico e sociale dei territori da essi abitati, in piena autonomia e indipendenza da qualsiasi ingerenza o dominazione straniera.

Nella questione nord-irlandese sembrerebbe emergere proprio l'aspetto esterno del principio in esame. L'oggetto del con-

⁵ *Carta Atlantica*, 1941, punti 2, 3, 6.

⁶ *Carta ONU*, 1945, art. 1. par. 2, artt. 55-56. L'articolo 1 par. 2 della Carta ONU stabilisce che tra le finalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite vi è quella «di sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli». Il principio di autodeterminazione viene richiamato nuovamente dall'articolo 55 par. a, nel quadro delle disposizioni indirizzate ai membri delle Nazioni Unite perché si impegnino a creare condizioni di stabilità e di progresso attraverso una cooperazione internazionale in campo economico, sociale e culturale: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli tra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli». L'obbligo di fornire concreta attuazione agli obiettivi individuati dall'articolo 55 viene prescritto dal seguente articolo 56: «I membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati dall'art. 55».

⁷ G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. VI, Roma 1988, pp. 5-6.

tendere tra le parti in causa è costituito dalla contrapposta rivendicazione di una porzione di territorio dell'isola, da includere all'interno della sovranità di uno Stato piuttosto che di un'altra entità statuale⁸.

Nel corso della progressiva evoluzione storica del diritto internazionale si sono affermate due tesi contrapposte in merito alla rilevanza giuridica del diritto all'autodeterminazione.

Alla luce dell'azione promossa dalle Nazioni Unite intorno agli anni sessanta nell'ambito del processo di decolonizzazione, un primo orientamento dottrinale, ormai prevalente, ritiene che il principio di autodeterminazione sia divenuto oggetto di una vera e propria norma perentoria di *jus cogens*, atteso che il rispetto di esso appare fondamentale per garantire la pace e la sicurezza della comunità internazionale⁹.

Al contrario, un'altra parte della dottrina non riconosce l'esistenza di una norma di natura consuetudinaria in materia di autodeterminazione. A partire dalla data di approvazione della Carta delle Nazioni Unite, il principio di autodeterminazione si configurerebbe come una norma di diritto internazionale di natura esclusivamente convenzionale e, di conseguenza, vincolante soltanto per gli Stati contraenti¹⁰.

⁸ A. Tancredi, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione e integrità territoriale*, cit., p. 532.

⁹ F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., p. 11: «La nozione di *jus cogens* trova invece fondamentalmente la sua *ratio* nel fatto che certe norme vengano ritenute più importanti di altre dal punto di vista del contenuto, nel senso che il loro rispetto rappresenti la *conditio sine qua non* della pace e della sicurezza internazionale».

¹⁰ G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, cit., p. 2: «Dal punto di vista della distinzione fra *lex lata* e *lex ferenda* sembra che a partire dall'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, l'autodeterminazione formi oggetto di una norma di diritto internazionale vincolante per gli Stati appartenenti a quell'organismo. Nonostante le opinioni contrarie manifestate da una parte considerevole della dottrina e nella stessa prassi, l'esistenza di un obbligo (e del correlativo diritto) di natura contrattuale risulta abbastanza nettamente sia dal tenore delle disposizioni della Carta ONU (art. 1, artt. 55-56), sia dall'interpretazione logico-sistematica e storica di quelle disposizioni e degli atteggiamenti degli Stati membri al riguardo».

2. LA TITOLARITÀ DEL DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE:
DUE TESI A CONFRONTO

Il problema della definizione dei contenuti e della natura giuridica del principio di autodeterminazione implica la necessità di procedere all'individuazione dei rispettivi titolari dei diritti e degli obblighi previsti dalla norma in questione, nella sua dimensione interna ed esterna.

Ai fini dell'individuazione dei soggetti titolari del diritto di decidere in piena libertà del proprio *status* sovrano e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale, culturale senza ingerenze esterne, sono rilevanti non tanto gli artt. 1 par. 2 e 55 della Carta ONU¹¹, quanto la Dichiarazione ONU del 1960 sulla Concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali e l'art. 1 dei due Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, approvati dall'Assemblea Generale dell'ONU il 19 dicembre 1966¹².

Nella Risoluzione 1514 (XV) del 1960 si afferma che «la sotomissione dei popoli al giogo, alla dominazione e allo sfruttamento delle potenze straniere» rappresenta una violazione dei di-

¹¹ U. Villani, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari 1997, pp. 87-88: «Occorre peraltro avvertire che, almeno nel momento in cui veniva adottata la Carta ONU, il principio in parola aveva un contenuto meno "rivoluzionario", rispetto al diritto internazionale preesistente, di quanto non potrebbe far credere il suo riferimento ai popoli e non, come accade di solito nel diritto internazionale, agli Stati. Invero tale riferimento aveva un innegabile valore sul piano politico-morale, diretto come era a riaffermare un ruolo di protagonista dei cittadini, in contrapposizione a regimi e ideologie che avevano esaltato l'illimitato potere dello Stato sugli individui. (...) Sul piano giuridico internazionale, al contrario, i popoli non potevano (né possono tuttora) essere considerati soggetti di diritto, per cui i diritti ad essi eventualmente riferiti, come il diritto di autodeterminazione, di norma dovevano considerarsi attribuiti agli Stati in cui i popoli sono organizzati».

¹² Ass. Gen. ONU, Ris. 1514 (XV) del 14/12/1960; Ass. Gen. ONU, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*; *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966, art. 1: «Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale».

ritti fondamentali dell'uomo e delle disposizioni in materia previste dalla Carta ONU.

Sulla base di queste premesse, si proclama il diritto di tutti i popoli sottoposti ad una dominazione coloniale a raggiungere l'indipendenza, e il conseguente obbligo giuridico della potenza straniera di ritirarsi dai territori occupati con la forza e di trasferire immediatamente al soggetto titolare del diritto all'autodeterminazione i pieni poteri¹³. La titolarità del diritto all'autodeterminazione, inteso come diritto a godere di una piena libertà e indipendenza, viene attribuita esclusivamente ai popoli privati con la forza di tale possibilità e in particolare a quelle popolazioni sottoposte a regimi razzisti o coloniali e ad altre forme di dominazione straniera¹⁴.

In questa prospettiva vanno inquadrare la Risoluzione 2625 (XXV) del 1970 sulle relazioni amichevoli tra gli Stati e la Risoluzione 3314 (XXIX) del 1974 sulla definizione di aggressione¹⁵. La tesi sostenuta con estrema fermezza dal governo britannico nella vicenda nord-irlandese riconosce esclusivamente alla popolazione dell'Irlanda del Nord, in maggioranza unionista e prote-

¹³ U. Villani, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, cit., p. 91: «La Dichiarazione del 1960 ha messo in moto un rapido processo di formazione di una nuova norma internazionale consuetudinaria, la quale riguardo ai popoli sottoposti ad una dominazione coloniale, conferisce al principio di autodeterminazione un contenuto consistente nel diritto all'indipendenza. I successivi sviluppi nella prassi delle Nazioni Unite hanno condotto ad un ampliamento delle categorie di popoli "titolari", in virtù del principio di autodeterminazione, di un diritto all'indipendenza». Cf. anche B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova 1994⁵, p. 248.

¹⁴ B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli 2002⁶, pp. 23-24: «A nostro avviso, se si guarda alla prassi effettiva degli Stati, il principio di autodeterminazione ha ancora oggi un campo di applicazione piuttosto ristretto. Esso si applica soltanto ai popoli sottoposti ad un Governo *straniero* (c.d. autodeterminazione esterna), in primo luogo ai popoli (ormai pochi) soggetti a dominazione coloniale, in secondo luogo alle popolazioni di territori conquistati ed occupati con la forza (si pensi ai territori arabi occupati da Israele dopo il 1967)». Tale orientamento ha trovato in seguito autorevoli conferme in due famosi pareri della Corte Internazionale di Giustizia. Cf. I.C.J., *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276* (1970), *Advisory Opinion* in *Reports*, 1971; I.C.J., *Western Sahara Advisory Opinion*, in *Reports*, 1975.

¹⁵ Ass. Gen. ONU, Ris. 2625 (XXV) del 24/10/1970; Ris. 3314 (XXIX) del 14/12/1974.

stante, il diritto ad autodeterminarsi verso l'esterno e a modificare il proprio *status* sovrano.

Una simile posizione appare giuridicamente infondata, oltre che politicamente strumentale, in quanto la comunità protestante, presente in maggioranza nelle sei contee dell'Irlanda del Nord, non può certo rientrare nella definizione di popolazione soggetta a dominazione coloniale o razzista da parte di una potenza straniera¹⁶.

La formazione storica degli assetti demografici, etnici e religiosi dei territori dell'Ulster affonda le sue radici nella *Plantation* attuata nei primi decenni del XVII secolo dalla Gran Bretagna, con la quale i coloni provenienti dalla Scozia e dall'Inghilterra hanno espulso l'originaria popolazione irlandese, sostituendosi ad essa nel corso del tempo¹⁷. La presenza di questa componente di ascendenza protestante sull'isola d'Irlanda è l'esito di una sistematica opera di colonizzazione condotta dalla madrepatria e legittimata nel 1920 con la divisione territoriale e amministrativa del paese in due entità separate.

La maggioranza unionista dell'Irlanda del Nord, dunque, non solo non fa propria alcuna aspirazione alla libertà e all'indipendenza rispetto ad una potenza straniera occupante, ma anzi rivendica il mantenimento dello *status* dei territori nell'ambito della giurisdizione del Regno Unito.

¹⁶ A. Guelke, *International Legitimacy, Self-determination and Northern Ireland*, cit., p. 37.

¹⁷ N.K. Blay, *Self-Determination versus Territorial Integrity in Decolonization Revisited*, in «Indian Journal of International Law», (1985), pp. 404-405. Sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 73 della Carta ONU, in materia di responsabilità dello Stato amministratore verso i territori la cui popolazione non ha raggiunto ancora la piena autonomia, l'autore opera una distinzione giuridica tra la categoria degli *inhabitants* e quella dei *peoples*. Nel testo dell'art. 73 della Carta ONU si fa un esplicito riferimento sia ai *popoli* che non hanno ancora raggiunto una piena autonomia, che alla salvaguardia degli interessi primari degli *abitanti* di quei territori attraverso il sistema di sicurezza e di pace istituito dalle Nazioni Unite. Pertanto, se la categoria generale degli *inhabitants* può includere anche «migrant settlers and foreign traders», quella di *peoples* è riferibile esclusivamente alla popolazione autoctona sottoposta alla dominazione coloniale. Solamente a quest'ultimo soggetto sono, quindi, attribuibili il diritto a vedere rispettato il proprio progresso politico, economico, sociale e culturale, nonché il diritto allo sviluppo di forme di autogoverno, secondo quanto previsto nei seguenti paragrafi a e b dell'art. 73 della Carta ONU.

Non esiste, pertanto, nel caso nord-irlandese, quella specifica relazione di estraneità tra lo Stato amministratore e la locale maggioranza, che è invece condizione giuridicamente rilevante ai fini dell'attribuzione della titolarità del diritto all'autodeterminazione rispetto ad una dominazione straniera¹⁸. Il diritto all'autodeterminazione, così come configurato dal governo britannico, appare difficilmente applicabile al caso nord-irlandese.

L'unica prospettiva ammissibile, qualora si volesse inquadrare la questione nord-irlandese sotto il profilo del principio di autodeterminazione, è quella di riconoscere la titolarità del diritto all'autodeterminazione soltanto al popolo irlandese, considerato nella sua unitarietà e totalità¹⁹.

3. IL PRINCIPIO DI INTEGRITÀ TERRITORIALE E LE PROSPETTIVE DI RIUNIFICAZIONE DELL'ISOLA

Dopo aver individuato la mancata sussistenza dei presupposti necessari per l'attribuzione alla popolazione nord-irlandese della titolarità di un diritto all'autodeterminazione, è opportuno verificare se sia possibile applicare una «soluzione alternativa», secondo quanto disposto da due Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Nel par. 6 della *Decolonisation Declaration* del 1960 si dichiara:

Qualsiasi tentativo diretto ad una parziale o totale distruzione dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale di un paese

¹⁸ S. Andreini, *L'Irlanda del Nord verso la pace*, in «Affari Esteri», 119 (1998), pp. 610-611.

¹⁹ R. Harvey, *Il diritto del popolo irlandese all'autodeterminazione*, in *Irlanda del Nord. Una colonia in Europa*, Roma 1994, pp. 245-246: «La presente relazione si propone di dimostrare che il conflitto in corso in Irlanda del Nord trova le sue radici nella divisione dell'Irlanda, avvenuta nel 1921. Allora come oggi essa rappresenta una flagrante violazione del diritto del popolo irlandese all'autodeterminazione».

è incompatibile con le finalità e i principi della Carta delle Nazioni Unite²⁰.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ammette, ai fini del completo raggiungimento dell'indipendenza nazionale da parte delle popolazioni coloniali, la possibilità di una definizione della controversia, basata sul rispetto dell'integrità territoriale del paese occupato²¹.

Dai diversi interventi dei delegati ONU sul testo del par. 6 della Risoluzione 1514 (XV) del 1960, emergono alcuni orientamenti interpretativi volti a riconoscere, nell'ambito della decolonizzazione, un diritto dei Paesi lesi a vedere ricostituita la piena integrità del proprio territorio, mediante la restituzione da parte dello Stato straniero di quelle porzioni indebitamente sottratte²².

La suddetta linea interpretativa del par. 6 pone l'accento sulla sussistenza di due specifiche condizioni, rintracciabili anche nella questione nord-irlandese, essenziali per un'applicazione prevalente del principio di integrità territoriale: l'occupazione stabile del territorio da parte di una potenza straniera e l'attestazione della presenza di legami storici e geografici tra i territori rivendicati e lo Stato contiguo.

L'occupazione illegittima dei territori dell'Ulster da parte della dominazione straniera e la sussistenza di chiari legami storici e geografici tra le sei contee del Nord e il resto dell'isola sono due motivi presenti sia nel testo del 1916 proclamato dal «gover-

²⁰ Ass. Gen. ONU, Ris. 1514 (XV) del 14/12/1960, par. 6; cf. anche Ris. 2625 (XXV) del 24/10/1970, par. 8.

²¹ N.K. Blay, *Self-Determination versus Territorial Integrity in Decolonization Revisited*, cit., pp. 387-391.

²² Nella proposta di emendamento al citato par. 6 della Risoluzione 1514 (XV), formulata dal delegato ONU del Guatemala, in sede di stesura del testo, si afferma che: «The principle of self-determination may in no case impair the right of territorial unity of any State or its rights to the recovery of territory» (U.N. Doc. A/PV. 947, XV 1276). Su questa linea interpretativa si sono attestate le posizioni ufficiali dei delegati ONU dell'Argentina (U.N. Doc. A/37/PV. 51), della Giordania (U.N. Doc. A/PV. 946, 1268), del Marocco (U.N. Doc. A/PV. 947, 1284), e dell'Indonesia (U.N. Doc. A/PV. 947, 1271). Il rappresentante della Gran Bretagna invece ha espresso la contrarietà dell'autorità di Londra rispetto a tale orientamento dottrinale.

no provvisorio della Repubblica d'Irlanda» sia nella Dichiarazione d'Indipendenza approvata dal *Dáil Eireann* il 21 gennaio 1919.

Una disamina comparata dei casi Falkland-Malvinas e Gibilterra con quello delle sei contee dell'Ulster segnala importanti analogie che confermano il corretto inquadramento della questione nord-irlandese nella direzione indicata dal par. 6 della Risoluzione ONU 1514 (XV) del 1960²³.

Nei casi di specie richiamati, gli Stati dell'Argentina e della Spagna hanno rispettivamente avanzato nei confronti della Gran Bretagna delle pretese sui territori in questione. Le motivazioni addotte dai due Stati per giustificare la fondatezza delle loro rivendicazioni appaiono molto simili a quelle richiamate dalla Repubblica d'Irlanda.

L'Argentina e la Spagna hanno denunciato la presenza nei territori contesi di una dominazione straniera. Essa si era consolidata attraverso lo stanziamento nei territori occupati di una popolazione non autoctona, in larga misura fatta trasferire appositamente dalla madrepatria. D'altra parte, era possibile opporre allo Stato occupante l'esistenza di una serie di vincoli storici e geografici che univano i territori delle isole Falkland-Malvinas e di Gibilterra agli Stati contigui argentino e spagnolo.

Il dato più rilevante è costituito dal fatto che, in opposizione ai rilievi avanzati dagli Stati contigui, la Gran Bretagna ha riproposto la stessa tesi del diritto delle popolazioni locali ad autodeterminarsi, in precedenza sostenuta nella controversia nord-irlandese²⁴.

Pertanto, risulta di particolare interesse, ai fini della nostra indagine, verificare quale sia stata la posizione assunta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in merito alle pretese britanniche.

L'Argentina e la Spagna hanno sostenuto che un'applicazione del principio di autodeterminazione, nella forma indicata dalla Gran Bretagna, avrebbe costituito paradossalmente un impedi-

²³ A. Guelke, *Northern Ireland: some European Comparisons*, in *Northern Ireland: Politics and the Constitution*, Buckingham-Philadelphia 1992, pp. 148-164.

²⁴ United Kingdom, U.N. Doc. A/C. 4/SR. 1558, 16/11/1965, XX, 227. Per un esame puntuale della tesi sostenuta dalla Gran Bretagna nelle controversie delle Falkland-Malvinas e di Gibilterra cf. A. Cassese, *Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995, pp. 209-210.

mento al processo di decolonizzazione dei territori occupati²⁵. Infatti, l'attribuzione della titolarità del diritto all'autodeterminazione ad una popolazione non originaria del luogo, insediatasi attraverso una *plantation* promossa *ad hoc* dalla madrepatria e, quindi, priva di qualsiasi relazione di estraneità con lo Stato amministratore, anziché porre fine alla dominazione coloniale, diventa lo strumento per garantire ad essa la sussistenza e la piena continuità²⁶.

A sostegno delle proprie argomentazioni, lo Stato spagnolo ha espressamente richiamato il contenuto del par. 6 della Risoluzione 1514 (XV) del 1960, che dispone, ai fini di un pieno compimento del processo di liberazione coloniale, una soluzione basata sul rispetto dell'integrità territoriale del paese occupato.

Nelle risoluzioni relative ai casi citati l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è sforzata di ricercare un possibile temperamento dei diversi interessi statuali.

L'Assemblea Generale, pur non riconoscendo sotto il profilo del diritto internazionale l'esistenza di un obbligo unilaterale di riconsegna dei territori occupati a carico dello Stato amministratore, ha accolto la tesi spagnola sulla prevalenza dell'integrità territoriale e ha prescritto un termine entro il quale porre fine all'occupazione britannica dello Stretto di Gibilterra²⁷.

Le risoluzioni ONU si limitano a riconoscere la necessità di una tutela giuridica degli interessi della maggioranza britannica presente nei territori contesi, senza prevedere in alcun modo l'eventualità che tali comunità locali possano essere beneficiarie di un diritto all'autodeterminazione²⁸.

²⁵ Spain, GAOR, Annexes, *Adif au point 23 de l'ordre du jour*, XXII, 230-231; Argentina, U.N. Doc. A/C.4/SR.2120, 27/11/1974, XXIV, 269.

²⁶ N.K. Blay, *Self-Determination versus Territorial Integrity in Decolonization Revisited*, cit., p. 410. In alcuni casi particolari dalla prassi riscontrabili nell'ambito del processo di decolonizzazione, come ad esempio le situazioni di *enclaves*, di *plantations* e di territori non ancora *self-governing*, l'autore ritiene che l'applicazione del principio di autodeterminazione, in teoria sempre prevalente, dovrebbe lasciare il posto al rispetto dell'integrità territoriale.

²⁷ Ass. Gen. ONU, Ris. 2353 (XXII) del 19/12/1967; Ris. 2429 (XXIII) del 18/12/1968.

²⁸ Ass. Gen. ONU, Ris. 2065 (XX) del 16/12/1965; Ris. 3160 (XXVIII) del 14/12/1973; Ris. 31/49 del 01/12/1972; Ris. 37/9 del 4/11/1982. L'intervento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella crisi delle Falkland-Malvinas e

Se, da un lato, per ragioni storiche e geografiche, non è possibile classificare, in senso stretto, la questione nord-irlandese con i caratteri propri di una vicenda postcoloniale, dall'altro, vi sono alcuni profili che la rendono comparabile alle situazioni tipiche dei territori sottoposti a dominazione straniera o coloniale.

In primo luogo, la permanenza dell'Irlanda del Nord sotto la sovranità del Regno Unito appare vincolata, dal punto di vista temporale e giuridico, ad una «condizione risolutiva»: il consenso espresso dalla maggioranza locale al mantenimento del singolare *status* delle sei contee di «conditional part of United Kingdom»²⁹. In conseguenza del mancato verificarsi di tale condizione, la Gran Bretagna non ha mai negato la possibilità di un distacco delle sei contee dal Regno Unito.

L'attribuzione alla maggioranza nord-irlandese di un diritto alla secessione, per quanto subordinata al verificarsi di una determinata condizione, induce a considerare l'Irlanda del Nord come un'entità territoriale «separate and distinct» dalla madrepatria, in conformità con i caratteri peculiari del territorio colonizzato, indicati nel par. 6 della Risoluzione 2625 (XXV) del 1970³⁰.

L'elemento della «natura controversa» dei territori contesi, abbastanza diffuso nell'ambito delle fattispecie in cui trova appli-

i profili di diritto internazionale sollevati da tale vicenda sono oggetto di accurata analisi da parte di M. Iovane, *Le Falkland-Malvinas: autodeterminazione o decolonizzazione?*, in *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, Milano 1984, pp. 85-122.

²⁹ A. Guelke, *International Legitimacy, Self-determination and Northern Ireland*, cit., p. 4: «Northern Ireland current status as a conditional part of the United Kingdom. (...) The conditional nature of Northern Ireland's membership of the United Kingdom is reflected in the fact that the British Governments acknowledge Northern Ireland's right to secede from the United Kingdom. This is simply the logical observe of the constitutional guarantee that Northern Ireland shall not cease to be part of the United Kingdom without the consent of majority of the people of the province».

³⁰ Ass. Gen. ONU, Ris. 2625 (XXV), par. 6: «The territory of a colony or other Non-Self Governing Territory, has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such a separate and distinct status under the Charter, shall exist until the people of the colony or Non Self Governing territory have exercised their right of self-determination».

cazione il principio di integrità territoriale, risulta presente anche nel caso nord-irlandese³¹.

Il 5 settembre 1969 C.C. Cremin, rappresentante permanente della Repubblica d'Irlanda presso le Nazioni Unite, inviò una lettera al Segretario Generale, con la richiesta di una discussione dinanzi all'Assemblea Generale ONU che avesse all'ordine del giorno i gravi disordini scoppiati nelle sei contee nord-irlandesi. Nel *memorandum* che accompagnava la missiva, il delegato ONU dell'Eire, dopo aver definito il controllo militare e amministrativo esercitato dalla Gran Bretagna sui territori dell'Irlanda del Nord come «una forma di sottomissione, dominazione e sfruttamento da parte di un paese straniero», denunciò il permanere di una simile condizione come una grave violazione dell'originaria integrità e unità del territorio d'Irlanda, con espresso riferimento al par. 6 della *Decolonisation Declaration* del 1960³².

La retrocessione dei territori delle sei contee sotto la sovranità della Repubblica d'Irlanda appare, dal punto di vista del diritto internazionale, la soluzione più idonea a garantire il rispetto del principio d'integrità territoriale.

L'applicazione di tale principio, piuttosto che rappresentare una «strada alternativa» rispetto al principio di autodeterminazione, costituisce la premessa fondamentale per consentire un effettivo esercizio di tale diritto da parte dello Stato irlandese nella sua piena unità territoriale. Infatti, il diritto dei popoli all'autodeterminazione, nella sua attuale configurazione di norma consuetudinaria di *jus cogens*, implica la ricomposizione dell'identità nazionale dell'intera popolazione dell'isola d'Irlanda³³.

Al tempo stesso, occorre riconoscere che qualsiasi ipotesi realistica di riunificazione dell'isola non può prescindere dal verificarsi di due condizioni politiche: un consenso esplicito e formale da parte della maggioranza degli abitanti delle sei contee, sia

³¹ A. Tancredi, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione e integrità territoriale*, cit., p. 544.

³² Ireland, U.N. Doc. A/7561 1969 («Cremin Memo»).

³³ A. Tancredi, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione e integrità territoriale*, cit., p. 551.

cattolici che protestanti, senza il quale si finirebbe per innescare una spirale di violenza, ancora più drammatica di quella esplosa negli ultimi trent'anni; il raggiungimento di una soluzione concordata tra i due Stati contendenti che tuteli l'identità storica e i diritti civili e politici delle due comunità etnico-religiose dell'Irlanda del Nord, in linea con quanto prescritto dall'Assemblea Generale dell'ONU in situazioni analoghe³⁴.

4. INTEGRITÀ TERRITORIALE E AUTODETERMINAZIONE NELLE INTESE ANGLO-IRLANDESI

L'analisi delle intese multilaterali conferma che l'applicazione congiunta dei principi di integrità territoriale e di autodeterminazione è essenziale ai fini di un corretto inquadramento del caso nord-irlandese.

I primi contatti ufficiali stabiliti tra i due governi della Repubblica d'Irlanda e della Gran Bretagna in vista di una soluzione politica alla grave crisi nord-irlandese risalgono ai primi anni del 1970.

Nel 1973, il *Northern Ireland Constitution Act*, un progetto di legge presentato dal governo di Londra e approvato dal Parlamento di Westminster in sostituzione del precedente *Ireland Act* del 1949, pur ribadendo la necessità di un consenso democratico della maggioranza nord-irlandese a qualsiasi ipotesi di modifica nello *status* sovrano delle sei contee, auspicava una partecipazione del governo di Dublino e della locale minoranza cattolica alla definizione dei nuovi assetti istituzionali dell'Irlanda del Nord³⁵.

In quello stesso anno fu convocata una conferenza intergovernativa a Sunningdale (6-8 dicembre 1973), che si concluse con un accordo, il *Sunningdale Agreement*, sottoscritto il 9 dicembre

³⁴ M. Iovane, *Le Falkland-Malvinas: autodeterminazione o decolonizzazione?*, cit., pp. 85-122.

³⁵ *Northern Ireland Act*, 1973, HMSO, ISBN 105436739, cap. 36.

1973 dai governi di Londra e di Dublino e dai rappresentanti dell'esecutivo nord-irlandese. Si prevedeva la creazione di un *Council of Ireland*, un organismo con poteri consultivi, che riuniva al suo interno sessanta membri, in rappresentanza delle due parti dell'isola, trenta parlamentari della nuova Assemblea nord-irlandese e trenta deputati del Parlamento di Dublino³⁶.

Nonostante il *Sunningdale Agreement* avesse un valore meramente programmatico e, quindi, non risultasse giuridicamente vincolante per gli Stati contraenti, la prevista istituzione di un *Council of Ireland* alimentava le speranze di riunificazione coltivate dal governo di Dublino e dalla delegazione del partito socialdemocratico nord-irlandese (SDLP).

Il primo ministro dell'Eire, da un lato, accoglieva la tesi unionista e britannica del «consent of majority of the people of Northern Ireland» come condizione imprescindibile per qualsiasi mutamento nell'assetto costituzionale della provincia, dall'altro, non rinunciava a riconfermare l'aspirazione al completamento dell'unità nazionale³⁷.

Il governo britannico si impegnavo espressamente a garantire un'eventuale secessione dei territori dell'Irlanda del Nord, qualora venisse meno la particolare condizione che ancora oggi sorregge lo *status* di appartenenza delle sei contee alla giurisdizione del Regno Unito:

The present status of Northern Ireland is that it is part of the United Kingdom. If in the future the majority of the people of Northern Ireland should indicate a wish to become part of a united Ireland, the British Government would support that wish³⁸.

³⁶ *Sunningdale Agreement*, art. 7.

³⁷ *Ibid.*, artt. 3-5. Nell'articolo 3 il primo ministro irlandese (the *Taoiseach*) afferma: «The people of the Republic, together with a minority in Northern Ireland as represented by the SDLP delegation, continued to uphold the aspiration towards a united Ireland. The only unity they wanted to see was a unity established by consent».

³⁸ *Ibid.*, art 5.

L'intesa di Sunningdale del 1973, pur non comportando alcuna sostanziale modifica nello *status* sovrano delle sei contee, incontrò la ferma opposizione delle componenti unioniste più radicali. L'*Ulster Unionist Council* respinse una mozione di sfiducia presentata dai membri unionisti dell'Assemblea nord-irlandese nei confronti del capo dell'esecutivo di Belfast, Brian Faulker, reo di aver sottoscritto gli accordi di Sunningdale. Gli scontri violenti tra i gruppi paramilitari orangisti e le forze dell'I.R.A. precipitarono il paese in una crisi gravissima. Nel 1975 il governo di Londra decise la sospensione a tempo indeterminato del Parlamento di Stormont e l'instaurazione di un *Direct Rule* sulla provincia.

Le relazioni diplomatiche e gli incontri informali tra le diverse parti in causa proseguirono quasi ininterrottamente nel corso del decennio successivo alla stipula del *Sunningdale Agreement*. Il 15 novembre 1985 si arrivò ad una nuova intesa bilaterale, l'*Anglo-Irish Agreement*, firmata ad Hillsborough dai rappresentanti dei governi del Regno Unito e dell'Eire.

Il documento ribadiva l'impossibilità di realizzare dei cambiamenti nello *status* territoriale e costituzionale delle sei contee senza la dichiarata volontà della maggioranza del popolo nord-irlandese³⁹. Inoltre, le parti si impegnavano a istituire una *Anglo-Irish Intergovernmental Conference*, presieduta dal ministro degli esteri irlandese e dal Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord del Regno Unito, con il preciso intento di sviluppare forme di cooperazione tra le due zone dell'isola nei settori delle istituzioni politiche, della sicurezza, della giustizia, dell'economia e degli scambi commerciali⁴⁰.

Nell'accordo di Hillsborough il governo di Londra riconosceva ufficialmente per la prima volta la possibilità che le autorità di Dublino esprimessero il loro parere su questioni riguardanti l'Irlanda del Nord nell'ambito delle azioni comuni promosse dalla Conferenza Intergovernativa. A tal fine, si auspicava la formazione di un esecutivo nord-irlandese che fosse rappresentativo anche degli interessi della minoranza cattolica⁴¹.

³⁹ *Anglo-Irish Agreement*, 1985, art. 1.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 2.

⁴¹ *Ibid.*, art. 4.

Le speranze di pacificazione suscitate dall'accordo furono ancora una volta disattese. Si riaffacciarono le storiche paure della comunità protestante per un possibile "tradimento" della causa unionista da parte della madrepatria, con la conseguente retrocessione dei territori dell'Ulster nel loro originario ambito di sovranità. I disordini e gli scontri si riacutizzarono in tutte le principali città dell'Irlanda del Nord e numerose abitazioni degli agenti della *Royal Ulster Constabulary* furono incendiate dai gruppi paramilitari protestanti.

Negli ultimi dieci anni la complessa questione nord-irlandese sembra finalmente procedere verso una sua reale stabilizzazione.

Una prima importante tappa in tale direzione è rappresentata dall'intesa raggiunta tra i due principali *leader* dello schieramento politico nazionalista e cattolico dell'Irlanda del Nord, Gerry Adams per il *Sinn Féin* e John Hume per il partito socialdemocratico. Nella primavera del 1993 Adams e Hume stilano un documento congiunto, nel quale si ribadiva il diritto all'autodeterminazione del popolo irlandese considerato nella sua interezza e l'urgenza di una definitiva pacificazione nazionale⁴².

Il «Piano Hume-Adams» fu inviato ai governi di Londra e di Dublino e l'I.R.A. manifestò la propria disponibilità ad una cessazione immediata delle operazioni militari a condizione che il Regno Unito accogliesse nella sostanza le proposte politiche del documento.

La risposta ufficiale del governo di Londra alla richiesta di riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del popolo irlandese nella sua totalità non fu positiva, ma segnò, comunque, un ulteriore passo in avanti nel difficile processo di pace.

Il 15 dicembre 1995 il *premier* della Repubblica d'Irlanda, Albert Reynolds, e il primo ministro britannico, John Major, firmarono la *Downing Street Declaration*, nella quale espressero il comune desiderio dei due Stati di collaborare concretamente per rimuovere le cause originarie del conflitto nord-irlandese⁴³.

⁴² R. Coppola, *La "minoranza cattolica" in Irlanda del Nord*, in *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari 1997, pp. 28-31.

⁴³ *Joint Declaration*, art 1: «The Taoiseach, Mr Albert Reynolds and the Prime Minister John Major, acknowledge that the most urgent and important issue

In merito al controverso tema della titolarità del diritto all'autodeterminazione, le disposizioni presenti nella *Joint Declaration* si sforzano di conciliare due prospettive di fatto alternative e in netta contrapposizione.

I governi di Londra e di Dublino riconoscono che l'esercizio del diritto all'autodeterminazione spetta soltanto al popolo irlandese «as a whole», senza alcuna distinzione tra le due parti dell'isola⁴⁴. Le parti in causa sembrano, dunque, concordi nel ricondurre la titolarità all'esercizio del diritto di autodeterminazione al suo unico e legittimo titolare sotto il profilo del diritto internazionale. In un secondo momento, però, i due Stati contraenti aggiungono che il pieno soddisfacimento di quel diritto da parte del suo legittimo titolare è subordinato al principio, più volte richiamato, del «consent of a majority of the people of Northern Ireland»⁴⁵. In sostanza, pur ammettendo l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione in favore dell'intero popolo irlandese del Nord e del Sud, si vincola l'effettivo esercizio di tale diritto al consenso di quella che appare come una componente minoritaria dell'isola unitariamente considerata.

Il carattere ambiguo delle disposizioni della *Joint Declaration* in materia di autodeterminazione conferma la natura controversa e problematica della questione nord-irlandese esaminata nei suoi profili di diritto internazionale⁴⁶.

facing the people of Ireland, North and South, and the British and Irish governments together, is to remove the causes of conflict, to overcome the legacy of history and to heal the divisions which have resulted, recognising that the absence of a lasting and satisfactory settlement of relationship between the peoples of both islands has contributed to continuing tragedy and suffering».

⁴⁴ *Ibid.*, artt. 4-5 e artt. 10 e 16. In particolare nell'articolo 4 il governo britannico riconosce ufficialmente per la prima volta: «The British government agree that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively, to exercise their right of self-determination».

⁴⁵ *Ibid.*, art. 5.

⁴⁶ A. Tancredi, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione e integrità territoriale*, cit., p. 550: «Con riferimento allo stesso popolo, dunque, si enunciano due diritti all'autodecisione di diverso contenuto: per gli uni si tratta di liberarsi da un residuo di dominazione straniera, per gli altri, di scegliere il proprio status costituzionale. Il che sottolinea la specificità di un caso che, per alcuni versi, presenta elementi tipici delle questioni coloniali, per altri evoca una valenza universale del principio di autodecisione. Una duplicità di prospettiva che però si

Una storica concessione da parte dello Stato dell'Eire rispetto alle sue tradizionali rivendicazioni si registra nella *Joint Declaration* in ordine al ripristino dell'integrità territoriale dell'isola d'Irlanda. Nell'art. 5 si riconosce l'importanza decisiva del principio di autodeterminazione per ogni futura decisione sullo *status* delle sei contee, subordinando implicitamente ad essa l'eventuale applicazione dell'integrità territoriale. Il governo di Dublino si dichiara disponibile ad apportare alcune modifiche agli artt. 2-3 della Costituzione (1937), proprio nelle parti relative al rispetto dell'integrità territoriale dell'isola e alla rivendicazione di un diritto del popolo irlandese alla definitiva riunificazione nazionale⁴⁷.

Nonostante la ferma opposizione ai principi enunciati nella *Downing Street Declaration* da parte dei gruppi politici unionisti più estremisti e del *Sinn Féin*, i governi di Londra e di Dublino hanno compiuto ulteriori significativi passi sulla strada del dialogo e della collaborazione.

Dopo la storica proclamazione del cessate il fuoco da parte dell'I.R.A. del 31 agosto 1994, seguita pochi mesi dopo da un analogo comunicato del *Combimed Loyalist Military Command*, la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito hanno raggiunto una serie di intese-quadro sul futuro assetto delle sei contee.

I *Frameworks for the Future* raccolgono al loro interno due distinti documenti, il primo, dal titolo *A Framework for Accountable Government in Northern Ireland*, contiene una serie di proposte unilaterali del governo britannico per avviare una ricostruzio-

scontra con un dato normativo ben preciso, in virtù del quale si riconosce l'esistenza di un diritto dei popoli giuridicamente tutelato, a decidere delle questioni di sovranità solo nei casi di sottoposizione ad un dominio straniero. Ed allora delle due l'una: o si riconosce all'intero popolo d'Irlanda il diritto ad autodeterminarsi, permettendogli di esercitarlo, o la questione nord-irlandese siccome i suoi destini poggiano sulla volontà di una maggioranza locale di origine britannica ed osservanza lealista, assai difficilmente potrà essere considerata una questione di *pura e semplice* autodeterminazione».

⁴⁷ *Joint Declaration*, artt. 5-6. La Corte Suprema di Dublino nella sentenza *McGimpsey v. Ireland* del 01/03/1990 ha riconosciuto che le disposizioni contenute negli artt. 2 e 3 Cost. (1937) oltre a rappresentare una «claim of legal right» e non una semplice aspirazione politica, sono da considerarsi oggetto di un preciso «constitutional imperative».

ne delle istituzioni democratiche nell'Irlanda del Nord, il secondo testo, *A new Framework for Agreement*, è stato invece sottoscritto dai due governi per predisporre le basi politiche comuni in vista di una futura trattativa multilaterale.

Quest'ultimo documento, sottoscritto dal primo ministro britannico, Major, e dal collega dell'Eire, Bruton, riprende e sintetizza alcuni dei più importanti principi-guida già sanciti nei precedenti accordi bilaterali:

a) il diritto all'autodeterminazione dell'intero popolo irlandese nei termini espressamente indicati dalla *Joint Declaration* del 1993;

b) il principio del consenso della maggioranza della popolazione nord-irlandese come condizione fondamentale per ogni futuro assetto politico e costituzionale della provincia;

c) l'adozione di strumenti esclusivamente democratici e pacifici per il raggiungimento di future intese, senza il ricorso alla violenza o alla coercizione;

d) il rispetto dei diritti umani fondamentali e della parità di trattamento delle diverse identità etniche, culturali e religiose presenti sull'isola, nella stipula di qualsiasi futuro accordo politico⁴⁸.

I due Stati prendono atto della sussistenza di forti divisioni politiche all'interno delle sei contee in merito agli attuali assetti costituzionali e ritengono necessaria la stipula di un accordo globale tra le diverse parti in causa. In vista della realizzazione di una simile intesa si deve procedere alla creazione di organismi comuni, seguendo tre principali direttrici istituzionali:

a) *Strutture politiche interne all'Irlanda del Nord* che consentano ai rappresentanti eletti di esercitare un effettivo controllo amministrativo e legislativo nelle materie di interesse comune eventualmente devolute. Si prevede l'istituzione di un'Assemblea parlamentare unicamerale, composta di novanta membri eletti su base proporzionale in rappresentanza delle due componenti, cattolica e protestante⁴⁹.

⁴⁸ *A new Framework for Agreement*, art. 10.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 13 par. a, artt. 22-23.

b) *Istituzioni Nord-Sud (Eire-Irlanda del Nord)* per promuovere relazioni di scambio e di collaborazione tra le due parti dell'isola rivolte al contemperamento di diritti, aspirazioni e identità rivendicati dalla popolazione irlandese. L'organo destinato a realizzare le politiche comuni è il *North-South Body*, dotato di «executives, harmonising or consultive functions»⁵⁰.

c) *Strutture Est-Ovest (Eire-Regno Unito)* per sviluppare le relazioni diplomatiche e la cooperazione tra i due Stati. In questo caso si provvederà all'istituzione di una Conferenza Intergovernativa permanente in vista della definizione di un accordo di portata generale tra tutte le parti in causa che ponga fine al conflitto nord-irlandese⁵¹.

5. LE TAPPE DEL PROCESSO DI PACE E IL SIGNIFICATO POLITICO DEL MULTI-PARTY AGREEMENT

Il *Good Friday Agreement* del 10 aprile 1998 è il risultato di questo lungo e faticoso processo di riavvicinamento e di dialogo tra i due Stati contendenti, avviato dalla Conferenza di Sunningdale del 6-8 dicembre 1973 e proseguito negli anni novanta.

La firma dell'accordo è stata preceduta da una serie di tappe importanti, caratterizzate da un'intensa attività di mediazione della diplomazia statunitense e dallo svolgimento degli *all-party talks* per una pace stabile nell'Irlanda del Nord.

Il 28 novembre 1995, alla vigilia della visita del Presidente Bill Clinton nella Repubblica d'Irlanda, gli esecutivi di Londra e di Dublino tracciano le linee guida del «twin track process», una nuova fase politica che dovrà precedere gli *all-party talks*, da tenersi entro la fine del febbraio 1996. È prevista l'istituzione di una Commissione internazionale per il disarmo (*International Body on Decommissioning*), composta da tre membri: il senatore

⁵⁰ *Ibid.*, par. b, artt. 24-38.

⁵¹ *Ibid.*, par. c, artt. 39-49.

americano George Mitchell, il generale canadese John de Chastelain, e l'ex *premier* finlandese Harri Holkeri⁵².

Agli inizi di dicembre il capo della Commissione per il disarmo, George Mitchell, invita tutte le fazioni e i gruppi paramilitari dell'Ulster a smantellare i propri arsenali e a consegnare le armi. Nel comunicato ufficiale del 7 dicembre la *Provisional IRA* dichiara che non consegnerà le armi prima dell'inizio degli *all-party talks*⁵³.

Il 24 gennaio 1996 viene pubblicato il *Rapporto Mitchell*, che individua sei principi fondamentali per la partecipazione di tutte le parti ai colloqui di pace:

- a) utilizzazione di strumenti democratici e non violenti per risolvere le questioni politiche;
- b) disarmo totale delle organizzazioni paramilitari;
- c) supervisione di tale disarmo da parte di una commissione indipendente;
- d) rinuncia all'uso della violenza per influenzare gli *all-party talks*;
- e) rispetto dei termini di ogni accordo raggiunto nel corso degli *all-party talks*;
- f) cessazione immediata delle punizioni e delle uccisioni «esemplari»⁵⁴.

A poche ore di distanza dalla pubblicazione del *Rapporto Mitchell*, il *premier* britannico John Major, ignorando gli impegni assunti con la Repubblica d'Irlanda di dare inizio, entro la fine di febbraio, agli *all-party talks*, appoggia la richiesta degli unionisti nord-irlandesi e propone nuove elezioni per l'assemblea parlamentare dell'Irlanda del Nord.

Il 9 febbraio 1996 l'IRA reagisce a questa decisione e pone termine al cessate il fuoco durato circa sedici mesi. Un attentato terroristico al *London's Canary Wharf* provoca due morti e oltre cento feriti.

⁵² Northern Ireland Conflict Archive on the Internet (C.A.I.N.), *Chronology*, November 1995.

⁵³ *Ibid.*, December 1995.

⁵⁴ *Ibid.*, January 1996.

Il 30 maggio, nelle elezioni per il *Forum* dell'Irlanda del Nord, in vista dei colloqui multilaterali, il *Sinn Féin* raccoglie un'altissima percentuale di consensi. Nonostante lo storico risultato, il *Sinn Féin* non è ammesso agli *all-party talks*, ufficialmente aperti il 10 giugno 1996 dai due governi di Londra e di Dublino. Le violente esplosioni e le uccisioni scatenate dai gruppi paramilitari delle opposte fazioni proseguono incessantemente sino al termine dell'anno⁵⁵.

Una svolta importante nel tormentato processo di pace si verifica il 1° maggio 1997. I risultati delle elezioni generali in Gran Bretagna segnano l'ascesa al governo di Tony Blair, *leader* del *New Labour Party*. I due rappresentanti del *Sinn Féin*, Gerry Adams e Martin McGuinness, ritornano a occupare il loro seggio nel parlamento di Westminster. Il 16 maggio Tony Blair visita l'Irlanda del Nord e avvia contatti informali con i membri del *Sinn Féin*.

Il mese di luglio rappresenta un periodo particolarmente difficile per la sicurezza e l'ordine pubblico in Irlanda del Nord, perché si svolgono le tradizionali parate dei gruppi orangisti. Il 6 luglio 1997 esplode la violenza a Portadown, con ripetuti scontri tra le forze di polizia della R.U.C e le milizie unioniste che tentano di attraversare Garavaghy Road, una delle vie più importanti del quartiere nazionalista e cattolico.

Il 20 luglio 1997, in seguito ad un appello di Gerry Adams alla fine di ogni attività terroristica, l'IRA dichiara un nuovo cessate il fuoco⁵⁶.

Nel mese di agosto si verificano importanti progressi sulla strada della distensione. La Commissione internazionale per il disarmo inizia le ispezioni per lo smantellamento definitivo degli arsenali dell'I.R.A. e dei gruppi paramilitari protestanti. Il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord, Mo Mowlam, dichiara che il cessate il fuoco dell'IRA è stato sufficientemente osservato e che, pertanto, anche il suo storico braccio politico, il *Sinn Féin Party*, può prendere ufficialmente parte ai colloqui multilaterali.

⁵⁵ *Ibid.*, May-June 1996.

⁵⁶ *Ibid.*, July 1997.

Il 9 settembre il *Sinn Féin* sottoscrive i sei «Principi Mitchell» e si siede al tavolo delle trattative, dove sono riunite tutte le principali formazioni politiche dell'Irlanda del Nord, ad eccezione del *Democratic Ulster Party* (DUP), la formazione estremista capeggiata dal Reverendo Ian Paisley. Il 13 ottobre Gerry Adams e Martin McGuinness incontrano per la prima volta Tony Blair nel Castello di Stormont. La conclusione di un definitivo accordo di pace è ormai prossima⁵⁷.

Il Venerdì Santo, 10 aprile 1998, nel Castello di Stormont, alla presenza del mediatore americano George Mitchell, tutti i partecipanti alle trattative multilaterali sottoscrivono il *Good Friday Agreement*.

L'intesa raggiunta si colloca, almeno sul piano dei contenuti generali, su una linea di stretta continuità con le precedenti convenzioni bilaterali. La novità di rilievo è rappresentata dal significato politico dell'accordo. Il *Good Friday Agreement* è stato firmato, sia dai governi del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda, nella persona del primo ministro britannico Tony Blair e del collega irlandese Bertie Ahern, sia dai rappresentanti delle principali formazioni politiche nord-irlandesi, di ispirazione nazionalista e unionista⁵⁸.

Il 22 maggio 1998 le disposizioni del testo dell'*Agreement Reached in the Multi-Party Negotiations* sono state approvate in due referendum, con una maggioranza del 94% nell'Eire e del 71,1% nelle sei contee dell'Irlanda del Nord. Il largo consenso ottenuto dall'Accordo risponde al desiderio sempre più diffuso nella popolazione delle trentadue contee di una definitiva pacificazione della situazione nord-irlandese, dopo quasi trent'anni di drammatici *Troubles*⁵⁹.

⁵⁷ *Ibid.*, September-October 1997.

⁵⁸ S. Andreini, *L'Irlanda del Nord verso la pace*, in «Affari Esteri», 119 (1998), p. 614: «La novità sostanziale dell'Accordo di Stormont rispetto alle precedenti intese non risiede tanto in ciò che esso propone, quanto nella molteplicità degli attori coinvolti e nel largo consenso della popolazione, che ne rappresenta la maggiore garanzia di riuscita».

⁵⁹ G. Gilbert, *The Northern Ireland Peace Agreement. Minority Rights and Self-Determination*, in «International Comparative Law Quarterly», 47 (1998), London 1998, p. 943: «It received 71 per cent approval in Northern Ireland and 95 per cent approval in the Republic of Ireland in the subsequent referenda held on

6. LE MODIFICHE COSTITUZIONALI E L'INTEGRITÀ DEL TERRITORIO IRLANDESE

Nella *Declaration of Support*, che costituisce una sorta di preambolo generale del documento, tutti i partecipanti dichiarano che l'accordo raggiunto rappresenta una «opportunità storica» per il ristabilimento di un clima di riconciliazione, di tolleranza e di fiducia reciproca in Irlanda del Nord. I principi della «collaborazione», della «uguaglianza» e del «rispetto reciproco» devono informare tutte le relazioni esistenti all'interno dell'Irlanda del Nord, tra il Nord e il Sud dell'isola e tra i due Stati vicini⁶⁰.

La dichiarazione più significativa è contenuta nel dettato dell'art. 5, dove le parti riconoscono le differenze storiche sostanziali tra le proprie rispettive aspirazioni politiche, ma le considerano ugualmente legittime e si impegnano a ricercare in tutti i modi possibili una «reconciliation and rapprochement» nel quadro dei dispositivi democratici concordati⁶¹.

Nella sezione *Constitutional Issues* vengono nuovamente riproposte e sintetizzate le modalità interpretative del rapporto tra autodeterminazione e integrità territoriale, stabilite dai due Stati nel corso delle precedenti intese bilaterali.

Le parti riconoscono la «legittimità» di qualunque scelta politica venga adottata dalla maggioranza della popolazione irlandese, in merito allo *status* sovrano delle sei contee, sia nell'ipotesi che essa ritenga di rimanere sotto la giurisdizione del Regno Unito, sia che essa opti per la riunificazione dell'isola⁶².

Si riafferma, inoltre, che il diritto all'autodeterminazione spetta al «people of the island of Ireland» e che l'esercizio di tale

Friday 22 May, the day after Ascension. To some, it must have seemed that the timing was singularly appropriate following 30 years of "The Troubles", which were perceived as being between a "Catholic minority" and a "Protestant majority"».

⁶⁰ *Good Friday Agreement, Declaration of Support*, clause 1, 3.

⁶¹ *Ibid.*, clause 5: «We acknowledge the substantial differences between our continuing, and equally legitimate, political aspirations. However, we will endeavour to strive in every practical way towards reconciliation and rapprochement within the framework of democratic and agreed arrangements».

⁶² *Ibid.*, *Constitutional Issues*, clause 1.1.

diritto in vista della creazione di un'Irlanda unita dovrà avvenire sulla base del consenso «freely and concurrently given» dalle due parti dell'isola e del consenso liberamente espresso dalla maggioranza della popolazione dell'Irlanda del Nord⁶³.

Per quanto una «substantial section» della popolazione dell'Irlanda del Nord condivida con il resto degli abitanti delle ventisei contee la legittima aspirazione ad una reintegrazione territoriale, allo stato attuale la volontà della maggioranza della popolazione nord-irlandese è di mantenere lo «status of part of the United Kingdom» delle sei contee. Nell'ipotesi di una futura decisione del popolo irlandese in favore della riunificazione dell'isola, i governi dei due Stati si obbligano a introdurre e a sostenere nelle rispettive assemblee parlamentari una legislazione specifica⁶⁴.

A tale riguardo, il governo di Sua Maestà modifica la posizione costituzionale della provincia, abolendo il *Government of Ireland Act* del 1920. La legge sostitutiva introdotta in applicazione degli accordi regola lo *status* dei territori e ha effetti retroattivi, prevalendo su qualsiasi altra normativa precedente in materia, con riferimento, quindi, anche all'*Act of Union* del 1800⁶⁵.

Nel rispetto degli impegni assunti con la firma del *Multi-Party Agreement*, il governo irlandese, dal canto suo, si dichiara disponibile a introdurre significative modifiche costituzionali. Gli emendamenti riguarderanno in modo particolare gli artt. 2, 3 e 29 della Costituzione del 1937, che sanciscono le rivendicazioni storiche del popolo irlandese alla reintegrazione territoriale e alla riunificazione dell'isola.

Il testo dell'art. 29 è integrato con le seguenti tre disposizioni:

1. The State may consent to be bound by the British-Irish Agreement done at Belfast on the 10th day of April, 1998, hereinafter called Agreement.
2. Any institution established by or under the Agreement may exercise the powers and functions thereby conferred on it respect of all or any part of

⁶³ *Ibid.*, clause 1.2.

⁶⁴ *Ibid.*, clause 1.3-4.

⁶⁵ *Ibid.*, annex a, clause 2.

the island of Ireland notwithstanding any other provision of this Constitution conferring a like power or function on any person or any organ of State appointed under or created or established by or under this Constitution. Any power or function conferred on such an institution in relation to the settlement or resolution of disputes or controversies may be in addition to or in substitution for any like power or function conferred by this Constitution on any such person or organ of State as aforesaid. 3. If the Government declare that the State has become obliged, pursuant to the Agreement, to give effect to the amendment of this Constitution referred to therein, then, notwithstanding Article 46 hereof, this Constitution shall be amended as follows ⁶⁶.

Le modifiche costituzionali all'art. 2 introducono una nuova definizione di nazione, non più rigorosamente fondata sui confini geografici dei territori dell'isola, ma sulla nozione più generale di popolazione irlandese, comprendente ogni individuo nato nell'isola d'Irlanda. Il governo di Dublino si è impegnato, quindi, a sostituire, dopo l'esito positivo dei referendum approvativi, la disposizione contenuta nell'art. 2:

The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and territorial seas

con il nuovo testo previsto dall'Accordo di Stormont:

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its island and seas, to be part of the Irish nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage ⁶⁷.

⁶⁶ *Ibid.*, annex b, clause 7.1.

⁶⁷ *Ibid.*, clause 7.2.

Per quanto riguarda l'art. 3, gli emendamenti concordati dai due governi mirano a riformulare la rivendicazione dell'originaria integrità e unità dell'isola, comprendente l'insieme delle trentadue contee. Tale pretesa non è più espressa nei termini giuridici di una vera e propria «claim of legal right» del popolo irlandese, ma di una sua legittima aspirazione, subordinata al consenso della maggioranza della comunità nord-irlandese.

Il testo dell'art. 3 stabiliva:

Pending the reintegration of the national territory, and without prejudice to the right of the Parliament and Government established by this Constitution to exercise jurisdiction over the whole of that territory, the laws enacted by that Parliament shall have the like area and extent of application as the laws of Saorstát Éireann (The Irish Free State), and like extra-territorial effect.

La suddetta disposizione costituzionale è stata modificata con il seguente emendamento:

It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution⁶⁸.

Dopo l'approvazione a larga maggioranza del testo del *Multi-Party Agreement* nei referendum, svoltisi il 22 maggio 1998 nelle due parti dell'isola, il 2 dicembre 1999 il primo ministro irlandese

⁶⁸ *Ibid.*, *Constitutional Issues*, annex b, clause 7.3.

ha firmato l'entrata in vigore delle previste modifiche alla Costituzione del 1937.

7. LE NUOVE ISTITUZIONI DELL'IRLANDA DEL NORD E LA SFIDA DELL'AUTOGOVERNO

Il *Good Friday Agreement* stabilisce la creazione di nuove istituzioni politiche e di organismi intergovernativi seguendo le tre principali direttrici individuate nei *Frameworks for the Future*: le relazioni interne all'Irlanda del Nord, le relazioni tra il Nord e il Sud dell'isola, le relazioni tra il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda.

Nell'ambito delle strutture politiche interne dell'Irlanda del Nord, l'Accordo si propone di ristabilire la credibilità e la rappresentatività delle istituzioni democratiche della provincia, in modo che tutte le componenti della società nord-irlandese possano riconoscersi in esse. I due Stati contraenti ritengono fondamentale rimettere in moto la pratica istituzionale dell'autogoverno, coinvolgendo in questa difficile esperienza tutte le forze politiche delle sei contee.

Nello *Strand One* si prevede la creazione di un'Assemblea «democraticamente eletta, inclusiva nella sua composizione, in grado di esercitare un potere esecutivo e legislativo, e soggetta a garanzie volte a proteggere i diritti e gli interessi di tutte le parti della popolazione»⁶⁹.

L'Assemblea è composta da 108 membri, eletti con il metodo proporzionale in vigore nella Repubblica d'Irlanda, sulla base delle diciotto circoscrizioni in cui l'Irlanda del Nord è ripartita per le elezioni politiche britanniche. I membri eletti, al momento dell'insediamento dell'Assemblea, dovranno dichiarare la loro identità politica, unionista, nazionalista o di altro genere⁷⁰.

⁶⁹ *Ibid.*, *Democratic Institutions in Northern Ireland*, clause 1.

⁷⁰ La prevista *Designation of Identity* attraverso l'autodichiarazione dei deputati eletti si presta a possibili abusi e incongruenze, dal momento che la componente unionista e quella nazionalista vengono assunte come schieramenti mo-

L'Accordo prevede, inoltre, una serie di *safeguards* per garantire che tutte le parti della popolazione possano partecipare al funzionamento delle nuove strutture e lavorare insieme proficuamente.

I partiti entrano a far parte di diritto del nuovo esecutivo nord-irlandese e delle commissioni, in proporzione al numero dei seggi conquistati in parlamento⁷¹.

Le decisioni più importanti (*key decisions*) sono adattate su base «intercomunitaria» con due modalità di votazione alternative:

1. Il consenso parallelo (*parallel consent*), rappresentato dalla maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea presenti e votanti, che includa, però, la maggioranza di ciascuna delle componenti interne (unionista, nazionalista o altro) presenti e votanti.

2. La maggioranza qualificata (*weighted majority*) del 60 per cento dei membri presenti e votanti, che includa, però, il 40 per cento di ciascuna delle componenti interne presenti e votanti. Questa modalità di votazione è indicata nell'Accordo come «special procedure»⁷².

Le «decisioni chiave» già definite dall'art. 5 dello *Strand One* sono l'elezione del presidente e del vicepresidente dell'Assemblea, del primo ministro e del vice primo ministro dell'esecutivo. L'approvazione del regolamento dell'Assemblea, del bilancio e della ripartizione dei fondi. Ogni altra decisione potrà essere dichiarata *key-decision*, mediante una apposita petizione avanzata da una *significant minority* di almeno trenta parlamentari.

L'organo parlamentare rappresenta, quindi, la prima fonte di autorità su tutte quelle funzioni devolute (*devolved responsibilities*), con il previo consenso del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord ed è chiamato ad operare su base «intercomunitaria» (*cross-community*).

L'Assemblea ha il potere di approvare la legislazione primaria dell'Irlanda del Nord per quanto concerne le materie devolu-

nolitici e omogenei. Cf. G. Gilbert, *The Northern Ireland Peace Agreement. Minority Rights and Self-Determination*, cit., p. 948.

⁷¹ Good Friday Agreement, *Democratic Institutions in Northern Ireland*, clause 5a.

⁷² *Ibid.*, clause 5d 1-2.

te. La votazione sulle leggi ordinarie prevede la maggioranza semplice, a meno che non sia richiesta la *special procedure*. Il Segretario di Stato dell'Irlanda del Nord e il Parlamento di Westminster mantengono la competenza sulle *reserved matters*, sulla base di una periodica attività di consultazione e di coordinamento con le istituzioni democratiche nord-irlandesi.

Il nuovo esecutivo dell'Irlanda del Nord (*Executive Authority*) è formato da un primo ministro, un vice primo ministro e dai ministri, in numero non superiore a dieci, assegnati proporzionalmente tra tutti i partiti della coalizione di governo, in base al numero di seggi parlamentari ottenuti da ciascuna formazione politica. All'atto della nomina, i ministri dovranno prestare un giuramento di servizio (*Pledge of Office*), con il quale si impegnano a servire in modo imparziale tutta la popolazione nord-irlandese, a condannare ogni uso politico della violenza e a praticare metodi esclusivamente pacifici e democratici⁷³.

Nella seconda direttrice riguardante le relazioni tra le due parti dell'isola, il *Multi-Party Agreement* prevede l'istituzione di un Consiglio Ministeriale Nord-Sud (*North/South Ministerial Council*), che riunisce tutti i rappresentanti con responsabilità di governo nell'Irlanda del Nord e nella Repubblica d'Irlanda.

Lo scopo principale del Consiglio è quello di promuovere e sviluppare nuove forme di consultazione e di cooperazione nei diversi campi di comune interesse per le due amministrazioni dell'isola⁷⁴.

L'organismo intergovernativo si riunisce due volte l'anno e tutte le sue decisioni richiedono un accordo preventivo tra le parti. Nell'esercizio delle loro funzioni i membri del Consiglio ri-

⁷³ *Ibid.*, clauses 14 e 23.

⁷⁴ *Ibid.*, *North/South Ministerial Council*, clause 1: «Under a new British/Irish Agreement dealing with the totality of relationships, and related legislation at Westminster and in the *Oireachtas*, a North/South Ministerial Council to be established to bring together those with executive responsibilities in Northern Ireland and the Irish Government, to develop consultation, co-operation and action within the island of Ireland – including through implementation on all-island and cross-border basis – on matters of mutual interest within the competence of the Administrations, North and South».

spondono alle rispettive assemblee parlamentari del Nord e del Sud. L'Accordo prevede, inoltre, una stretta interdipendenza tra l'Assemblea e il Consiglio, stabilendo che nessuno dei due organi può continuare a svolgere le sue funzioni in assenza dell'altro⁷⁵.

Le decisioni del Consiglio rivestono anche una particolare importanza nell'ambito del processo di adeguamento e di armonizzazione delle legislazioni statali alla disciplina comunitaria. L'art. 17 stabilisce che il *North/South Council* è tenuto a considerare la «European Union dimension» delle relative materie di competenza, includendo, sotto questo profilo, l'implementazione delle politiche comunitarie, di programmi e di proposte, considerate nel quadro dell'Unione Europea⁷⁶.

La terza linea guida delle relazioni bilaterali Est-Ovest prevede la creazione del *British-Irish Council* e della *British-Irish Intergovernmental Conference*.

Il primo organismo ha una funzione consultiva e di discussione ed è composto dai rappresentanti del governo britannico, del governo irlandese e delle istituzioni di autogoverno dell'Irlanda del Nord, della Scozia e del Galles, dell'Isola di Man e delle Isole del Canale. Il Consiglio britannico-irlandese si riunisce in seduta plenaria due volte l'anno per concordare eventuali politiche e azioni comuni, senza obbligo giuridico di attuazione a carico dei singoli membri⁷⁷.

La Conferenza Intergovernativa, invece, è formata dai rappresentanti dei governi di Londra e di Dublino, chiamati a promuovere la cooperazione bilaterale a tutti i livelli e su tutte le materie di comune interesse. A questo proposito, il Regno Unito riconosce espressamente lo *special interest* del governo dell'Eire sulle vicende dell'Irlanda del Nord, nella misura in cui possono sorgere questioni di comune interesse riguardanti le due parti dell'isola⁷⁸.

⁷⁵ *Ibid.*, clauses 3.1, 6, 13.

⁷⁶ *Ibid.*, clause 17.

⁷⁷ *Ibid.*, *British-Irish Council*, clauses 1-4.

⁷⁸ *Ibid.*, *British-Irish Intergovernmental Conference*, clause 5: «In recognition of the Irish Government's special interest in Northern Ireland and of the extent to which issues of mutual concern arise in relation to Northern Ireland, there will be regular and frequent meetings of the Conference concerned with non-

Nelle prime elezioni politiche tenutesi dopo l'Accordo del Venerdì Santo (25 giugno 1998) sono stati eletti i 108 membri dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord. L'Assemblea ha nominato come primo ministro e vice primo ministro dell'esecutivo, rispettivamente David Trimble, presidente dell'*Ulster Unionist Party* e il cattolico Seamus Mallon del *Social Democratic and Labour Party*. Nella formazione della nuova coalizione di governo due ministeri sono stati assegnati al *Sinn Féin*.

Negli anni successivi al *Good Friday Agreement*, il processo di pace si è più volte interrotto, incontrando numerosi ostacoli sul delicato terreno del disarmo (*decommissioning*) e della sicurezza. Il 12 febbraio 2000 un rapporto del generale canadese John de Chastelain, presidente della Commissione internazionale per il disarmo, conferma il ritardo dei gruppi paramilitari nello smantellamento definitivo degli arsenali rispetto al termine del 1° giugno 2000 previsto dall'Accordo⁷⁹. Il *premier* del neonato esecutivo David Trimble dichiara che esistono pochi margini di speranza per la sopravvivenza delle fragili istituzioni dell'Irlanda del Nord⁸⁰.

Nel frattempo, il Segretario per gli Affari del Nord Irlanda, Peter Mandelson, incontra il ministro degli esteri irlandese Brian Cowen per sondare le poche alternative rimaste. In un comunicato del 5 febbraio, i guerriglieri dell'IRA respingono le pressioni del governo britannico per il disarmo immediato e un vertice tra il *leader* degli unionisti David Trimble e il portavoce del *Sinn Féin* Gerry Adams non produce alcun esito⁸¹.

Il 12 febbraio 2000 il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord, Peter Mandelson, firma il decreto di sospensione delle nuove istituzioni di Belfast. Il governo di Londra riprende il *direct rule* sulla provincia e congela l'esecutivo e l'assemblea nord-irlandesi. L'intero impianto degli Accordi del Venerdì Santo sembra messo seriamente in discussione.

devolved Northern Ireland matters, on which the Irish Government may put forwards views and proposals».

⁷⁹ *Ibid.*, *Decommissioning*, clause 3.

⁸⁰ C.A.I.N., cit., February 2000.

⁸¹ G. Adams, *An Irish Journal*, Dublin 2001, pp. 215-218.

Il 6 maggio l'IRA assume uno storico impegno per la messa al bando completa e verificabile dei suoi arsenali. L'IRA nomina come garanti dell'ispezione il sudafricano Cyril Ramaphosa, un sindacalista del COSATU (*Council of South African Trade Unions*) e stretto collaboratore di Nelson Mandela, e l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari.

Il 2 giugno le autorità del Regno Unito pongono nuovamente fine al *direct rule*. Si ricostituisce nuovamente l'esecutivo dell'Irlanda del Nord, presieduto dal *leader* dell'*Ulster Unionist Party* David Trimble, con la partecipazione al governo dei due ministri del *Sinn Féin*⁸².

A partire da questa data, il processo di pace ha subito tre nuove interruzioni, con un surreale e pericoloso altalenarsi di decreti del Segretario di Stato dell'Irlanda del Nord per ripristinare il *direct rule* sulla provincia e successive riconsegne dei poteri devoluti alle istituzioni nord-irlandesi. Il ripetersi di simili circostanze finisce per screditare ulteriormente le vacillanti istituzioni democratiche dell'Irlanda del Nord, compromettendo gli impegni assunti dalle parti contraenti nell'Accordo di Stormont.

Uno dei principali fattori di destabilizzazione della crisi nord-irlandese continua a essere rappresentato dalla spaccatura prodottasi all'interno del fronte politico unionista. Infatti, le frange protestanti più estremiste non hanno sottoscritto l'Accordo del Venerdì Santo e tentano con ogni mezzo di boicottare le nascenti istituzioni⁸³.

I gruppi radicali unionisti sono in grado di indebolire notevolmente la *leadership* del moderato David Trimble all'interno dell'*Ulster Unionist Council* e di far leva sulle formazioni paramilitari ancora operanti sul territorio. All'interno delle stesse fazioni paramilitari lealiste si è scatenata una sanguinosa faida che sta provocando numerose vittime. Inoltre, non si è ancora sopita la storica tentazione della monarchia britannica di cedere alle pressioni di quelli che, al fondo, considera suoi fedeli sudditi.

⁸² C.A.I.N., cit., February-June 2000.

⁸³ S. Andreini, *L'Irlanda del Nord verso la pace*, cit., p. 615.

L'ultimo episodio di sospensione delle strutture politiche dell'Irlanda del Nord risale al 14 ottobre 2002. Dopo l'annuncio della decisione da parte dei due primi ministri di Londra e di Dublino, il Segretario di Stato dell'Irlanda del Nord ha ripreso i pieni poteri sulle sei contee e ha revocato la *devolution*. La motivazione ufficiale del provvedimento è costituita dall'accusa rivolta a quattro persone, tra le quali figura il presidente del gruppo parlamentare del *Sinn Féin*, di aver fornito informazioni riservate ad agenti dell'I.R.A. su numerosi esponenti militari e politici unionisti.

Il futuro del processo di pace appare decisamente in salita. Nei primi giorni del febbraio 2003, in un ennesimo scontro a fuoco tra due gruppi paramilitari protestanti, è stato ucciso un militante lealista. Nell'aprile dello stesso anno i governi di Londra e di Dublino hanno sottoscritto una nuova intesa (*Agreement between the British and Irish Governments*), accompagnata da una dichiarazione congiunta (*Joint Declaration*).

Le parti prendono atto delle pesanti divisioni ereditate dal passato e della mancanza di fiducia che ancor oggi sussistono tra le due comunità. Da qui la necessità di costruire una serie di «safeguards and assurance mechanisms» per garantire piena attuazione delle clausole del *Good Friday Agreement* e stabilizzare in maniera definitiva il processo di pace. In particolare, si prevede la creazione di un organismo indipendente (*Independent Monitoring Body*), composto da quattro membri, nominati dai governi britannico, irlandese e statunitense, con il compito di monitorare e di riferire sulle tappe del disarmo dei gruppi paramilitari e sul piano di normalizzazione e messa in sicurezza del paese, in conformità a quanto previsto dall'Accordo di Belfast⁸⁴.

La data del 1° maggio 2003, già fissata per le nuove elezioni politiche dell'Assemblea nord-irlandese, viene rinviata. In un comunicato del 21 ottobre, il governo britannico annuncia ufficialmente la nuova data delle elezioni per il parlamento nord-irlandese, regolarmente tenutesi il 26 novembre 2003.

⁸⁴ *Agreement between the British and Irish Governments*, 1-2; *Joint Declaration*, 12-19; annex 1.

I recenti risultati elettorali hanno modificato profondamente il quadro politico del paese. Il partito unionista radicale del Reverendo Ian Paisley (*Democratic Unionist Party*), tra le poche forze politiche contrarie all'Accordo del Venerdì Santo, ha ottenuto ben 30 seggi (dieci in più rispetto alle precedenti votazioni del 1998), raccogliendo il 25,71% dei voti. Al secondo posto si è piazzato il partito nazionalista e repubblicano del *Sinn Féin* con 24 seggi. Il voto ha invece penalizzato le forze moderate dei due schieramenti. L'*Ulster Unionist Party* (UUP), guidato dall'ex Premier David Trimble, ha sostanzialmente mantenuto le posizioni precedenti, mentre il *Social Democratic and Labour Party* del leader cattolico John Hume ha subito una grave sconfitta, perdendo ben cinque seggi⁸⁵.

Il 3 febbraio 2004, alla presenza di tutte le principali forze politiche elette nell'Assemblea, Brian Cowen, il ministro degli esteri irlandese e Paul Murphy, Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord, hanno ufficialmente aperto i lavori per il riesame (*review*) del *Good Friday Agreement*, secondo quanto stabilito nel testo stesso dell'Accordo⁸⁶.

Il successo elettorale delle forze politiche più intransigenti, in particolare in campo unionista, ha condizionato in maniera negativa l'andamento dei colloqui multilaterali, acuendo le storiche divisioni e il clima di reciproca diffidenza tra le due comunità. Nel documento ufficiale del 5 febbraio, *Devolution Now: the DUP's Concept for Devolution*, il *Democratic Unionist Party* ha interpretato l'idea di riesame in maniera strumentale e non conforme al dettato dell'Accordo del 1998, mettendone in discussione l'intero impianto istituzionale e politico. Si ribadisce l'indisponibilità del DUP ad un governo di larghe intese comprendente ministri del *Sinn Féin* e ad offrire ulteriore credito ai comunicati dell'IRA⁸⁷.

In attesa che l'ennesimo intervento del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord ponga termine al periodo di sospensione

⁸⁵ C.A.I.N., cit., Assembly Election (NI) Wednesday 26 November 2003.

⁸⁶ *Good Friday Agreement, Validation, Implementation and Review*, clause 8: «the two Governments and the parties in the Assembly will convene a conference 4 years after the agreement comes into effect, to review and report on its operation».

⁸⁷ C.A.I.N., cit. *Devolution Now: the DUP's for devolution*, 5 febbraio 2004.

della *devolution*, il processo di pace prosegue il suo cammino. Il calendario degli incontri del *Review of Good Friday Agreement*, fissato di comune accordo dai governi di Londra e di Dublino, assegna loro il compito di sovrintendere ai colloqui con le parti in causa nelle diverse materie. Al Regno Unito si riserva la conduzione delle trattative sulle istituzioni nord-irlandesi previste dagli *Strands One, Two, Three* dell'Accordo, mentre al governo irlandese altre importanti questioni, quali il disarmo, la polizia e l'ordinamento giudiziario, la sicurezza e i prigionieri, i diritti umani e le modifiche costituzionali. Le riunioni settimanali si tengono a Belfast presso gli uffici del parlamento di Stormont.

GIANLUCA GATTI