

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e
Diritti Umani



LA SFIDA DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NEL
PEACEKEEPING. IL CASO UNAMIR.

Relatore: Prof. MARCO MASCIA

Laureando: BEATRICE POSSAMAI
matricola N. 2109353

Anno Accademico 2025\2026

INDICE

INTRODUZIONE	1
LE MISSIONI DI PEACEKEEPING DELL'ONU: LUCI, OMBRE, CRITICITÀ 3	
1.1 ORIGINE, SVILUPPO E FINALITÀ DELLE MISSIONI DI PEACEKEEPING DELLE NAZIONI UNITE	3
1.2 IL QUADRO GIURIDICO E POLITICO: IL RUOLO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA	7
1.3 LA SFIDA DELLA SOVRANITÀ E LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE	10
1.4 LIMITI OPERATIVI: MANDATI, RISORSE E ATTUAZIONE SUL CAMPO	14
LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI: RESPONSABILITÀ E CRITICITÀ NEL PEACEKEEPING	22
2.1 PACE E DIRITTI UMANI NEI CONTESTI DI CONFLITTI ARMATI.....	22
2.2 DALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE ALLA PROTEZIONE DEI CIVILI	28
2.3 VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI NEL PEACEKEEPING: IL FENOMENO DELLA VIOLENZA SESSUALE.....	32
LA MISSIONE UNAMIR IN RUANDA (1993-1996): IL CASO EMBLEMATICO DI CRISI DI PEACEKEEPING	39
3.1 BREVE CONTESTO POLITICO ED ETNICO DEL RUANDA FINO AL 1993	39
3.2 LA MISSIONE UNAMIR: CREAZIONE, LIMITI STRUTTURALI E INEFFICACIA OPERATIVA.....	43
3.3 VIOLAZIONE DIRITTI UMANI IN UNAMIR E COMPORTAMENTO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE	48
3.4 UNAMIR NEL DIBATTITO CONTEMPORANEO: ANALISI CRITICA E LEZIONI APPRESE.....	54
CONCLUSIONE	60
BIBLIOGRAFIA	63
SITOGRAFIA.....	65

INTRODUZIONE

L'Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta uno degli assetti internazionali più importanti al mondo, sia per il numero degli stati che vi aderiscono, sia per le finalità che persegue, ovvero mantenere la pace e la sicurezza collettiva. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'organizzazione ha istituito le operazioni di peacekeeping, che costituiscono l'oggetto centrale della presente tesi.

Le missioni di peacekeeping sono state concepite per adempiere all'obiettivo fondamentale di pace e la sicurezza per il mondo. Nate con l'obiettivo di prevenire l'escalation delle violenze e del conseguente facilitare processi di stabilizzazione politica, queste operazioni hanno assunto nel tempo un ruolo sempre più articolato, che va oltre la semplice interposizione tra le parti in conflitto, includendo soprattutto la protezione dei civili e la tutela dei diritti umani. Proprio questa evoluzione rende il peacekeeping un ambito particolarmente rilevante e attuale, ma al tempo stesso oggetto di numerose critiche e interrogativi circa la sua reale efficacia.

La natura dei conflitti è cambiata, sempre più interni, asimmetrici e caratterizzati da violenze diffuse contro la popolazione civile, e di conseguenza, i peacekeepers sono stati coinvolti sempre più profondamente nella vita quotidiana dei paesi in crisi, adattandosi al cambiamento.

Il sistema di sicurezza collettiva disegnato dalle Nazioni Unite si fonda, idealmente, sul binomio inscindibile tra mantenimento della pace e tutela dei diritti umani e le missioni di peacekeeping rappresentano una delle principali espressioni di questa connessione. Eppure, dalla fine della Guerra Fredda a oggi, le evidenze empiriche offrono un ritratto ben più ambiguo.

Infatti, dalle svariate esperienze, purtroppo drammatiche, come quella di Srebrenica a del Ruanda, le stesse missioni incaricate di tutelare i diritti umani si sono rivelate talvolta impotenti, talvolta complici, talvolta esse stesse violatrici sistematiche di quei diritti che andrebbero tutelati. Questo scarto tra promessa normativa e realtà operativa non è un accidente, ma una contraddizione strutturale che merita di essere indagata.

Il presente elaborato si concentra sulla capacità delle missioni di peacekeeping di prevenire e contrastare le violazioni dei diritti umani nei contesti di guerra civile e conflitto armato. Da qui deriva la domanda di ricerca principale: in che misura le missioni di peacekeeping dell'ONU riescono a proteggere effettivamente i diritti umani nei contesti di conflitto armato?

L'obiettivo è di analizzare il vero divario tra la teoria e la pratica della tutela dei diritti umani da parte delle Nazioni Unite e l'impatto concreto delle missioni di peacekeeping sulla popolazione e sui paesi.

Non si tratta di negare l'utilità delle missioni, ma di verificare un'ipotesi critica: contrariamente all'assunto teorico secondo cui il mandato di proteggere esiste sempre, i peacekeepers vogliono e riescono a proteggere, e il fallimento è imputabile solo a fattori tecnici o contingenti, questa ricerca sostiene che il peacekeeping, per come è concepito e governato oggi, non possa che proteggere in modo limitato, selettivo e spesso contraddittorio, perché i suoi limiti non sono incidentali ma costitutivi.

La tesi si sviluppa in tre capitoli, coerenti con il percorso logico delineato. Nel primo capitolo viene analizzato il contesto teorico e giuridico: l'origine e l'evoluzione del peacekeeping, il quadro normativo del Consiglio di Sicurezza, la tensione e l'importanza tra sovranità e responsabilità internazionale, ed infine i limiti operativi ricorrenti, che sono il fulcro della critica alle operazioni di peacekeeping.

L'obiettivo è mostrare che già a livello istituzionale esistono contraddizioni costitutive che rendono problematica qualsiasi conseguente protezione effettiva.

Il secondo capitolo approfondisce il legame specifico tra pace e diritti umani nei conflitti armati, entrando nella parte umanitaria del contesto delineato. Questo capitolo mira a dimostrare che le contraddizioni non restano astratte e teoriche, ma si traducono in concrete violazioni dei diritti umani.

La tutela della dignità umana rappresenti un elemento imprescindibile per la costruzione di una pace stabile e duratura, e da ciò deriva l'importanza della tutela dei diritti fondamentali, poiché una pace costruita sulla loro violazione non potrebbe essere né autentica né sostenibile.

Nel terzo capitolo viene presentato il caso studio: attraverso la forza di interposizione delle Nazioni Unite nel Ruanda (UNAMIR), si avrà modo di osservare una prova del reale impatto delle missioni di peacekeeping nei contesti di guerra. Si analizzano le violazioni dei diritti umani che la missione non solo non seppe impedire, ma che furono in parte aggravate dal comportamento della comunità internazionale.

Proprio tramite l'approfondimento di questo caso, la domanda di ricerca troverà una risposta storicamente e politicamente situata; un esempio dolorosamente chiaro di fino a che punto la comunità internazionale possa intervenire secondo i propri interessi, senza per questo riuscire a tutelare effettivamente i diritti umani.

CAPITOLO I

LE MISSIONI DI PEACEKEEPING DELL'ONU: LUCI, OMBRE, CRITICITÀ

1.1 ORIGINE, SVILUPPO E FINALITÀ DELLE MISSIONI DI PEACEKEEPING DELLE NAZIONI UNITE

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) viene istituita il 24 ottobre 1945, con la firma da parte di 51 paesi della Carta delle Nazioni Unite a San Francisco il 26 giugno dello stesso anno, durante la Conferenza sull'organizzazione internazionale; oggi fa parte dell'ONU praticamente ogni nazione del pianeta: in totale hanno aderito 193 Paesi su 195.

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale nel 1945, si poté notare come i metodi preventivi per preservare la pace fossero falliti, era quindi necessario istituire quanto prima un nuovo sistema.

L'idea di nuovi contatti tra le nazioni alleate iniziò già nel 1939, dopo l'invasione della Polonia da parte della Germania di Hitler, ma il primo passo fu l'elaborazione, da parte degli Stati Uniti e del Regno Unito, della Carta Atlantica nel 1941, che stabiliva dei principi generali per il mondo dopo la Seconda Guerra Mondiale. Venne poi accettata da 26 paesi con la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1942. Questa riconosceva la necessità di accrescere, a guerra conclusa, la collaborazione tra Stati e di porre le basi per un nuovo sistema internazionale.

L'architettura dell'ONU si basa su sei organi principali, in base all'Articolo 6 della Carta: l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Sicurezza, il Segretariato, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria (oggi non attivo) e la Corte Internazionale di Giustizia, quest'ultima ha sede all'Aia in Olanda, mentre gli altri cinque organi si trovano presso il Quartier Generale di New York¹. A questi si demanda l'attuazione dei fini dell'ONU, secondo lo Statuto infatti, l'organizzazione svolge quattro funzioni: mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sviluppare relazioni amichevoli fra gli Stati, cooperare nella risoluzione dei problemi internazionali e nella promozione del rispetto dei diritti umani².

Inoltre i principi su cui si basa sono l'uguaglianza sovrana degli Stati, il non uso della forza salvo che per autodifesa e la risoluzione pacifica delle controversie³.

I principali strumenti, o pilastri, operativi dell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza sono diversi.

In primo piano c'è il mantenimento della pace (peacekeeping), le missioni in questo campo rappresentano uno strumento fondamentale, che con le azioni dei Caschi Blu, stabilizzano i conflitti e proteggono i civili.

In secondo luogo la prevenzione dei conflitti e la mediazione: in questo ambito grazie a diplomazia, mediazione e facilitazione del dialogo, l'obiettivo è la risoluzione preventiva delle controversie.

Successivamente vi è la costruzione della pace (peacebuilding), che include il disarmo, la smobilitazione degli eserciti e la salvaguardia della sicurezza.

Un ulteriore pilastro fondamentale sono i Diritti Umani e la Giustizia, strettamente legati al tema della pace.

¹ Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite, "Le Nazioni Unite in breve," *United Nations Regional Information Centre (UNRIC)*, 17 feb. 2019, <https://unric.org/it/le-nazioni-unite-in-breve/> (Consultato il 11/03/26)

² Nazioni Unite. *Statuto delle Nazioni Unite*. San Francisco, 26 giu. 1945, art. 1.

³ Ivi, art. 2.

Infine, con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si riconosce lo sviluppo fondamentale per la pace, e viceversa⁴.

L'analisi della presente tesi si concentra in particolare sull'operato del peacekeeping. Le operazioni di peacekeeping non vengono espressamente menzionate all'interno della Carta delle Nazioni Unite. È in effetti difficile definire quale sia la base giuridica di queste operazioni, ma la dottrina internazionalistica e la prassi operativa hanno ricondotto alla cosiddetta (c.d.) "zona grigia" tra il Capitolo VI e il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, oppure il c.d. "Capitolo VI e mezzo". I termini sono stati conati per definire tutte le operazioni, da quelle di osservazione (Capitolo VI) a quelle di imposizione della pace (Capitolo VII), in cui si differenziano le missioni di peacekeeping dalla quale si è creata poi una prassi consuetudinaria consolidata.

Questi due Capitoli assegnano al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma l'analisi della base giuridica in seno al Consiglio di Sicurezza verrà approfondita nel capitolo successivo.

Parlando del termine peacekeeping, ci si riferisce quindi alle operazioni militari, politiche e umanitarie, condotte da forze armate composte da contingenti che gli Stati membri dell'ONU mettono a disposizione dell'organizzazione, per l'appunto obiettivo di mantenimento della pace⁵.

Conformemente ai Capitoli della Carta, che abbiamo menzionato prima, le missioni di peacekeeping si caratterizzano prevalentemente per tre elementi fondamentali: in primis viene il consenso delle parti ove viene svolta la missione di pace, poi l'imparzialità ed infine il non uso della forza se non per legittima difesa o in difesa del mandato, qui di seguito approfonditi.

Innanzitutto le operazioni di mantenimento della pace vengono dispiegate con il consenso delle principali parti in conflitto e quindi del luogo dove la missione si verrà ad attuare e questo implica un coinvolgimento attivo delle parti in un percorso politico.

La loro accettazione consente alle Nazioni Unite di disporre della necessaria libertà d'azione, sia sul piano politico, sia su quello operativo, per adempiere al proprio mandato. In mancanza di tale consenso, un'operazione rischia di trasformarsi in un elemento del conflitto stesso e di essere traslata verso misure coercitive, allontanandosi quindi dalla sua principale funzione di preservatrice della pace.

Il consenso espresso dalle principali parti per il dispiegamento di una missione delle Nazioni Unite non ne assicura, automaticamente un'adesione a livello locale, soprattutto quando tali parti sono internamente frammentate o caratterizzate da strutture di comando e di controllo deboli.

In contesti instabili, segnati dalla presenza di gruppi armati non riconducibili ad alcuna autorità o parte, l'universalità del consenso risulta ancora meno auspicabile.

In secondo luogo l'imparzialità è fondamentale per il consenso stesso e per la cooperazione delle parti, che però non deve essere assolutamente confusa con neutralità o inattività.

Le forze di pace devono mantenere imparzialità nei confronti delle parti in conflitto, pur senza essere neutrali nell'attuazione del loro mandato.

Un'operazione di mantenimento della pace non dovrebbe tollerare comportamenti violino gli impegni del processo di pace, o le norme e i principi internazionali sostenuti dalle operazioni.

⁴ Redazione Ore 12, "L'ONU e la pace: un impegno costante, con la formazione al centro tramite l'Università per la Pace," *Ore12*, 24 mag. 2025, <https://www.ore12.net/lonu-e-la-pace-un-impegno-costante-con-la-formazione-al-centro-tramite-luniversita-per-la-pace/> (Consultato il 20/03/26)

⁵ "Peace-keeping-Enciclopedia" *Treccani*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/peace-keeping/> (Consultato il 03/02/26)

Pur essendo importante instaurare e preservare buone relazioni con le parti in causa, un'operazione di peacekeeping deve attentamente evitare qualsiasi attività che possa compromettere la propria immagine di imparzialità e non dovrebbe rinunciare ad una applicazione rigorosa di tale principio per timore di fraintendimenti o possibili ritorsioni. In caso contrario, la credibilità e la legittimità dell'operazione di peacekeeping potrebbero essere messe a repentaglio, e una o più parti potrebbero ritirare il consenso alla sua presenza.

Le operazioni delle Nazioni Unite non costituiscono uno strumento coercitivo, tuttavia con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, possono fare ricorso alla forza a livello tattico nei casi di legittima difesa o per garantire l'attuazione del mandato.

In contesti particolarmente instabili, il Consiglio di Sicurezza ha attribuito ad alcune missioni mandati "robusti", autorizzandole ad impiegare "tutti i mezzi necessari"⁶ per prevenire azioni violente volte ad ostacolare il processo politico, proteggere i civili esposti a minacce imminenti e/o sostenere le autorità nazionali nel mantenimento dell'ordine pubblico. L'azione deve essere misurata, proporzionata ed adeguata al principio della minima forza necessaria per raggiungere l'obiettivo, salvaguardando la missione e il mandato.

Sebbene possano talvolta apparire simili, le operazioni di peacekeeping non devono essere confuse con le azioni di imposizione della pace previste dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, queste non richiedono tale consenso e possono comportare l'impiego della forza militare su scala strategica o internazionale.

Le decisioni relative al suo utilizzo devono essere adottate al livello appropriato all'interno della missione, tenendo conto della molteplicità dei fattori, tra cui le capacità operative, la percezione pubblica, l'impatto umanitario, la protezione delle forze, la sicurezza del personale e in particolare gli effetti che tali azioni possono avere sul consenso nazionale e locale nei confronti della missione stessa.

Le missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite si articolano in diverse tipologie. Nel corso dei decenni queste operazioni hanno conosciuto un'evoluzione sia nelle funzioni assegnate sia nelle modalità con cui vengono condotte, in risposta anche al cambiamento nel corso degli anni della natura dei conflitti stessi.

Le prime iniziative sono nate nel periodo delle grandi rivalità della Guerra Fredda, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, che frequentemente paralizzavano il Consiglio di Sicurezza. Precisamente iniziarono nel 1948, il 29 maggio, con la Risoluzione 50 (1948) che inaugurava la prima missione di peacekeeping della storia delle Nazioni Unite e si tratta della United Nation Truce Supervision Organization (UNTSO)⁷, concepita per assistere il Mediatore delle Nazioni Unite e la Commissione di tregua per la Palestina⁸.

Queste prime missioni furono destinate ad attività di inchiesta e risultano quindi delle azioni conciliative, che consistevano nell'invio di osservatori militari che verificavano l'adempimento degli impegni assunti dalle parti in conflitto, a seguito di una dichiarazione di cessate il fuoco.

⁶ Nazioni Unite. *Statuto delle Nazioni Unite*. San Francisco, 26 giu. 1945, art. 42.

⁷ L'UNTSO aveva il compito principale era supervisionare il cessate il fuoco tra Israele e i paesi arabi confinanti dopo la guerra del 1948. Ha stabilito precedenti operativi fondamentali per le missioni ONU, come l'impiego di osservatori militari non armati e la gestione di rapporti tra parti in conflitto senza l'uso della forza.

⁸ Casolari, Federico *"Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo"* Storicamente, vol. 4 (2008), <https://storicamente.org/casolari> (11/03/26)

Solo nel 1956, con l'istituzione della United Nations Emergency Force (UNEF)⁹ le peacekeeping operations assumono, per la prima volta, il compito di mantenere la cessazione delle ostilità, e non unicamente un ruolo di osservazione.

La fine della Guerra Fredda segna un cambiamento radicale nel contesto delle missioni di pace delle Nazioni Unite.

Innanzitutto, sono state ampliate e modificate le operazioni in campo, per attuare gli accordi di pace globali in chiave sostenibile. Con la trasformazione della natura dei conflitti, le operazioni di peacekeeping, inizialmente concepite per affrontare conflitti tra Stati, sono state progressivamente impiegate anche nei conflitti interni e nelle guerre civili e per questo si registrò dal 1989 al 1994 un rapido aumento dei numeri delle operazioni. Il grande successo generale di quegli anni ha però creato delle aspettative superiori alla capacità effettiva di intervento e risoluzione delle Nazioni Unite, questa situazione iniziò alla metà degli anni '90, dal momento che il Consiglio di Sicurezza non era in grado di fornire risorse adeguate ai mandati e di autorizzarne di sufficientemente solidi.

La critica rivolta a queste operazioni dipende dal fatto che gli operatori di pace si sono trovati ad affrontare situazioni ove le parti in conflitto non rispettarono gli accordi di pace, oppure gli stessi peacekeepers non disponevano di adeguate risorse e supporto, in particolare di carattere politico, e da questo ne risentì molto la reputazione delle Nazioni Unite.

A partire dalla fine degli anni Novanta, le missioni di mantenimento della pace hanno dovuto confrontarsi con sfide inedite, operando in contesti sempre più instabili, remoti e caratterizzati da forte incertezza politica, e in particolare anche nel primo decennio del secolo.

Nel maggio del 2010 iniziò una fase di consolidamento delle operazioni di peacekeeping; di particolare rilievo fu la riduzione delle truppe nell'operazione nella Repubblica Democratica del Congo (MONUSCO) e il ritiro della missione nella Repubblica Centrafricana e in Ciad (MINURCAT). Questa diminuzione però non deve essere collegata a un ipotetico fattore di attenuazione delle sfide che le Nazioni Unite hanno dovuto e devono affrontare.

Alla luce di questa analisi di valutazione della complessità delle operazioni, è possibile suddividerle in categorie, chiamate generazioni, che si susseguono nel tempo in relazione ai cambiamenti intervenuti; ne distinguiamo generalmente quattro.

La prima generazione di peacekeeping si sviluppa tra gli anni Cinquanta e Sessanta, come abbiamo prima ricordato, nel contesto della Guerra Fredda. L'obiettivo principale era, a seguito di un cessate il fuoco o un accordo di pace, assicurare e mantenere la pace e la stabilità, attraverso delle forze neutrali dispiegate tra le parti in conflitto. Il mandato era limitato, mentre le forze impiegate erano costituite personale militare dotato di armi leggere, in quanto il loro compito era solo il monitoraggio del rispetto degli accordi e di fungere da interposizione.

Poi, dagli anni Novanta si inizia a parlare di seconda generazione, con operazioni di peacekeeping multidimensionale¹⁰, con missioni che non si limitano più al monitoraggio precedentemente citato, ma agiscono intervenendo nei conflitti interni e nei processi di transizione politica.

⁹ La UNEF fu istituita nel 1956 dopo la crisi di Suez. Il suo mandato principale era monitorare il cessate il fuoco tra Egitto e Israele e supervisionare il ritiro delle forze straniere. Questa missione stabilì il modello iniziale delle operazioni ONU basate sul consenso dello Stato ospitante, che ha influenzato tutte le missioni successive di interposizione e peacekeeping.

¹⁰Peacekeeping multidimensionale: missioni di mantenimento della pace che integrano contemporaneamente diverse componenti, quali militare, di polizia e civile e combinano sicurezza, politica e aiuti umanitari.

Il peacekeeping multidimensionale è finalizzato a promuovere la stabilizzazione e la ricostruzione istituzionale dei Paesi colpiti da conflitti, quindi le missioni comprendono anche componenti civili, osservatori elettorali e personale umanitario, con l'uso della forza che resta limitato, ma assume maggiore flessibilità.

La terza generazione nasce per affrontare conflitti che si articolavano in forme più violente e complesse. È chiamato peace enforcement: la caratteristica è soprattutto l'avere un mandato più robusto e in questo caso le missioni possono essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU a utilizzare la forza. Inoltre non essendo sempre garantito il consenso delle parti, a differenza delle generazioni precedenti, le operazioni possono includere una azione militare più incisiva.

Infine, nel XXI secolo viene ad affermarsi una quarta generazione, che mira al peacebuilding, cioè alla costruzione di una pace definitiva e duratura.

L'aspetto fondamentale a cui aspirano queste operazioni è la prevenzione del ritorno del conflitto attraverso il rafforzamento delle istituzioni economiche, politiche e sociali.

Le missioni possono comprendere attività quali la riforma del settore della sicurezza, la promozione dello Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e programmi di disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione degli ex combattenti. Si tratta di interventi complessi, che richiedono un impegno di lungo periodo e una stretta cooperazione tra diversi attori internazionali, tra cui le organizzazioni, anche regionali, i donatori e la società civile.

Le varie missioni delle Nazioni Unite sono collegate all'azione dei "Caschi Blu", ovvero forze internazionali di pace, integrate all'ONU e sottoposte alla direzione del Segretario Generale¹¹.

Tuttavia, come abbiamo visto, con l'evoluzione delle operazioni, queste hanno assunto un carattere sempre più complesso e multifunzionale e nonostante la componente militare continui a rappresentare l'elemento portante, oggi essa coinvolge una vasta gamma di figure civili e specializzate, tra cui amministratori, economisti, agenti di polizia, esperti giuridici, sminatori, osservatori elettorali, esperti dei diritti umani, specialisti in affari civili e governance, operatori umanitari ed esperti in comunicazione e informazione pubblica.

1.2 IL QUADRO GIURIDICO E POLITICO: IL RUOLO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Lo Statuto delle Nazioni Unite affida al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio può essere convocato in qualunque momento, ogni qualvolta la pace venga minacciata e tutti gli Stati Membri sono tenuti a rispettare le decisioni del Consiglio.

Esso è composto da 15 membri, suddivisi tra permanenti ed eletti¹², che erano 11 fino al 1965, anno in cui si provvede all'allargamento attraverso una modifica della Carta, per adeguarsi all'aumento del numero complessivo dei membri dell'organizzazione.

Nel Consiglio siedono 5 Stati membri inamovibili, cioè i c.d. membri permanenti, specificamente individuati dalla Carta: Cina, Francia, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti, che detengono il diritto di veto sulle questioni non procedurali.

L'elezione invece dei 10 membri avviene in base all'area geografica, da parte dell'Assemblea Generale "avendo speciale riguardo, in primo luogo, al contributo dei

¹¹ "Che significa Caschi blu." Dizionario Simone Online, <https://dizionari.simone.it/1/caschi-blu> (Consultato il 24/03/26)

¹² "Le Nazioni Unite in breve." (UNRIC), cit. 1 <https://unric.org/it/le-nazioni-unite-in-breve/>

membri delle Nazioni Unite”¹³ e la ripartizione prevede: tre seggi attribuiti ai Paesi africani, due al gruppo Asia-Pacifico, due al gruppo dei Paesi occidentali, due all’America Latina e Caraibi e uno all’Europa dell’Est.

Si evidenzia così l’esigenza di un ampliamento significativo del Consiglio di Sicurezza, così da garantire una rappresentanza più equa tra i 193 Stati membri e allo stesso tempo si vuole porre rimedio alla sotto-rappresentazione regionale, la quale vede protagonisti soprattutto l’Africa, l’Asia-Pacifico e l’America Latina.

Infine vi sono 10 membri non permanenti, eletti dall’Assemblea Generale attraverso un processo di voto segreto che si tiene ogni anno nel mese di giugno.

L’articolo 24 della Carta delle Nazioni Unite designa, per l’appunto, il Consiglio di Sicurezza come la pietra angolare del sistema di sicurezza collettiva, qualificandolo come titolare della “responsabilità principale” per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Sebbene questa responsabilità appartenga agli Stati membri, questi hanno delegato tale compito al Consiglio di Sicurezza, che nel perseguire i propri compiti, agisce in loro nome¹⁴.

Come prima accennato, nel quadro giuridico delle Nazioni Unite, sono i Capitoli VI e VII della Carta ad assegnare al Consiglio questa grande responsabilità internazionale; questi due capitoli, e i rispettivi articoli, delineano però due diversi approcci al mantenimento.

Il Capitolo VI (Articoli 33-38) si concentra sulla soluzione pacifica delle controversie, attraverso diplomazia preventiva e risoluzioni non coercitive.

I due punti cardine di questo capitolo sono l’Articolo 33 e la delineazione del ruolo del Consiglio di sicurezza

L’Articolo 33 detta:

“1. Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchieste, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta.

2. Il Consiglio di Sicurezza, ove lo ritenga necessario, invita le parti a regolare la loro controversia mediante tali mezzi.”

Obbliga quindi le parti attrici di una controversia pericolosa per la pace a cercare una soluzione attraverso gli strumenti elencati dall’Articolo e il Consiglio è definito come un mediatore diplomatico, il cui obiettivo primario è prevenire l’aggravarsi delle crisi internazionali attraverso strumenti non coercitivi, raccomandando procedure o metodi di soluzione.

I procedimenti di soluzione pacifica delle controversie sono:

- il negoziato: una trattativa bi- o multilaterale che mira a un accordo per una soluzione pacifica, caratterizzata da un’assoluta parità fra gli Stati partecipanti;
- i buoni uffici: intervento di un terzo soggetto per l’avvio o la ripresa di negoziati tra le parti dove l’unica formalità è la loro accettazione;
- la mediazione: intervento di un terzo (Stato, individuo, organizzazione internazionale) che sottopone le parti a delle vere proposte che hanno carattere persuasivo in virtù dell’autorità politica del mediatore nella Comunità Internazionale;

¹³ Nazioni Unite. *Statuto delle Nazioni Unite*. San Francisco, 26 giu. 1945, art. 23.

¹⁴ Ivi, art. 24, par 1.

- la conciliazione: svolta da un singolo individuo o da una commissione a cui le parti fanno ricorso dopo un accordo, in cui vengono proposte delle soluzioni;
- l'inchiesta: si istituisce una Commissione che accerta le condizioni della controversia ed emette un rapporto, non vincolante;
- l'arbitrariato: le parti acconsentono di sottoporre la controversia ad un arbitro che emette una sentenza che dovrà essere accettata;
- il procedimento giudiziale: la controversia è sottoposta a un tribunale internazionale precostruito.

Un'altra funzione del Consiglio è quella conciliativa, dettata dall'articolo 36. Gli Stati possono ricorrere a uno degli strumenti dell'articolo 33, ma in questo caso non si tratta di un invito generico, in funzione del fatto che il Consiglio ha il diritto di raccomandare il procedimento specifico.

Il Capitolo VII (Articoli 39-51) sancisce invece l'azione concreta alle minacce di pace, conferendo al Consiglio di Sicurezza poteri vincolanti in caso di violazione della pace o di un atto di aggressione con decisioni giuridicamente vincolanti per gli Stati membri dell'ONU.

L'Articolo 39 è l'inizio dell'azione.

“39. Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.”

Al Consiglio spetta innanzitutto, come stabilito da quest'articolo, accertare l'esistenza di una minaccia della pace, di una violazione o di un'aggressione. Esso in presenza di tale situazione deve innanzitutto accertarsi dell'esistenza di una situazione di crisi; successivamente può invitare le parti coinvolte a conformarsi a misure provvisorie che ritiene necessarie.

In una fase ulteriore, ha la facoltà di adottare misure che non comportano l'uso della forza armata, ma qualora tali interventi si rivelino inefficaci, il Consiglio può infine decidere di ricorrere all'impiego della forza militare, in conformità a quanto previsto dall'articolo 42, che gli attribuisce il potere di intraprendere azioni di questo tipo. Questo capitolo costituisce infatti il presupposto dei poteri che gli derivano dai successivi articoli del capitolo VII.

L'Articolo 41 indica le misure che può adottare il Consiglio che non implicano l'uso della forza, quindi misure quali sanzioni economiche, un blocco cioè l'interruzione delle comunicazioni e dei trasporti e la rottura delle relazioni diplomatiche

“41. Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.”

Se le misure dell'Articolo 41 sono inadeguate, il Consiglio a questo punto può intraprendere azioni militari dettate dall'Articolo successivo, cioè il 42, le cui misure implicabili l'uso della forza si propongono come veri e propri atti di polizia internazionale e possono essere rivolte contro uno Stato o esercitate direttamente all'interno di uno Stato.

“42. Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite.”

Le misure implicanti l'uso della forza regolate dagli articoli 42 e successivi, che esplicano l'uso di contingenti messi a disposizione dagli Stati Membri e agli ordini diretti del Consiglio di Sicurezza, non sono mai avvenute fino ad oggi. Si è infatti preferito adottare le peacekeeping operation, che si sono contingenti messi a disposizione dei singoli Stati, ma sono sotto il controllo di un Comandante capo che risponde direttamente al Segretario Generale delle Nazioni Unite, eccezionalmente delegato del potere di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale dal Consiglio di Sicurezza.

Infine, l'Articolo ultimo di questo Capitolo, il 51, parla della legittima difesa riconosciuta quale diritto naturale e misura di carattere eccezionale in caso di attacco armato, ed esiste anche una legittima difesa collettiva, che impone agli Stati terzi che ne avrebbero la facoltà di agire in difesa di un altro Stato aggredito.

“51. Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.”

Nel sistema delle Nazioni Unite, la questione è influenzata dal limite temporale stabilito dall'articolo 51. Questa norma, infatti, non solo impone un obbligo di comunicazione immediata al Consiglio riguardo alle misure adottate in legittima difesa, ma prevede anche che tali misure possano essere esercitate "fino a quando il Consiglio di Sicurezza ha preso le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali"; l'espressione “misure necessarie” è stata oggetto di diverse interpretazioni: da un lato, si potrebbe ritenere che siano sufficienti anche misure solo astrattamente idonee a garantire la pace e la sicurezza, con la conseguenza di escludere la prosecuzione dell'azione individuale o collettiva; dall'altro, si potrebbe sostenere che sia invece necessario che il Consiglio adotti interventi concretamente efficaci nel fronteggiare l'attacco armato che ha dato origine alla situazione.

1.3 LA SFIDA DELLA SOVRANITÀ E LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE

La sovranità statale indica il pieno potere di uno Stato di governare i propri affari interni senza la subordinazione di forze esterne. Questo principio è riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite, che sancisce l'uguaglianza sovrana tra tutti gli Stati membri e vieta qualsiasi ingerenza negli affari interni altrui¹⁵.

Gli interventi umanitari sono frequentemente oggetto di critiche perché ritenuti lesivi della sovranità statale, uno dei pilastri del diritto internazionale, e gli Stati che ne sono destinatari possono interpretarli come un'ingerenza ingiustificata nei propri affari interni. La Commissione internazionale sugli Interventi e sulla Sovranità degli Stati ha cercato di conciliare il rispetto dei diritti sovrani degli Stati con la responsabilità della comunità internazionale di intervenire in caso di violazioni massicce delle norme umanitarie ed hanno osservato in particolare che la sovranità di uno Stato implica non solo il diritto di

¹⁵ “Intervento umanitario e sovranità degli Stati – Scheda di Diritto.” Diritto.it, <https://www.diritto.it/intervento-umanitari-sovranita-stati-scheda-diritto/> (Consultato il 17/03/26)

non subire interferenze, ma anche una serie di responsabilità, prima tra tutte quella di proteggere la vita dei propri cittadini.

La definizione di queste responsabilità si riferisce al testo della Carta dell'ONU sui diritti umani, alla responsabilità del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza, nonché all'insieme degli strumenti creati nel campo dei diritti umani dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, le cui norme fondamentali sono riconosciute come diritto consuetudinario internazionale.

Kofi Annan, nella Relazione del Millennio del 2000, affermò: "Se l'intervento umanitario è davvero un inaccettabile attacco alla sovranità, come dovremmo rispondere a un Ruanda, a una Srebrenica, alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani che offendono ogni precetto della nostra comune umanità?"¹⁶.

La Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità Statale (ICISS), istituita dal governo canadese, nel 2001 pubblicò "La responsabilità di proteggere"¹⁷, rapporto che si basava sull'idea di Francis Deng di "sovranità statale come responsabilità"¹⁸ e sosteneva che la sovranità non si limita a proteggere dagli interventi esterni, ma piuttosto rappresenta una questione di molte responsabilità positive che gli Stati devono far valere nei confronti del benessere della propria popolazione e dell'assistenza reciproca.

Il principio afferma che la sovranità statale non si limita all'autonomia politica, ma implica il dovere dello Stato di garantire la protezione dei propri cittadini, e qualora esso non sia disposto o non sia in grado di adempiere a tale obbligo, la responsabilità ricade sulla comunità internazionale, chiamata a intervenire attraverso strumenti diplomatici, umanitari o altri mezzi appropriati per assicurare la tutela della popolazione.

Nel 2005 viene stabilito concretamente il concetto della "Responsibility to protect" (R2P), al World Summit delle Nazioni Unite. Questo termine riguarda il principio secondo cui è necessario intervenire per salvaguardare i diritti umani fondamentali e prevenire che uno Stato possa compiere gravi violazioni nei confronti della propria popolazione.

Durante il World Summit l'Assemblea Generale aveva previsto un intero paragrafo su questo concetto, il "Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity", i cui articoli cardine del principio sono il 138 e il 139¹⁹.

"138. Ogni singolo Stato ha la responsabilità di proteggere le proprie popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. Tale responsabilità implica la prevenzione di tali crimini, compresa la loro istigazione, mediante mezzi appropriati e necessari. Le Nazioni Unite accettano tale responsabilità e agiranno di conseguenza. La comunità internazionale dovrebbe, ove opportuno, incoraggiare e aiutare gli Stati ad esercitare tale responsabilità e sostenere le Nazioni Unite nella creazione di un sistema di allerta precoce."

"139. La comunità internazionale, attraverso le Nazioni Unite, ha anche la responsabilità di utilizzare mezzi diplomatici, umanitari e altri mezzi pacifici appropriati, conformemente ai capitoli VI e VIII della Carta, per contribuire a proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. In tale contesto, siamo pronti ad adottare un'azione collettiva, tempestiva e

¹⁶ Annan Kofi. *Relazione del Millennio 2000*. Nazioni Unite, 2000.

¹⁷ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

¹⁸ Deng, Francis M., "Sovereignty as Responsibility: *Conflict Management in Africa*" Brookings Institution Press, 2010.

¹⁹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, paragrafi 138–139: "Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity."

decisa, attraverso il Consiglio di sicurezza, conformemente alla Carta, compreso il capitolo VII, caso per caso e in cooperazione con le pertinenti organizzazioni regionali, ove opportuno, qualora i mezzi pacifici si rivelassero inadeguati e le autorità nazionali non riuscissero manifestamente a proteggere le proprie popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. Si sottolinea la necessità che l'Assemblea generale continui a esaminare la responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità e le loro implicazioni, tenendo conto dei principi della Carta e del diritto internazionale. Intendiamo inoltre impegnarci, ove necessario e opportuno, ad aiutare gli Stati a rafforzare le proprie capacità di protezione delle popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità, nonché ad assistere coloro che si trovano in situazioni di difficoltà prima che scoppino crisi e conflitti.”

Dall'analisi congiunta di questi due articoli, si possono trarre tre principi fondamentali riguardo a questo argomento.

Il primo principio stabilisce che lo Stato ha la responsabilità di proteggere la propria popolazione da qualsiasi crimine grave, ossia da violazioni dei diritti considerati parte dello *Ius Cogens*²⁰, cioè valori fondamentali e inderogabili in ogni circostanza, crimini di massa come il genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità. Nello svolgimento di questo compito, lo Stato deve ricevere il supporto della comunità internazionale, che ha il dovere di responsabilità di incoraggiamento e assistenza nell'esercizio della protezione. Infine, secondo l'articolo 139, la comunità internazionale assume la responsabilità di impiegare ogni mezzo diplomatico, umanitario e pacifico per tutelare le popolazioni qualora lo Stato interessato non adempia al proprio obbligo, o non sia in grado di farlo^{21, 22}.

Nel 2009 si ebbe però il passo decisivo, con la pubblicazione, da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon, del report “Implementing the responsibility to protect”, nel quale si delinea la cornice della Responsabilità di Proteggere, con linee guida da seguire e paesi coinvolti, confermando la base del rapporto del 2005 dei tre pilastri della Responsabilità dello Stato e della Comunità Internazionale.

In definitiva, il principio della Responsabilità di Proteggere rafforza la sovranità degli Stati, supportandoli nell'adempimento dei propri obblighi attraverso il rafforzamento delle capacità nazionali, sistemi di allerta precoce e altre misure preventive e protettive, invece di limitarsi a intervenire solo in caso di fallimento. Il Consiglio di Sicurezza svolge un ruolo centrale nell'attuazione del principio, in particolare per quanto riguarda i pilastri II e III²³.

Finora, il Consiglio ha adottato circa 50 risoluzioni e dichiarazioni presidenziali che richiamano esplicitamente la responsabilità di proteggere.

Il concetto di sovranità intesa come responsabilità comporta, secondo la Commissione, una serie di obblighi sia per gli Stati singoli, sia per la Comunità Internazionale nel suo complesso; tali obblighi si articolano in tre dimensioni principali: il dovere di prevenire (*responsibility to prevent*), il dovere di reagire (*responsibility to react*) e il dovere di ricostruire (*responsibility to rebuild*).

La responsabilità di prevenire spetta innanzitutto allo Stato in cui avvengono le violazioni dei diritti umani, ed in conformità con il principio di sovranità, la responsabilità della

²⁰ *Ius cogens*: norme inderogabili del diritto internazionale, vincolanti per tutti gli Stati e alle quali non è permesso derogare

²¹ Bianchi, Sara, “*ONU e Responsibility to Protect*.” Lo Spiegone, 11 feb. 2017, <https://lospiegone.com/2017/02/11/responsibility-to-protect/> (Consultato il 17/03/26)

²² “*Intervento umanitario e sovranità degli Stati – Scheda di Diritto*.” Cit. 18

²³ La *Responsibility to Protect* comprende tre pilastri: I – responsabilità dello Stato; II – assistenza internazionale; III – intervento internazionale in caso di fallimento.

Comunità Internazionale si configura solo quando lo Stato interessato non intenda o non sia in grado di garantire il pieno rispetto dei diritti umani.

Per quanto riguarda la responsabilità di reagire, essa viene concepita esclusivamente come *extrema ratio*, da attuarsi quando le misure pacifiche si siano dimostrate insufficienti. Inoltre, la sua applicazione è vincolata a condizioni stringenti quali: la giusta causa, la retta intenzione, l'autorità legittima, la proporzionalità e ragionevoli prospettive di successo²⁴.

Per concludere questo paragrafo occorre interrogarsi su un aspetto rilevante connesso alla responsabilità, ossia la responsabilità effettiva di una violazione, di un illecito, sia per gli Stati che per l'Organizzazione Internazionale.

Il sistema della responsabilità si fonda su una struttura unitaria, che trova applicazione su soggetti diversi ma mantiene elementi costanti. In primo luogo, la responsabilità internazionale dello Stato sorge quando si verificano due condizioni simultanee: da un lato, un comportamento attivo o omissivo attribuibile ad esso, ossia riconducibile ai suoi organi o a soggetti che agiscono sotto il suo controllo; dall'altro, la violazione di un obbligo internazionale derivante da fonti quali trattati, consuetudini o principi generali del diritto²⁵.

Tale impostazione riflette i principi codificati negli articoli sulla responsabilità degli Stati elaborati dalla Commissione di diritto internazionale, e si caratterizza per il suo carattere oggettivo, poiché non richiede l'accertamento di un elemento soggettivo, come la colpa o il dolo, ma si limita alla constatazione della violazione dell'obbligo.

Una volta accertato l'illecito, lo Stato è tenuto a porre fine al comportamento illegittimo, offrire garanzie di non ripetizione e procedere alla riparazione del danno, che può assumere la forma della restituzione, del risarcimento o della soddisfazione.

Accanto alla responsabilità statale si colloca quella delle organizzazioni internazionali, anch'esse considerate soggetti autonomi del diritto internazionale, dotate di una propria capacità giuridica distinta da quella degli Stati membri. In questo ambito, la responsabilità sorge quando un comportamento è attribuibile all'organizzazione e costituisce una violazione di un obbligo internazionale ad essa imputabile, secondo quanto previsto negli articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali. Tuttavia, rispetto agli Stati, emerge una difficoltà peculiare legata al problema dell'attribuzione, poiché le organizzazioni agiscono frequentemente attraverso strutture e personale messi a disposizione dagli Stati membri, rendendo necessario individuare chi eserciti il controllo effettivo sulla loro condotta²⁶.

Questo problema si manifesta in modo particolarmente evidente nel caso delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e, in particolare, i Caschi Blu incarnano una natura giuridica ibrida, in quanto sono costituite da contingenti nazionali forniti dagli Stati, ma operano sotto il comando e la direzione dell'organizzazione internazionale, ne deriva un duplice possibile inquadramento: da un lato, i caschi blu possono essere considerati organi funzionali dell'organizzazione internazionale; dall'altro, mantengono un legame con lo Stato di appartenenza. Questa duplicità comporta rilevanti conseguenze sul piano della responsabilità, poiché l'attribuzione della condotta dipende dall'individuazione del soggetto che esercita il controllo effettivo sull'operazione concreta. La responsabilità ricade sullo Stato quando l'unità mantiene un controllo operativo sostanziale o agisce

²⁴Viglione, Salvatore. *“Il principio di sovranità e la necessaria tutela dei diritti umani: la teoria della responsabilità di proteggere.”* Ius in Itinere, iusinitinere.it/principio-sovranita-la-necessaria-tutela-dei-diritti-umani-la-teoria-della-responsabilita-proteggere/ (Consultato il 17\03\26)

²⁵ Spagnolo Andrea, e Stefano Saluzzo, a cura di. *La responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali*. Ledizioni, 2017, pag. 208-210.

²⁶ Ivi, pag. 210-224.

seguendo ordini dello Stato di origine; ricade sull'ONU quando il contingente opera sotto comando effettivo dell'organizzazione internazionale. Infine, non si esclude la possibilità di una responsabilità concorrente, quando entrambi i soggetti risultano coinvolti.

In questa prospettiva, il rapporto tra responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali si configura come un sistema interconnesso, nel quale l'autonomia giuridica delle organizzazioni non elimina il ruolo e le responsabilità degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, non possono sottrarsi automaticamente alle conseguenze dei propri comportamenti semplicemente operando attraverso un'organizzazione internazionale, così come le organizzazioni non sono immuni da responsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

1.4 LIMITI OPERATIVI: MANDATI, RISORSE E ATTUAZIONE SUL CAMPO

L'adesione degli attori globali riflette il grado di legittimità di cui l'ONU gode tuttora. È la prova che il quadro normativo delle Nazioni Unite non ha perso il suo valore sociale: al contrario, esso continua a plasmare le dinamiche mondiali, fungendo da bussola per la socializzazione politica e da elemento regolatore dei rapporti tra gli Stati.

Eppure l'ONU è spesso molto criticata, anche da parte degli stessi attori che ne fanno parte o che comunque collaborano con essa. Viene contestato anche dalle popolazioni, soprattutto nel mondo non occidentale, nonché quello più afflitto da guerre e violenze, dove si vive quindi un rapporto quotidiano con le agenzie o le unità ONU.

L'incapacità di gestire i conflitti contemporanei espone l'ONU all'accusa di essere uno strumento inefficace, rischiando così di fallire la propria missione primaria di fronte alle sfide della sicurezza internazionale.

Da decenni, il Consiglio di Sicurezza è oggetto di contestazioni che ne mettono in discussione la composizione e l'efficacia operativa, alimentando un dibattito incessante sulla necessità di un suo profondo rinnovamento.

Il deficit di efficacia delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace è alimentato, specularmente, dalla scarsa propensione di alcune potenze al multilateralismo universale. Attraverso una "diplomazia di club" si finisce per aggirare le azioni delle Nazioni Unite: quando gli interessi nazionali divergono, le potenze preferiscono agire in arene concorrenti, svuotando di fatto l'ONU della sua funzione di coordinamento globale²⁷.

Rari sono i settori del sistema ONU soggetti a istanze di riforma pressanti, tanto quanto quello delle operazioni di mantenimento della pace, tale centralità deriva, in primis, dal fatto che il peacekeeping è divenuto uno dei pilastri della responsabilità internazionale delle Nazioni Unite e oggi una delle missioni più delicate e maggiormente esposta ai riflettori dell'opinione pubblica mondiale.

La spinta principale al cambiamento risiede nelle tragiche conseguenze umane, che derivano da ogni esitazione o fallimento operativo²⁸.

Sebbene il peacekeeping ONU sia spesso presentato come strumento di tutela dei civili, l'efficacia risulta condizionata da vincoli operativi: occorre interrogarsi sui limiti, dal disegno del mandato alla disponibilità di risorse, fino alle modalità di attuazione²⁹.

²⁷ Djebbi, Sihem. "L'ONU, un'organizzazione inadeguata per attuare la pace?" Dialoghi – La rivista, rivistadialoghi.it/42022/lonu-unorganizzazione-inadeguata-attuare-la-pace. (Consultato il 18/03/26)

²⁸ Ritli, Evan. "United Nations Peacekeeping and the Question of Reform." E-International Relations (E-IR), 18 lug. 2011, www.e-ir.info/2011/07/18/united-nations-peacekeeping-and-the-question-of-reform/ ORE12

²⁹ Frulli, M. (2021). Il ruolo del Consiglio di sicurezza: un bilancio tra aspettative e realtà. *LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE*, p. 58

António Guterres, Segretario Generale delle Nazioni Unite, ha sottolineato che uno dei principali ostacoli alle operazioni di peacekeeping dell'ONU è il crescente divario tra gli obiettivi assegnati alle missioni e le risorse effettivamente disponibili.

"Vediamo una persistente discrepanza tra i mandati e le risorse disponibili"³⁰, ha difatti egli sottolineato, aggiungendo che il Consiglio di Sicurezza dovrebbe riconoscere i limiti del mantenimento della pace in contesti in cui vi è poca o nessuna pace da preservare³¹.

A seconda del mandato loro attribuito, le operazioni di pace delle Nazioni Unite possono essere chiamate a intervenire in diverse fasi e con obiettivi differenti: prevenire lo scoppio di conflitti o per evitare che un conflitto già in atto si estenda, contribuire alla stabilizzazione di situazioni di conflitto dopo la conclusione di un cessate il fuoco, assistere nell'attuazione di accordi di pace complessivi, oppure di accompagnare Stati o territori nella fase di transizione verso forme di governo stabili, fondate su principi democratici e sullo sviluppo economico. All'interno dei mandati sono anche presenti misure di protezione e promozione dei diritti umani.

I mandati del Consiglio di sicurezza riflettono quindi una serie di compiti tematici trasversali che vengono regolarmente assegnati alle operazioni di pace delle Nazioni Unite sulla base di specifiche risoluzioni, le quali hanno progressivamente ampliato e articolato il ruolo del peacekeeping in relazione a tali ambiti di intervento.

L'ampiezza dei mandati e le aspettative spesso molto elevate nei confronti delle missioni dell'ONU nello Stato ospitante sono in contrasto con la limitata disponibilità di risorse e la mancata volontà politica nell'attuazione, creando una situazione di malcontento³². Il mandato riflette "la natura del conflitto e le sfide specifiche che esso presenta"³³.

Infatti i mandati sono uno dei primi settori presi più di mira dai critici delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, largamente discusso nel Rapporto Brahimi³⁴ e nel documento New Horizon.

Le forze di pace sul campo possono agire solo in conformità a quanto esplicitamente indicato nel mandato della loro operazione; di conseguenza sono necessari mandati ben formulati per il successo di tali operazioni.

Il Rapporto Brahimi ha criticato con forza l'ambiguità che nel tempo aveva caratterizzato i mandati del Consiglio di sicurezza, sottolineando la necessità che essi siano in futuro chiari, credibili e realizzabili. Nel documento è evidenziato come tale ambiguità, spesso frutto di compromessi politici tra gli Stati membri, possa avere gravi conseguenze operative sul terreno, compromettendo l'efficacia delle missioni e per questo motivo, invita il Consiglio di Sicurezza a evitare il più possibile formulazioni vaghe o indecise³⁵, che portano a mandati obsoleti, ridondanti o sempre più complessi.

³⁰ Guterres, António. *Intervento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, 24 mar. 2025. "We see a persistent mismatch between mandates and available resources." United Nations, <https://press.un.org/en/2025/sgsm22597.doc.htm>. (Consultato il 12\03\26)

³¹ Mishra, Vibhu "UN peace missions strained" UN News, United Nations <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161441> (Consultato il 18\03\26)

³² "Missioni di pace dell'ONU in trasformazione." VTG – Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Svizzera), 18 gen. 2024, <https://www.vtg.admin.ch/it/missioni-di-pace-dellonu-in-trasformazione> (Consultato il 11\03\26)

³³ Nazioni Unite. *Report on Peacekeeping Operations*, doc. 2011e, New York, United Nations, 2011.

³⁴ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 17 ago. 2000. Questo rapporto, convocato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel marzo 2000 e pubblicato il 17 agosto 2000, propone riforme profonde per rendere le operazioni di pace dell'ONU più efficaci, dinamiche e credibili, affrontando carenze come la capacità di risposta rapida e il sostegno istituzionale e logistico delle missioni di pace.

³⁵ Nazioni Unite. *Report on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2000, p. 10.

Il rapporto osserva inoltre che i mandati sono stati frequentemente costruiti su ipotesi di pianificazione eccessivamente ottimistiche, risultando poco realistici, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di sicurezza e l'eventuale uso della forza.

Viene ribadito che i mandati dovrebbero fornire indicazioni precise e coerenti, così da garantire unità di intenti e chiarezza operativa alle missioni di peacekeeping, in particolare quando queste sono dispiegate in contesti instabili e potenzialmente pericolosi, come di prassi accade.

Ad oggi, non vantando di una guida autorevole nelle operazioni di pace, questa viene rappresentata come una delle criticità più evidenti, confermando la necessità di procedere verso quella riforma istituzionale del settore che la comunità internazionale invoca ormai da decenni.

Sia la mancanza di chiarezza che l'eccessiva specificità hanno portato i mandati del Consiglio di Sicurezza ad essere causa di molti dei problemi che hanno afflitto il peacekeeping ONU³⁶.

La duplicazione, ossia la sovrapposizione di attività tra più attori coinvolti, unitamente alla frammentazione e alla presenza di compiti ormai obsoleti, incide negativamente sulle risorse disponibili e sulle capacità organizzative.

Dal 1945 ad oggi i mandati si sono moltiplicati; la gestione di oltre 40.000 mandati da parte di 400 organi diversi ha creato un sistema frammentato che consuma risorse immense: ogni giorno vengono prodotte 2.300 pagine di documentazione per supportare un calendario di 27.000 incontri annuali.

A questo si aggiunge anche la sovrapposizione di programmi, in quanto diverse agenzie ONU utilizzano i medesimi mandati per giustificare iniziative separate e relativi bilanci³⁷.

Per rendere più chiaro ed esplicativo, dire che i mandati ONU sono caratterizzati da ambiguità significa che non definiscono in modo sufficientemente chiaro e preciso cosa la missione deve fare, con quali strumenti ed entro quali limiti operativi. Nel Rapporto Brahimi si sottolinea che questa ambiguità nasce spesso dalla natura politica del Consiglio di sicurezza, il quale tende a privilegiare il raggiungimento del consenso tra gli Stati membri, e i compromessi necessari per ottenere tale consenso avvengono spesso a scapito della chiarezza e della specificità dei mandati.

Gli obiettivi possono essere formulati in modo troppo generico: espressioni come "proteggere i civili" o "stabilizzare il Paese", se non accompagnate da indicazioni concrete e da risorse adeguate, rischiano di risultare ambigue e difficilmente attuabili.

Questa mancanza di chiarezza può avere conseguenze molto gravi. Un mandato ambiguo può essere interpretato in modo diverso dalle varie componenti della missione, come forze militari, polizia e personale civile, generando incoerenze operative. Allo stesso tempo, gli attori locali possono percepire questa ambiguità come un segnale di scarso impegno da parte della comunità internazionale, sentendosi incoraggiati a ostacolare o sabotare il processo di pace.

Il rapporto evidenzia anche che i mandati sono spesso il risultato di negoziati condotti da attori che non hanno una piena conoscenza delle esigenze operative delle missioni sul campo.

³⁶ Ritli, Evan. *"United Nations Peacekeeping and the Question of Reform."* E-International Relations (E-IR), 18 lug. 2011, <https://www.e-ir.info/2011/07/18/united-nations-peacekeeping-and-the-question-of-reform/>

³⁷ "80 anni dell'ONU: Guterres lancia iniziativa contro le duplicazioni dei mandati." OnuItalia, 1 ago. 2025, <https://onuitalia.com/2025/08/01/80-anni-dellonu-guterres-lancia-iniziativa-contro-le-duplicazioni-dei-mandati/> (Consultato il 20/04/26)

Se da un lato le limitazioni nei mandati delle missioni ONU influenzano l'efficacia operativa, dall'altro il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza rappresenta un ulteriore fattore che può ostacolare interventi tempestivi e decisivi.

Il Consiglio di Sicurezza rappresenta probabilmente l'organo più disfunzionale del sistema delle Nazioni Unite. Da un lato, la sua composizione continua a riflettere l'ordine internazionale emerso al termine della Seconda guerra mondiale, dall'altro, il meccanismo stesso di funzionamento, che consente ai membri permanenti di esercitare il diritto di veto, ha frequentemente determinato situazioni di stallo e inefficacia operativa. Durante gli anni della Guerra Fredda, il Consiglio è stato un terreno di confronto e conflitto tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica. Oggi, invece, rispecchia le nuove divisioni tra blocchi rivali che si sono consolidate nella comunità internazionale a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Il bipolarismo che caratterizzava il mondo agli albori del Consiglio è stato oggi sostituito dal multipolarismo economico e politico.

Il potere di veto e le rivalità tra i c.d. P5 sono spesso i fautori del fallimento del Consiglio nello scopo di mantenimento della pace e della sicurezza.

La difficoltà nel formulare risposte condivise alle crisi che incidono più direttamente sulla sicurezza globale è stata sottolineata dal Segretario generale António Guterres, il quale ha attribuito lo stallo alle divisioni politiche tra gli Stati membri e, in particolare, all'influenza del diritto di veto dei membri permanenti nelle decisioni più rilevanti.

Bloccare queste decisioni fa sì che il raggiungimento del consenso diventi una condizione imprescindibile per qualsiasi atto vincolante. Difatti le fratture tra gli Stati membri si sono tradotte, in momenti cruciali, in votazioni senza esito o in testi indeboliti da compromessi, con conseguenze dirette sulla capacità del Consiglio di adottare misure vincolanti.

Nel complesso, questa paralisi è appunto ricondotta alla rivalità tra le grandi potenze, caratterizzate da interessi strategici che divergono tra loro, attraverso veti, astensioni o trattative che riducono l'efficacia dei testi, mentre la sua efficacia concreta dipende dalla disponibilità e volontà delle potenze a non trasformare la competizione geopolitica in blocco procedurale³⁸. Gli Stati non agiscono in difesa solo dei propri interessi nazionali, economici e militari ma anche verso gli Stati che appartengono alle loro aree di influenza, sia per motivazioni economiche o di comunanza ideologica-politica.

Compromettendo l'efficacia si riduce anche la sua autorità come istituzione centrale e vanifica i tentativi di pace.

L'utilizzo del potere di veto non ha visto una sua attuazione uniforme e costante nel tempo, né è stato esercitato con pari frequenza da parte di tutti i membri permanenti. Al contrario, tale prerogativa è stata utilizzata in modo variabile, riflettendo le diverse motivazioni e dinamiche geopolitiche di ciascuna potenza che ne hanno comportato un suo utilizzo.

La resistenza dei membri permanenti (P5) a rinunciare al loro privilegio costituisce il principale ostacolo a qualsiasi riforma di questo tipo, l'ipotesi che esse accettino di cedere il diritto di veto e di modificare una struttura consolidata in quasi ottant'anni di storia appare tuttavia poco realistica. Qualsiasi cambiamento nella composizione o nei poteri del Consiglio richiederebbe infatti l'approvazione dei due terzi dell'Assemblea Generale, comprensiva dei cinque membri permanenti³⁹.

La necessità principale consiste in una riforma strutturale e funzionale delle Nazioni Unite, mirata in particolare all'allargamento del Consiglio di Sicurezza, con l'obiettivo di

³⁸ Redazione "Gaza, Ucraina, Venezuela: perché il Consiglio di Sicurezza ONU resta bloccato." Specchio Economico, 9 gen. 2026, <https://www.specchioeconomico.com/gaza-ucraina-venezuela-consiglio-sicurezza-onu-bloccato/> (Consultato il 24/03/26)

³⁹ Caserio, Nicola. "L'efficacia del modello ONU." Cit. 44

favorire un consenso più ampio a livello globale, che non rispecchia più la reale distribuzione della potenza internazionale⁴⁰.

Oggi però, qualsiasi ampliamento del Consiglio dovrebbe basarsi anche su una più equa rappresentatività ed è significativo sottolineare che 77 Paesi non sono mai stati membri del Consiglio e 44 ne hanno fatto parte una sola volta. La riforma dovrebbe quindi tenere conto dell'evoluzione politica ed economica verificatasi nel mondo negli ultimi cinquant'anni, del percorso di decolonizzazione – in particolare per gli Stati africani e, più in generale, per i Paesi dell'emisfero sud – e del contributo più o meno significativo di ciascun Paese al raggiungimento degli obiettivi collettivi della comunità internazionale⁴¹.

Un aspetto non meno rilevante riguarda il fattore economico. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha a riguardo sottolineato la necessità di garantire che le operazioni di mantenimento della pace e le funzioni di supporto ad esse associate siano adeguatamente finanziate, dotate di personale sufficiente e correttamente equipaggiate, al fine di poter svolgere efficacemente i loro importanti mandati. In tale contesto, ha invitato tutti gli Stati membri a versare i propri contributi alle missioni di mantenimento della pace in modo completo, puntuale e senza condizioni. Ha inoltre evidenziato le difficoltà di liquidità che queste missioni devono affrontare, osservando con preoccupazione come strumenti di adattamento, quali prestiti incrociati e trasferimenti tra risorse interne ed esterne alle missioni, siano diventati prassi consolidata a causa del ritardato pagamento dei contributi da parte degli Stati membri⁴².

Le difficoltà finanziarie delle Nazioni Unite stanno costringendo le missioni di mantenimento della pace a ridurre le proprie attività di circa il 25%, con un impatto significativo sulla loro azione concreta. Tale situazione deriva direttamente dal mancato versamento, da parte di alcuni Stati membri, dei cosiddetti “contributi obbligatori”, ovvero la quota che essi sono tenuti a versare sia al bilancio ordinario dell'organizzazione sia a quello delle missioni di pace, in virtù della loro adesione all'ONU. Il ritardo o il mancato pagamento di tali contributi da parte degli Stati Uniti e di altri membri sta compromettendo in modo diretto la capacità delle missioni di raggiungere gli obiettivi di pace e sicurezza definiti dal Consiglio di Sicurezza. Conseguentemente, le missioni di mantenimento della pace si trovano costrette a operare riduzioni significative delle spese, decisioni che inevitabilmente ricadono sulle popolazioni che i peacekeeper sono chiamati a servire e proteggere.

La riduzione della quantità del personale, sia in uniforme sia civile, comporta una diminuzione delle pattuglie, una contrazione delle aree sicure e una limitata capacità di risposta alle minacce, con conseguenze dirette sulla protezione dei civili. La minore presenza delle Nazioni Unite rischia inoltre di generare vuoti di sicurezza in contesti fragili, favorendo l'azione di attori armati e compromettendo i progressi conseguiti con notevole difficoltà. Parallelamente, la diminuzione degli uffici sul campo e della mobilità operativa rende più complessa la distribuzione degli aiuti umanitari da parte delle missioni.

⁴⁰Djebbi, Sihem. *“L'ONU, un'organizzazione inadeguata per attuare la pace?”* cit.31

⁴¹Castello, Rosario. *“Riflessioni sul ruolo delle Nazioni Unite nell'attuale scenario internazionale.”* Rassegna dell'Arma (Carabinieri), Anno 2004, N.4 – Ottobre-Dicembre, <https://www.carabinieri.it/media--comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2004/n-4---ottobre-dicembre/informazioni-e-segnalazioni/riflessioni-sul-ruolo-delle-nazioni-unite-nell-attuale-scenario-internazionale>

⁴² *“Delegates Urge Careful Management of United Nations Resources amid Ongoing Financial Constraints.”* UN Press, United Nations, 6 mag. 2024, <https://press.un.org/en/2024/gaab4459.doc.htm> (Consultato il 10/03/26)

In aggiunta le riduzioni espongono inoltre i contingenti di pace rimanenti a rischi maggiori in quanto unità numericamente più limitate e con risorse ridotte risultano più vulnerabili alle minacce⁴³.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres, ha evidenziato come “un numero inferiore di personale significa meno caschi blu nelle zone di conflitto, meno operatori umanitari che distribuiscono cibo e medicine, meno esperti che affrontano le sfide globali. La riduzione del personale indebolisce la nostra capacità di rispondere alle crisi più urgenti del mondo. Chiarisco che: non si tratta solo di posti di lavoro, ma si tratta della capacità delle Nazioni Unite di adempiere alla propria missione”⁴⁴

Difatti, come sottolinea sempre il Segretario generale, le Nazioni Unite stanno affrontando una grave crisi finanziaria⁴⁵. Le Nazioni Unite potranno continuare a svolgere il proprio ruolo di piattaforma di dialogo globale e di gestione delle sfide internazionali solo nella misura in cui gli Stati membri provvederanno a rispettare pienamente i loro obblighi finanziari nei confronti dell'organizzazione.

I principali contributori dell'organizzazione non hanno effettuato i pagamenti dovuti, generando difficoltà finanziarie che interessano l'intera struttura delle Nazioni Unite. Questa problematica non è del tutto recente, siccome già dal 1987 gli Stati Uniti hanno iniziato a non adempiere costantemente ai loro obblighi di pagamento.

Questo porta anche a un indebolimento dell'equità e della credibilità, mentre i problemi derivanti da rapporti di fiducia compromessi e dalla ridotta capacità operativa richiedono un impegno politico costante, accompagnato da sistemi di responsabilità efficaci, operazioni trasparenti e l'adozione di nuove soluzioni di finanziamento.

La scala delle valutazioni delle Nazioni Unite prevede che i paesi più ricchi contribuiscano in misura maggiore rispetto alle nazioni meno abbienti ma tale sistema risulta equo soltanto se tutti gli Stati membri adempiono pienamente ai propri obblighi finanziari. Siccome le operazioni di pace sono costose, necessitano di un sostegno finanziario stabile.

Sebbene i vincoli finanziari e la carenza di personale costituiscano fattori determinanti, è il ritardo nel dispiegamento delle missioni che evidenzia la lentezza con cui l'ONU può rispondere alle crisi internazionali. La velocità di dispiegamento delle truppe delle Nazioni Unite dipende da numerosi fattori, tra cui la geopolitica, le condizioni del paese ospitante e la disponibilità complessiva di forze. Tuttavia, il fattore determinante resta la prontezza con cui gli Stati membri sono disposti e in grado di schierare le truppe.

I dati empirici mostrano tre risultati principali: in primo luogo, i paesi sensibili agli incentivi finanziari dell'ONU si dispiegano più rapidamente rispetto a quelli meno sensibili, in secondo luogo, i paesi esposti alle esternalità dei conflitti, come i flussi di rifugiati, intervengono con maggiore urgenza e in terzo luogo, i paesi in cui il dispiegamento richiede approvazione parlamentare presentano tempi più lunghi. Oltre ai fattori dei singoli paesi, la velocità di dispiegamento dipende anche dalle caratteristiche del paese ospitante, comprese le condizioni logistiche, la gravità del conflitto e i legami coloniali con i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (P5).

⁴³ “*Budget Gaps Threaten Global Peace Efforts.*” UN Peacekeeping, United Nations, 15 ott. 2025, <https://peacekeeping.un.org/en/budget-gaps-threaten-global-peace-efforts> (Consultato il 12/03/26)

⁴⁴ António Guterres. *Remarks at the Ministerial Meeting on the Future of Peacekeeping*, 13 May 2025, United Nations, Berlin. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2025-05-13/remarks-ministerial-meeting-the-future-of-peacekeeping> (Consultato il 12/03/26)

⁴⁵ “*Delegates Urge Careful Management of United Nations Resources amid Ongoing Financial Constraints.*” UN Press, United Nations, 6 May 2024, <https://press.un.org/en/2024/gaab4459.doc.htm> (Consultato il 10/03/26)

Quando le operazioni di mantenimento della pace non vengono dispiegate rapidamente, la responsabilità viene spesso attribuita alla burocrazia delle Nazioni Unite ma in realtà, la rapidità delle missioni riflette soprattutto la capacità e la volontà dei paesi contributori, che possono variare significativamente. La composizione della missione, i contributi di truppe e le capacità logistiche individuali risultano quindi determinanti. Anche gli Stati motivati a partecipare rapidamente possono essere rallentati da vincoli parlamentari o da capacità limitate, sottolineando che la volontà di contribuire non coincide necessariamente con la velocità effettiva di dispiegamento⁴⁶.

Per analizzare un'ulteriore problematica, ricordiamo che il consenso è stato solitamente richiesto esclusivamente allo Stato ospitante, ma le altre parti coinvolte nel conflitto, come i gruppi armati, potrebbero non essere riconosciute a livello internazionale come politicamente legittime, con la conseguenza che il loro consenso non venga considerato necessario.

Per le missioni di stabilizzazione questo rappresenta una sfida rilevante, avendo il compito di ristabilire l'autorità statale.

Le difficoltà relative al consenso emergono tipicamente quando le Nazioni Unite cercano di proteggere civili percepiti dallo Stato ospitante come appartenenti all'"opposizione" oppure quando indagano su violazioni dei diritti umani commesse da attori statali. Nel tempo, i mandati di tali missioni possono entrare in conflitto con gli interessi politici del governo ospitante.

Un governo ospitante potrebbe non tollerare che una missione di mantenimento della pace tratti in maniera equa e imparziale le diverse parti in conflitto, preferendo ovviamente che la missione dia priorità o favorisca la propria fazione. Come ha osservato un intervistato, "l'imparzialità è sempre fraintesa; loro [lo Stato ospitante] pensano che stiamo calpestando la loro sovranità".

Le parti in conflitto non sono, inoltre, affatto omogenee, e la loro disponibilità a collaborare con una missione può variare sia a livello di governo sia all'interno delle stesse fazioni.

Può essere che i mandanti si trovino a lavorare a contatto con le autorità ospitanti mettendo in discussione questa imparzialità e pone le missioni in una posizione complessa, poiché il governo ospitante tende a considerarsi l'unico attore legittimo mentre invece le missioni riconoscono l'importanza di coinvolgere una pluralità di attori e parti interessate per garantire l'effettiva attuazione del loro mandato.

Difatti il consenso all'interno dei governi ospitanti è davvero raramente uniforme. Possono da questo derivare quindi conseguenze significative sulla missione stessa.

Per lo più viene meno anche il consenso popolare, quando si nota l'efficacia della missione di far fronte ai problemi e proteggere i civili stessi.

Sempre riguardo agli stati ospitanti, un ulteriore dilemma riguarda se con il rinnovo dei mandati, essi debbano o meno essere inclusi siccome le dinamiche dopo un certo periodo di tempo potrebbero essere variate: i mutamenti nel contesto del conflitto, gli spostamenti negli interessi politici e le aspettative divergenti nel tempo possono generare un divario tra quanto la missione è chiamata a realizzare e ciò che gli interlocutori del paese ospitante vorrebbero che essa facesse.

Come dimostrano varie missioni, le Nazioni Unite hanno faticato a mantenere la cooperazione con i governi ospitanti e anche l'accettazione delle comunità locali, altrettanto rilevante, alimentando la complessità delle sfide. Anche solo la permanenza per anni di una missione in un territorio può dare agli abitanti una percezione di

⁴⁶ *Journal of Peace Research*, Volume 58, Issue 4, lug. 2021, Pagine 671–686

inefficacia, e questa percezione può essere anche accompagnata da disinformazione contro gli attori della missione e la missione stessa.⁴⁷

Ciò non rimane solo a livello teorico, ma nella pratica può mettere a rischio l'incolumità dei peacekeepers. Oltre a questo, anche atti di limitazione delle comunicazioni uniti a dinieghi di accesso ad aree specifiche comportano una situazione difficile per gli operatori di pace⁴⁸.

Oltretutto gli Stati deboli contribuiscono all'insorgere e al mantenimento dei conflitti attraverso una combinazione di fattori quali alienazione, percezione di ingiustizia, corruzione, mancata erogazione dei servizi, esclusione e spesso pregiudizi. Possono inoltre rappresentare una fonte diretta di conflitto mediante comportamenti predatori, il controllo o l'appropriazione delle risorse naturali a fini di lucro illecito e l'uso di istituzioni statali, come le industrie nazionalizzate, per convertire beni pubblici in vantaggi privati.

In mancanza di uno sviluppo politico autonomo, la costruzione dello Stato nei paesi in via di sviluppo segnati da conflitti può spesso consistere nell'adozione di modelli organizzativi provenienti e consolidati in Paesi sviluppati. Tuttavia, tale approccio comporta il rischio di generare istituzioni formali prive di sostanza operativa, vuote, esistenti solo sulla carta e non nella realtà quotidiana.

In sintesi il percorso di creare una comunità mondiale che agisca per ottenere o realizzare obiettivi di pace e prosperità per le popolazioni è un dibattito aperto anche se un percorso molto lungo e complesso, che dovrà iniziare da una sempre maggiore consapevolezza della necessità di agire come una unica comunità mondiale.

⁴⁷ Gregory, Julie, e Lisa Sharland. "Host-Country Consent in UN Peacekeeping." Stimson Center, 25 set. 2023, <https://www.stimson.org/2023/host-country-consent-in-un-peacekeeping/> (Consultato il 18/03/26)

⁴⁸ Mansour, Renad, e Mark White. "Why Peacebuilding Fails and What to Do About It." Chatham House, 11 giu. <https://www.chathamhouse.org/2025/06/why-peacebuilding-fails-and-what-do-about-it> (Consultato il 15/02/26)

CAPITOLO II

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI: RESPONSABILITÀ E CRITICITÀ NEL PEACEKEEPING

2.1 PACE E DIRITTI UMANI NEI CONTESTI DI CONFLITTI ARMATI

La pace e la tutela dei diritti umani rappresentano due dimensioni strettamente interconnesse nel diritto internazionale contemporaneo. In tale prospettiva, una comprensione ampia della pace non si limita alla mera assenza di conflitti armati, ma deve essere intesa anche come una condizione che presenta giustizia ed equità, oltre al rispetto essenziale dei diritti umani. L'assenza di guerra, infatti, non è sufficiente a garantire il benessere delle persone, le quali possono comunque essere esposte a forme di violenza psicologica, repressione, ingiustizia o all'esclusione dall'accesso ai diritti fondamentali. Il rinomato studioso e ricercatore norvegese Johan Galtung, individua pertanto due concezioni di pace. La nozione di pace "negativa" significa che non vi è guerra, o conflitti violenti, sia tra gli Stati sia al loro interno. Diversamente, la pace "positiva" non si limita all'assenza di violenza diretta, ma implica la presenza di condizioni strutturali e culturali fondate su equità, giustizia sociale e sviluppo, configurandosi come un processo volto alla promozione del benessere collettivo.

Tale impostazione teorica ha influenzato anche l'elaborazione delle Nazioni Unite, che progressivamente hanno ampliato la nozione di pace includendo dimensioni economiche, sociali e istituzionali, riconoscendo il legame tra sviluppo, diritti umani e prevenzione dei conflitti.

L'assenza di guerra, di per sé, non è sufficiente a garantire che gli individui siano esenti da forme di violenza, prima citate, o dalla privazione dell'accesso ai loro diritti; ne consegue che la pace non può essere ridotta esclusivamente alla nozione di "pace negativa".

In una prospettiva appunto più estesa, la pace può essere intesa come una modalità di convivenza in cui tutti i membri della società sono posti nelle condizioni di godere pienamente dei propri diritti fondamentali, rappresentando quindi una condizione imprescindibile affinché l'esercizio di tali diritti sia realmente possibile.

Allo stesso tempo, la pace si configura anche come il risultato del rispetto e della promozione dei diritti umani: quanto più una società è in grado di tutelarli, garantirli e renderli effettivi, tanto maggiori saranno le sue capacità di prevenire la violenza e di gestire i conflitti attraverso strumenti non violenti.

La connessione tra il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto alla pace appare particolarmente evidente, soprattutto considerando che l'assenza di pace comporta frequenti e gravi violazioni. I due ambiti risultano strettamente interdipendenti, anche perché la tutela dei diritti è difficilmente realizzabile in contesti caratterizzati da conflitto e instabilità.

Nel contesto del Consiglio delle Nazioni Unite, il diritto alla pace assume una rilevanza centrale, poiché viene progressivamente riconosciuto non soltanto come aspirazione di natura morale, ma come vero e proprio diritto dei popoli e principio fondamentale dell'ordine internazionale.

In particolare, il Consiglio ribadisce che i popoli del mondo vantano un diritto "sacro" alla pace, sottolineandone così il suo carattere universale e inderogabile. Parallelamente, viene affermato che la salvaguardia e la promozione di tale diritto costituiscono un obbligo primario per tutti gli Stati, i quali sono chiamati ad attivarsi per garantire condizioni di convivenza pacifica e stabile.

Tale interconnessione tra pace e diritti umani ha contribuito allo sviluppo di un quadro normativo internazionale che, nelle sedi delle Nazioni Unite, si è tradotto in conferenze e dichiarazioni finalizzate a garantire la tutela dei diritti anche durante i conflitti e le operazioni di mantenimento della pace.

La tutela dei diritti umani nei conflitti armati si è sviluppata progressivamente attraverso un articolato sistema di norme di diritto internazionale umanitario, volto a limitare gli effetti della guerra e a garantire un nucleo minimo di protezione della persona, anche in situazioni di violenza estrema⁴⁹.

In questa prospettiva, un primo nucleo fondamentale è rappresentato dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, adottate nell'ambito delle omonime conferenze di pace, le quali hanno introdotto regole dirette a disciplinare i mezzi e i metodi di guerra, ponendo limiti all'uso della forza e tutelando, seppur in modo ancora embrionale, civili, prigionieri di guerra e beni culturali. Tali strumenti hanno segnato l'avvio del processo di "umanizzazione"⁵⁰ della guerra, pur senza metterne in discussione la legittimità⁵¹.

Un ulteriore e decisivo sviluppo si è avuto con le Convenzioni di Ginevra del 1949, che costituiscono il nucleo centrale del moderno diritto internazionale umanitario. Esse hanno sistematizzato la protezione delle categorie più vulnerabili nei conflitti armati, disciplinando il trattamento dei feriti e dei malati, dei naufraghi, dei prigionieri di guerra e, in modo particolarmente significativo, della popolazione civile.

Con tali strumenti si afferma in maniera più compiuta l'idea che la dignità della persona debba essere preservata indipendentemente dalla situazione bellica in cui si trova.

Di particolare rilievo è l'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, considerato una sorta di "mini-convenzione" applicabile ai conflitti armati non internazionali⁵², il quale stabilisce standard minimi di trattamento umano per le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, vietando, tra le altre cose, gli attentati alla vita e all'integrità fisica, la tortura, le pene crudeli e i trattamenti degradanti; ciò rappresenta un passaggio fondamentale nell'estensione delle garanzie umanitarie anche ai conflitti interni.

Questo sistema è stato maggiormente rafforzato dai Protocolli aggiuntivi del 1977, i quali hanno ampliato l'ambito di applicazione delle tutele anche ai conflitti armati non internazionali e consolidato principi fondamentali quali la distinzione tra civili e combattenti, la proporzionalità nell'uso della forza e la necessità di limitare gli effetti dei conflitti sulla popolazione civile.

In tale evoluzione normativa si inserisce anche il progressivo riconoscimento del nesso tra diritti umani e diritto dei conflitti armati, emerso con particolare evidenza nella Conferenza internazionale dei diritti umani di Teheran del 1968, promossa dalle Nazioni Unite. Questa conferenza, convocata per celebrare il ventesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, si colloca in un contesto storico caratterizzato dalla presenza di numerosi conflitti armati e dai processi di decolonizzazione, che rendevano urgente una riflessione sull'effettività delle garanzie fondamentali nelle situazioni di crisi.

La rilevanza della Conferenza di Teheran risiede nell'aver esplicitamente affermato, attraverso la risoluzione XXIII del 12 maggio 1968, che i diritti umani non cessano di

⁴⁹ Sassòli, Marco, et al. *How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*. 3rd ed., International Committee of the Red Cross, 2011, pp. 5–25.

⁵⁰ Il termine "umanizzazione" indica l'insieme di regole e principi che mirano a rendere i conflitti armati meno disumani, limitandone la violenza e proteggendo le persone non coinvolte nei combattimenti.

⁵¹ Kalshoven, Frits, and Liesbeth Zegveld. *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*. 4th ed., Cambridge University Press, 2011, pp. 19–25.

essere applicabili in tempo di guerra, ma devono continuare ad essere pienamente garantiti anche in questi contesti.

La risoluzione non si limita a ribadire l'esistenza di norme di limitazione alla guerra, ma sottolinea la necessità di garantire un livello minimo e inderogabile di protezione della persona umana anche nelle condizioni più estreme, consolidando il principio secondo cui la tutela dei diritti fondamentali deve operare in modo continuo, indipendentemente dalla distinzione tra tempo di pace e tempo di guerra⁵³.

Questo principio ha successivamente trovato ulteriore consolidamento nella giurisprudenza internazionale e nei lavori degli organi delle Nazioni Unite, che hanno progressivamente riconosciuto la piena applicabilità dei diritti umani anche nei contesti di emergenza e conflitto armato.

Questo processo di progressiva affermazione della centralità dei diritti umani trova un'ulteriore concretizzazione negli sviluppi successivi del secondo dopoguerra.

Come già accennato, nel maggio del 1948 venne istituita la prima operazione di peacekeeping delle Nazioni Unite, la United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), dispiegata in Palestina. Nello stesso anno, il 10 dicembre, l'Assemblea Generale proclamò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, segnando una tappa fondamentale nel processo di codificazione dei diritti fondamentali a livello internazionale.

È innegabile che questi due eventi siano interconnessi: il legame tra le operazioni di peacekeeping e la tutela dei diritti fondamentali è chiaramente riconoscibile.

Le motivazioni possono essere svariate, la più evidente è che per il perseguimento di una situazione di pace e stabilità (internazionale o non), risulta necessaria la centralità della promozione dei diritti umani. Inoltre, le operazioni di peacekeeping si trovano sempre più spesso ad agire non solo in contesti postumi a un conflitto, ma nell'azione del conflitto stesso, dove spesso nascono e danno luogo a frequenti violazioni di questi diritti.

L'evoluzione si manifesta in modo concreto a partire dagli anni Novanta, quando le missioni delle Nazioni Unite iniziano a includere in modo sistematico componenti dedicate alla tutela dei diritti umani.

Il primo esempio da ricordare, nell'ambito delle attività d'inchiesta sulle violazioni dei diritti dell'uomo e di rimedio a queste, è rappresentato dall'Operazione delle Nazioni Unite in El Salvador (ONUSAL), il cui obiettivo era per l'appunto verificare il rispetto dell'Accordo di San José in materia di diritti dell'uomo.

Esperienza simile si riscontra con United Nations Transitional Authority in Cambogia (UNTAC) che deteneva il compito di monitorare la situazione dei diritti umani e di svolgere attività di indagine in relazione alle violazioni riscontrate, inoltre un ulteriore passaggio significativo nel consolidamento del legame tra tutela dei diritti umani e operazioni di peacekeeping è rappresentato dal Memorandum of Understanding del 5 novembre 1999.

Nello specifico, il Memorandum prevede forme di coordinamento operativo, con l'obiettivo di assicurare che le componenti civili e militari delle operazioni di peacekeeping possano avvalersi del supporto specialistico dell'Alto Commissariato OHCHR nei contesti in cui i mandati delle missioni includano espliciti riferimenti alla protezione e promozione dei diritti fondamentali. In questo senso la tutela dei diritti umani assume una dimensione trasversale all'interno delle operazioni sul campo, contribuendo a rafforzare efficacia e legittimità.

⁵³ Henckaerts, Jean-Marie, and Louise Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Cambridge University Press, 2005, pp. 299-310

Osservando la prassi delle operazioni di peacekeeping, si può notare come, a partire dalla fine degli anni Novanta, la maggior parte delle missioni istituite dalle Nazioni Unite abbia progressivamente incluso nei propri mandati la protezione dei diritti dell'uomo.

Ne deriva un modello di intervento in cui i diritti umani esistono al contempo come fondamento e come limite dell'azione internazionale, orientandone obiettivi e modalità di intervento. Da un lato, rappresentano il fondamento dell'intervento, perché ne giustificano la legittimità e ne orientano gli obiettivi; dall'altro, costituiscono un ostacolo, imponendo che l'azione internazionale rispetti principi come proporzionalità, necessità e tutela delle libertà fondamentali⁵⁴.

Tale centralità umanitaria nell'ordinamento internazionale si riflette tuttavia nella loro articolazione in differenti ambiti normativi che verranno più volte richiamati nel presente capitolo, dei quali appare opportuno prima di inoltrare l'analisi nel contesto dei conflitti armati, attuare una specificazione: il diritto internazionale umanitario (DIU) e il diritto internazionale dei diritti umani (DIDU). Questi consistono in due corpi di norme giuridiche, complementari ma distinti, destinati alla protezione dei diritti fondamentali per la dignità dell'individuo, anche se sviluppatasi in contesti storici e con finalità originarie differenti.

Il diritto internazionale umanitario, comprende l'insieme di regole che disciplinano e sono applicabili esclusivamente alle situazioni di conflitto armato (guerre internazionali o civili). La sua funzione principale consiste quindi nel limitare gli effetti della violenza bellica, imponendo alle parti il rispetto di principi fondamentali come la distinzione tra obiettivi militari e civili, e il trattamento umano verso i prigionieri e i feriti.

Il diritto internazionale dei diritti umani presenta invece un raggio d'azione più ampio, essendo stato concepito per garantire la protezione dell'individuo in qualsiasi circostanza, non vincolata a nessuna situazione di pace o ostilità. Esso definisce infatti i diritti inalienabili dell'uomo (come il diritto alla vita, alla libertà di espressione e al giusto processo), e pone in capo allo Stato l'obbligo di rispettare, proteggere e garantire tali libertà, configurandosi come un sistema di garanzia costante e pervasiva.

I due sistemi normativi, pur mantenendo la loro autonomia, tendono a sovrapporsi e completarsi. Solitamente durante un conflitto armato i due si applicano simultaneamente: il DIU agisce in quanto norma speciale disciplinando in modo specifico le condotte belliche, mentre il DIDU offre una protezione di fondo che non viene annullata dalla situazione di guerra.

Possiamo dire, per confermare la loro correlazione, che la medesima etica che entrambi i regimi condividono è il riconoscimento della dignità umana. La differenza più rilevante risiede nel fatto che il diritto internazionale umanitario struttura la propria protezione su specifiche distinzioni di categorie giuridiche, soprattutto tra civili e combattenti, che invece non sono previste nel diritto internazionale dei diritti umani, che adotta un approccio universalistico.

La tappa più significativa fu però il Bollettino del Segretario Generale sull' "Observance by the United Nations Forces of International Humanitarian Law" che sancisce espressamente il rispetto delle disposizioni più importanti del DIU, da parte delle missioni del peacekeeping.

Di particolare rilievo è il fatto che il Bollettino non si limita a richiamare le norme considerate sicuramente di natura consuetudinaria, già obbligatorie per l'Organizzazione delle Nazioni Unite in quanto soggetto di diritto internazionale dotato di personalità giuridica propria. Il punto cruciale si trova nell'includere anche riferimenti a norme del

⁵⁴ Federico Casolari. "Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo." *Cit. 10*

diritto internazionale umanitario la cui qualificazione consuetudinaria risulta incerta o discussa. L'ONU quindi non si limita a rispettare ciò che è giuridicamente indiscutibile, ma applica un insieme più ampio di regole umanitarie.

Il senso è che il rispetto da parte delle operazioni di peacekeeping del DIU sia interpretato in maniera ampia e prudentiale, rafforzando l'idea che esse debbano conformarsi al più alto livello possibile di tutela umanitaria.

Quanto all'esistenza effettiva di un vincolo per l'Organizzazione al rispetto dei diritti umani, lo si può trovare in tre profili: l'ONU, come prima ricordato, è dotata di personalità giuridica internazionale e quindi vincolata al rispetto delle norme di carattere consuetudinario in materia di diritti; in secondo luogo l'obbligo deriverebbe dalla stessa Carta di San Francisco, precisamente all'art. 1, paragrafo 3, che prevede tra i fini dell'Organizzazione la promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; infine gli Stati membri delle Nazioni Unite non possono venire meno ai propri obblighi in materia di questi diritti⁵⁵, ai quali essi stessi sono vincolati a livello nazionale, in virtù del loro recepimento negli ordinamenti interni.

Alla luce di tali elementi, si può affermare con un buon grado di certezza che sia ormai consolidato l'orientamento secondo cui i diritti umani devono essere rispettati anche nel contesto dei conflitti armati, indipendentemente dalla loro natura. Tale principio trova conferma non solo nella disciplina prevista dalle principali fonti convenzionali in materia, ma anche nella più recente prassi relativa ai conflitti in Somalia, ex Jugoslavia, Ruanda, Kosovo e in altri contesti analoghi, nei quali l'intreccio tra diritto internazionale umanitario e tutela dei diritti umani emerge con particolare evidenza.

Questa tensione tra esigenze di sicurezza collettiva e tutela dei diritti fondamentali si manifesta in modo ancora più evidente nei contesti di conflitto armato, ed in primo luogo, è necessario distinguere le diverse tipologie di conflitto armato, che, come noto, possono essere di natura internazionale o non internazionale.

Per quanto riguarda i conflitti armati internazionali, l'articolo 2 comune alle Convenzioni di Ginevra fornisce una definizione indiretta, stabilendo che esse si applicano: a tutti i casi di guerra dichiarata o a qualsiasi altro conflitto armato tra due o più Stati contraenti, anche qualora lo stato di guerra non sia riconosciuto da una delle parti, e a tutte le occupazioni, totali o parziali, del territorio di una Parte contraente, anche in assenza di resistenza armata.

Successivamente, l'articolo 1 del Primo Protocollo aggiuntivo del 1977 amplia ulteriormente tale nozione, includendo anche i conflitti in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale, l'occupazione straniera e i regimi razzisti nell'esercizio del diritto all'autodeterminazione.

Con riferimento ai conflitti armati non internazionali, l'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra stabilisce un nucleo minimo di garanzie applicabili nel caso di conflitti che si sviluppino nel territorio di uno Stato contraente tra le sue forze armate e gruppi armati organizzati. Maggiore dettaglio è fornito dall'articolo 1 del Secondo Protocollo aggiuntivo del 1977, il quale si applica ai conflitti che non rientrano nell'ambito del Primo Protocollo e che raggiungono un livello di intensità tale da poter essere assimilato a uno scontro armato tra forze organizzate. Lo stesso articolo esclude espressamente dal proprio ambito applicativo le situazioni di disordine interno, come sommosse, atti di violenza isolati o sporadici e altre analoghe forme di tensione interna⁵⁶.

⁵⁵ Principio per il quale *nemo plus iuris transferre potest quam ispe habet*

⁵⁶ Cosmai, Leonardo. "La repressione della violazione dei diritti umani nei conflitti armati." *Studi per la pace*, Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news.html?news_id=cosmai (Consultato il 25/04/26)

Si è progressivamente affermata l'idea secondo cui, le norme consuetudinarie applicabili alle forze in capo alle organizzazioni internazionali che partecipano oppure sono coinvolte in un conflitto armato, vincolino le organizzazioni internazionali nella stessa misura in cui vincolano gli Stati, soprattutto quando esse esercitano funzioni operative sul terreno.

Con specifico riferimento alle Nazioni Unite, l'Organizzazione ha comunque sviluppato la prassi di conformare la propria azione ai più elevati standard di condotta nelle operazioni di mantenimento della pace, assumendo come riferimento i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

È evidente come la leadership delle operazioni di peacekeeping tenda, in contesti di conflitto armato, a privilegiare compiti di sicurezza finalizzati al contenimento delle minacce e alla stabilizzazione della situazione. Tale priorità operativa può incidere negativamente sulla capacità complessiva della missione di integrare efficacemente le attività di tutela dei diritti della persona.

Inoltre, il persistere o il riaccutizzarsi del conflitto armato comporta un aumento significativo dei rischi per la sicurezza del personale delle Nazioni Unite, limitando in particolare la libertà di movimento dei componenti civili disarmati, i quali sono responsabili della maggior parte delle attività connesse alla promozione e al monitoraggio dei diritti fondamentali.

In questo quadro, l'ex Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (2018–2022), Michelle Bachelet, ha definito le operazioni di peacekeeping come “uno degli strumenti più essenziali e potenti delle Nazioni Unite per proteggere e promuovere i diritti umani”

Tale affermazione riflette un orientamento ormai consolidato nelle Nazioni Unite, secondo cui la protezione dei diritti umani non costituisce un'attività accessoria delle missioni, ma un elemento costitutivo della loro legittimità e della loro efficacia operativa.

Nonostante tali vincoli operativi e politici, le sezioni sui diritti umani all'interno delle missioni di peacekeeping continuano a svolgere un insieme articolato di attività che costituiscono il nucleo operativo della dimensione “human rights” degli interventi ONU. In primo luogo, esse conducono un costante lavoro di monitoraggio, indagine e analisi della situazione di questi diritti nel paese di intervento, con l'obiettivo di identificare eventuali violazioni e valutarne la portata.

A ciò si affianca la produzione di rapporti pubblici periodici, che contribuiscono a rendere trasparente la situazione sul terreno e a richiamare l'attenzione della comunità internazionale su specifiche criticità. Un ulteriore elemento centrale è la raccolta sistematica di dati, funzionale non solo all'analisi complessiva della missione, ma anche allo sviluppo di meccanismi di allerta precoce, finalizzati alla prevenzione di possibili danni alla popolazione civile.

Le attività della sezione includono inoltre una dimensione più propriamente consulenziale e di capacity-building. In questo ambito, gli operatori forniscono supporto tecnico per le riforme istituzionali, contribuiscono al rafforzamento delle capacità nazionali in materia di diritti umani e promuovono la creazione o il consolidamento di meccanismi di accountability. Tale lavoro si svolge in stretta collaborazione con i governi ospitanti, le istituzioni nazionali e la società civile, in un'ottica di sostenibilità degli interventi.

Infine, la sezione svolge una funzione trasversale di integrazione, offrendo consulenza e assistenza agli altri componenti della missione affinché la prospettiva dei diritti umani sia incorporata in tutte le attività mandate, rendendo così l'approccio ai questi un elemento strutturale e non accessorio del peacekeeping contemporaneo nei conflitti armati.

Nel complesso, il peacekeeping contemporaneo si colloca sempre più all'interno di una dimensione ibrida in cui pace, sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, e missioni delle Nazioni Unite non si limitano più a garantire il contenimento delle ostilità, ma assumono un ruolo attivo nella promozione di condizioni strutturali di rispetto dei diritti umani, contribuendo così alla costruzione di una pace che non sia soltanto assenza di violenza, ma anche presenza di giustizia e protezione effettiva della dignità umana.

2.2 DALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE ALLA PROTEZIONE DEI CIVILI

L'evoluzione del peacekeeping ONU riflette il passaggio da una concezione tradizionale di sicurezza internazionale, centrata sugli Stati tradizionalmente considerati i principali soggetti del diritto internazionale e destinatari quindi delle loro tutele, a un approccio di sicurezza multidimensionale in cui la protezione dei civili rappresenta una priorità operativa e normativa delle missioni, integrata nei mandati del Consiglio di Sicurezza e strettamente collegata ai diritti umani.

In particolare, la protezione dei civili è oggi considerata una delle priorità "core" del peacekeeping contemporaneo, al pari del sostegno ai processi politici e al consolidamento della pace.

Il crescente rilievo normativo, politico e culturale assunto dai diritti fondamentali nel dibattito internazionale, insieme ai profondi mutamenti dello scenario globale successivi alla fine della Guerra fredda, ha favorito l'emergere del concetto di human security (sicurezza umana).

In dottrina, questo processo è stato descritto come un vero e proprio "normative shift" nei valori del diritto internazionale, considerato in larga misura "innegabile, irresistibile e irreversibile"⁵⁷.

Questo mutamento si inserisce inoltre in una più ampia trasformazione del principio di sovranità, sempre più inteso non soltanto come potere, ma anche come responsabilità degli Stati nei confronti delle proprie popolazioni. Tale evoluzione concettuale non ha solo implicazioni teoriche, ma incide potenzialmente anche sull'interpretazione e sull'evoluzione del regime giuridico relativo all'uso della forza nelle relazioni internazionali. Ciò si riflette direttamente nella crescente tendenza del Consiglio di Sicurezza a includere nei mandati delle missioni autorizzazioni esplicite all'uso della forza per la protezione dei civili, anche in assenza di autodifesa strettamente intesa.

Ovviamente un ruolo centrale è assunto dal riferimento alla tutela dei diritti umani, che diviene sempre più parte integrante della nozione stessa di sicurezza, come è stato efficacemente osservato, "sulla scia di questi conflitti, sta maturando una nuova concezione del concetto di sicurezza. Una tempo sinonimi di difesa del territorio da un attacco esterno, oggi le esigenze di sicurezza devono venire a comprendere la protezione delle comunità e degli individui dalla violenza interna"⁵⁸.

Anche gravi e diffuse violazioni dei diritti umani pur non incidendo direttamente sulla sovranità statale e potendo verificarsi interamente all'interno dei confini di uno Stato, possono essere percepite come rilevanti ai fini della sicurezza internazionale.

⁵⁷ Henkin, Luois, *Human Rights and State "Sovereignty"*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1995-1996, p. 31-35.

⁵⁸ *We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, "Millennium Report" del Segretario Generale delle Nazioni Unite, settembre 2000, p. 43

È proprio all'interno di questo mutamento di paradigma verso la sicurezza umana che si consolida, nel quadro del peacekeeping delle Nazioni Unite, la traduzione operativa della protezione dei civili come elemento qualificante delle missioni contemporanee.

La protezione dei civili è appunto uno dei compiti principali delle missioni di pace delle Nazioni Unite, che operano solitamente in ambienti complessi e difficili. In questi il personale delle missioni si trova ad affrontare numerose sfide in materia di politica e di sicurezza, tra cui dinamiche di conflitto volatili, gravi e sistematiche violazioni del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, nonché restrizioni alla libertà di movimento, disinformazione e una disponibilità limitata di risorse.

“Purtroppo, i civili rappresentano ancora la stragrande maggioranza delle vittime dei conflitti armati e la loro protezione è quindi più che mai necessaria”, ha sottolineato l'Ambasciatrice svizzera alle Nazioni Unite Pascale Baeriswyl al Consiglio di sicurezza.⁵⁹ La centralità dei civili è confermata anche dai rapporti periodici del Segretario Generale delle Nazioni Unite, che evidenziano come la maggior parte delle vittime nei conflitti contemporanei sia costituita proprio da essi con un impatto crescente dovuto all'urbanizzazione dei conflitti armati. Questi non sono solo vittime della violenza diretta, ma anche dei danni indiretti causati dalle operazioni.

Negli ultimi venticinque anni, il mandato POC è difatti divenuto elemento cardine delle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, plasmando in modo significativo le modalità con cui le missioni prevengono e rispondono agli atti di violenza nei confronti delle popolazioni civili.

Attualmente, oltre il 95% del personale di peacekeeping è impegnato in missioni che includono il compito di proteggere i civili, con particolare attenzione alla tutela dei bambini e alla prevenzione della violenza sessuale legata ai conflitti. Infatti cinque delle undici missioni di peacekeeping attualmente attive includono un mandato esplicito e rafforzato di Protection of Civilians (POC), rendendolo centrale e prioritario nei rispettivi mandati.

Un obiettivo che si realizza attraverso un approccio integrato che coinvolge le componenti militari, di polizia e civili.⁶⁰

Parallelamente allo sviluppo normativo, si sono registrate importanti innovazioni sul piano operativo, spesso nate direttamente sul campo, grazie alla necessità di comprendere meglio e prevenire le minacce alla sicurezza dei civili e di rafforzare il dialogo e l'interazione tra i peacekeeper e le comunità locali. In questo senso, la POC si è progressivamente affermata non solo come un principio giuridico e politico, ma anche come una pratica in continua evoluzione, strettamente legata alle realtà concrete dei contesti di crisi.

Nel 1999, il Comitato permanente inter-agenzie (Inter-Agency Standing Committee – IASC), istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento dell'assistenza umanitaria nelle situazioni di emergenza, ha adottato una definizione di “protezione” intesa come “l'insieme di tutti gli sforzi volti a ottenere il

⁵⁹“Protezione dei civili nelle missioni di pace delle Nazioni Unite». *La Svizzera nel Consiglio di sicurezza 2023-2024*, 28 luglio 2023, <https://www.aplusforpeace.ch/it/protezione-dei-civili-nelle-missioni-di-pace-delle-nazioni-unite> (Consultato il 30/04/26)

⁶⁰United Nations Peacekeeping, “Protecting civilians”, <https://peacekeeping.un.org/en/protecting-civilians> (Consultato il 30/04/26)

pieno rispetto dei diritti dell'individuo e degli obblighi delle autorità o dei portatori di armi, conformemente alla lettera e allo spirito dei pertinenti corpi normativi”⁶¹.

La nozione di “protezione” elaborata dall’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) è stata chiarita in una pubblicazione del 2006 nei seguenti termini: “Dal punto di vista dell’OHCHR, la protezione dei diritti umani è un concetto ampio, che comprende non solo i civili ma tutti gli individui in tempo di pace e di guerra. L’OHCHR pone altresì l’accento sugli obblighi di promozione, oltre che su quelli di protezione. L’approccio dell’OHCHR alla protezione si fonda sulle disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, del diritto penale internazionale e del diritto internazionale dei rifugiati. Il nostro approccio è informato dall’intero insieme delle norme sui diritti umani riconosciute a livello internazionale”⁶² sottolineando inoltre che tali obblighi “devono essere attuati sia nella lettera sia nello spirito di tali quadri giuridici”⁶³.

Il mandato di protezione dei civili nelle operazioni di peacekeeping si caratterizza per una natura intrinsecamente duplice, che ne riflette la complessità concettuale e operativa. In una prima lettura, esso viene delineato in senso restrittivo all’interno delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, come obbligo di garantire una protezione fisica immediata contro minacce di violenza imminente. Tuttavia, nella sua concreta attuazione sul terreno, il mandato si traduce in un insieme più ampio di attività, attraverso le quali le operazioni di peacekeeping contribuiscono a una nozione estesa e sostanziale di protezione dei civili, coerente con la più ampia cornice dei diritti, che si articola in tre principali modalità operative: la protezione attraverso il dialogo e impegno politico, la protezione fisica e la creazione di un ambiente protettivo.

La protezione attraverso il dialogo politico si concretizza innanzitutto nell’attività di mediazione tra le parti in conflitto, finalizzata alla prevenzione delle violenze e alla facilitazione dell’accesso agli aiuti umanitari da parte delle popolazioni civili. La dimensione dell’intervento mira a ridurre le tensioni e a promuovere la risoluzione non violenta delle controversie, attraverso un impegno costante volto alla stabilizzazione del contesto.

Il dialogo e l’impegno operativo si estendono al rafforzamento delle istituzioni locali, in particolare mediante il collegamento con la polizia dello Stato ospitante, al fine di sostenerne l’assunzione della responsabilità primaria nella protezione dei civili e parallelamente le missioni promuovono approcci di polizia orientati alla comunità e incoraggiano il coinvolgimento attivo delle popolazioni locali, favorendo la costruzione di legami di fiducia. Infine, un ulteriore elemento essenziale consiste nella registrazione e nella condivisione sistematica delle segnalazioni relative a presunte violazioni dei diritti umani con la componente specializzata in materia, contribuendo così al monitoraggio e alla tutela dei diritti fondamentali.

La protezione fisica dei civili si esprime in un insieme di misure condotte sul terreno, tra cui il pattugliamento delle aree a rischio e l’istituzione di zone sicure, volte a garantire una presenza attiva e dissuasiva della missione. Qui si inserisce anche il dispiegamento

⁶¹ ‘Angelo Gnaedinger, “Protection of Civilians in Conflict – The ICRC Perspective,” intervento alla *Humanitarian and Resident Coordinators’ Retreat*, Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC), Ginevra, 9 maggio 2007 (Consultato il 29/04/26).

⁶² OHCHR staff, “in the field: human rights perspectives”, in Bernard Ramcharan (ed.), *Human Rights Protection in the Field*, Routledge, London, 2006, pp. 119 and 121.

⁶³ UN DPO, Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping, November 2019.

di Forward UN Positions (FUP) e di Company Operating Units/Posts (CUP)⁶⁴, che consentono di dispiegare le forze di peacekeeping in aree particolarmente esposte, rafforzando il controllo del territorio e la capacità di risposta rapida alle minacce. Nei casi di pericolo imminente, in questa fase la protezione può prevedere appunto il ricorso proporzionato all'uso della forza, finalizzato a respingere attacchi diretti contro la popolazione civile e a ristabilire condizioni minime di sicurezza.

Le attività volte alla creazione di un ambiente protettivo sono svolte principalmente dagli International Police Officers (IPO) e comprendono un insieme di interventi orientati al rafforzamento delle capacità istituzionali e alla promozione dello Stato di diritto. In particolare, tali attività includono il potenziamento delle competenze di base dei servizi di polizia dello Stato ospitante, il sostegno al consolidamento dei meccanismi di responsabilità e di supervisione delle forze di polizia locali, nonché l'attività di consulenza nei processi di riforma istituzionale⁶⁵.

L'efficacia del mandato di protezione dei civili dipende inoltre dalla capacità delle missioni di integrare coerentemente la dimensione militare, di polizia e civile in un unico framework operativo.

Accanto ai tre livelli di protezione dei civili, si individuano anche quattro fasi operative attraverso le quali si articolano le attività delle missioni di peacekeeping: prevenzione, pre-emption (prevenzione attiva), risposta e consolidamento.

La prevenzione comprende misure volte a ridurre il rischio di violenze contro i civili, tra cui:

- la presenza visibile della Polizia delle Nazioni Unite,
- la formazione e il rafforzamento delle capacità della polizia dello Stato ospitante,
- il supporto allo sviluppo di meccanismi di supervisione e
- il potenziamento dell'intera catena della giustizia penale.

La fase di pre-emption (o prevenzione attiva) si concentra invece su interventi tempestivi nelle aree a rischio, includendo il supporto e la consulenza alla polizia dello Stato ospitante per estendere la propria presenza sul territorio e garantire il mantenimento dell'ordine pubblico e dello Stato di diritto. In questa fase rientrano anche attività di pattugliamento, condotte congiuntamente con le forze locali, con altri componenti della missione, nonché un impegno proattivo nei confronti delle autorità di polizia qualora vi siano elementi coinvolti in violazioni contro i civili.

La risposta riguarda le azioni da intraprendere in situazioni di violenza in corso o imminente e include:

- il continuo sostegno alla polizia dello Stato ospitante per rafforzarne la presenza operativa,
- la consulenza in materia di rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e della protezione dei civili,
- nonché l'intervento diretto delle Formed Police Units (FPU), anche attraverso l'uso proporzionato della forza quando necessario per la tutela dei civili.

Infine, la fase di consolidamento è orientata al rafforzamento della stabilità a lungo termine e può includere:

- misure di contrasto all'impunità,
- il sostegno al ripristino o all'estensione dell'autorità statale e dello Stato di diritto,
- nonché il supporto alla giustizia di transizione⁶⁶.

⁶⁴ Forward UN Positions (FUP): postazioni avanzate temporanee o semi-permanenti istituite dalle missioni di peacekeeping Company Operating Units/Posts (CUP): unità o postazioni operative a livello di compagnia dislocate sul terreno nelle aree di responsabilità della missione

⁶⁵ United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *Guidelines on the Role of United Nations Police in Protection of Civilians*. United Nations, 2017, pp 11-15

⁶⁶ Ibid pp.16-18

Per concludere il tema esplicativo della POC, possiamo rispondere a una domanda essenziale: chi concorre alla protezione effettiva delle persone in un conflitto?

Le pattuglie efficaci si basano su sistemi di allerta precoce, reti di allerta comunitaria, assistenti di collegamento con le comunità, informazioni pubbliche e sistemi di segnalazione. Le forze di pace possono inoltre garantire passaggi sicuri o rifugi temporanei per consentire ai civili di sfuggire alla violenza.

La responsabilità primaria della protezione dei civili spetta allo Stato ospitante, ma la protezione dei civili non è un compito esclusivamente militare, ma un'attività che coinvolge l'intera missione e implica un dovere attivo di protezione, che comprende gli attori umanitari⁶⁷.

In più i leader politici si impegnano con i governi e altri attori governativi per mitigare e prevenire i conflitti. Gli esperti civili, tra cui consulenti per la protezione dell'infanzia, della donna e in generale dei civili, svolgono attività operative come la smobilitazione dei bambini soldato, di persuasione di gruppi armati a cessare la violenza sessuale e di coordinamento delle operazioni⁶⁸.

Il Dipartimento per le Operazioni di Peacekeeping e il Dipartimento di Supporto Operativo pianificano, dispiegano e gestiscono le operazioni di pace, sviluppando politiche e linee guida per l'attuazione del mandato POC, supportando le strategie delle missioni e fornendo formazione.

Infine, le popolazioni locali stesse svolgono un ruolo essenziale condividendo informazioni sulle minacce e contribuendo alla definizione e all'esecuzione dei piani di protezione.

2.3 VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI NEL PEACEKEEPING: IL FENOMENO DELLA VIOLENZA SESSUALE

Nel corso della sua storia il peacekeeping delle Nazioni Unite è riuscito a superare diverse crisi. Tuttavia, nessuna di queste ha causato un discredito così ampio come quella legata al dibattito sui casi che hanno coinvolto i caschi blu nel commettere violazioni dei diritti umani proprio contro le persone che dovrebbero proteggere.

Si possono distinguere tre categorie di violazioni commesse dal personale impiegato nelle operazioni di peacekeeping.

La prima comprende le violazioni del diritto internazionale umanitario (DIU) durante le ostilità, generalmente attribuibili alle forze armate impegnate nella missione.

La seconda riguarda le violazioni dei diritti umani da parte del personale delle missioni, militare, di polizia e civile, connesse all'esercizio del mandato, ad esempio nell'uso dei poteri di perquisizione e arresto.

Una terza categoria, che costituisce il principale oggetto di analisi, include abusi e comportamenti illeciti di natura essenzialmente criminale e ovviamente non legati al mandato della missione, quali abusi sessuali, stupro, furto e altri reati, nei quali la responsabilità è personale di chi non li ha commessi.

⁶⁷United Nations Peacekeeping. "Protection of Civilians Mandate.", <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate> (Consultato il 24/04/26)

⁶⁸ United Nations Department of Peace Operations. *Profiles in Protection: 25 Years of Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. United Nations, Feb. 2026

Alcuni di questi atti possono essere qualificati come violazioni dei diritti umani, in quanto ledono diritti individuali tutelati dal diritto internazionale dei diritti umani (IHRL), come i diritti dell'infanzia, la salute e l'integrità fisica delle vittime⁶⁹.

Purtroppo lo sfruttamento e l'abuso sessuale da parte di militari, poliziotti e personale civile non costituiscono un fenomeno nuovo. Ciò che rende particolarmente disturbante questa realtà è il fatto che le Nazioni Unite entrano in società devastate per aiutarle, non per tradire la fiducia riposta dalla popolazione locale. L'Organizzazione, pertanto, non dovrebbe in alcun modo aggravare la sofferenza di segmenti già vulnerabili, spesso provati dalla guerra o da conflitti interni⁷⁰.

Nei contesti di peacekeeping e umanitari, l'abuso sessuale può dunque manifestarsi in diverse forme: stupro, violenza sessuale, sollecitazione dei minori alla prostituzione, nonché tratta finalizzata allo sfruttamento e all'abuso sessuale.

Il Bollettino del Segretario Generale sulle misure speciali per la protezione dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale da due definizioni delle forme gravi di violenza: definisce lo sfruttamento sessuale come "qualsiasi abuso effettivo o tentato di una posizione di vulnerabilità, di potere differenziale, o di fiducia, per scopi sessuali, incluso, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, il trarre profitto in termini monetari, sociali o politici dallo sfruttamento sessuale di un'altra persona", mentre l'abuso sessuale lo si intende "l'intrusione fisica effettiva o minacciata di natura sessuale, sia mediante forza sia in condizioni ineguali o coercitive"⁷¹.

Tale condotta risulta particolarmente dannosa per le donne, poiché viola i loro diritti umani su molteplici livelli. Una delle principali ragioni per cui le donne vengono spinte in situazioni di sfruttamento sessuale è la loro vulnerabilità socio-economica nei contesti post-conflitto⁷².

È infatti evidente che le disuguaglianze economiche e la povertà diffusa sono due fattori che influenzano queste relazioni economiche e sessuali tra popolazione e forse di peacekeepers, siccome la necessità di cibo e beni primari portava molte donne ad entrare in questo circuito.

Secondo uno studio di Westendorf, le missioni di peacekeeping su larga scala tendono ad accrescere la domanda di sesso commerciale, aggravando ulteriormente la vulnerabilità delle donne in contesti già fragili.

Nel gennaio 2005, un'indagine delle Nazioni Unite⁷³ rivelò che i rapporti sessuali tra peacekeepers e donne locali si rivelarono piuttosto frequenti e spesso motivati dalla promessa di un ritorno economico.

Le conseguenze primarie dell'abuso sessuale in questi contesti sono molteplici e differenti. Sul piano fisico, si riscontrano rischi per la salute legati a gravidanze adolescenziali, malattie, lesioni e persino decessi dovuti a complicanze gestazionali,

⁶⁹ Marco Odello, "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers," *Journal of Conflict & Security Law* (Oxford University Press), advance access 13 July 2010

⁷⁰ United Nations General Assembly, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, UN Doc. A/59/710, 24 March 2005, <https://docs.un.org/en/a/59/710>

⁷¹ Secretary-General's Bulletin on Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (ST/SGB/2003/13) (2003) (Secretary-General's SEA Bulletin)

⁷² Vanessa Kent, 'Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse', in Chiyuki Aoi, et al., (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping*, (United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 2007), p.44-66, p. 52.

⁷³ Nazioni Unite, Office of Internal Oversight Services (OIOS), *Investigation into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, doc. ONU A/59/661, 5 gennaio 2005.

nonché un'elevata mortalità infantile tra i neonati nati da madri adolescenti e a ciò si aggiungono alti tassi di malattie a trasmissione sessuale e l'esposizione all'HIV/AIDS. Sul piano psicosociale, la stigmatizzazione da parte delle proprie famiglie e comunità privandoli di ogni tipo di supporto (economico, sociale, emotivo, ecc.) e l'esclusione sociale possono spingere le vittime verso ulteriori relazioni di sfruttamento con gli stessi autori, come strategia di sopravvivenza. Le ragazze che rimangono incinte perdono spesso opportunità formative ed educative, costrette ad abbandonare gli studi a causa della gravidanza. Ne derivano analfabetismo, mancanza di istruzione, scarso sviluppo di competenze e, più in generale, prospettive a lungo termine fortemente compromesse. A tutto ciò si accompagna frequentemente un trauma psicologico davvero profondo, conseguenza diretta delle esperienze subite, che stenta a svanire.

Lo sfruttamento e l'abuso sessuale compromettono l'immagine e la credibilità di un'operazione di pace, minandone l'imparzialità agli occhi della popolazione locale e, di conseguenza, ostacolando anche l'attuazione del suo mandato. Inoltre, la condotta illecita è disciplinarmente inaccettabile associata a tali abusi riduce l'efficacia complessiva della missione, soprattutto nelle situazioni di crisi⁷⁴.

La Cina ha osservato che lo sfruttamento e l'abuso sessuale minano la reputazione delle operazioni di pace e il loro scopo fondamentale e "macchiano gravemente l'immagine complessiva delle Nazioni Unite".

L'Uruguay ha aggiunto che è "un danno sistemico che tali casi causano per gli sforzi di peacekeeping delle Nazioni Unite"; la Malesia disse che queste pratiche minacciano "di gettare un'ombra lunga e oscura sulla reputazione dell'Organizzazione"; il Venezuela ha aggiunto che "tali azioni contraddicono e minano lo spirito delle Nazioni Unite e lo scopo stesso per cui le sue missioni sono create"; Senegal, Giappone e Spagna hanno riconosciuto gli effetti dannosi degli abusi da parte dei peacekeeper per l'immagine e la credibilità dell'ONU.

La Nuova Zelanda ha enfatizzato gli effetti pratici di questa crisi di credibilità, riconoscendo che "sia la reputazione che l'efficacia dell'Organizzazione vengono danneggiate. Queste denunce rappresentano un fallimento sistemico che tutti i soggetti interessati, il Segretariato, i paesi che forniscono i contingenti e i membri del Consiglio, abbiamo la responsabilità di risolvere"⁷⁵.

Quando alle Nazioni Unite viene segnalata una denuncia di abuso da parte di peacekeeper, possono trovare applicazione due distinti quadri normativi e politici.

Il primo è rappresentato dall'insieme delle politiche adottate dal Segretario Generale con l'obiettivo specifico di prevenire e contrastare lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Sexual Exploitation and Abuse, SEA) perpetrati dal personale delle Nazioni Unite e dal personale ad essa associato, inclusi i contingenti operanti sotto il comando delle Nazioni Unite.

L'attuazione e l'obiettivo di tali politiche si concentrano prevalentemente sulla cattiva condotta intesa come questione di natura disciplinare. Tuttavia, esse non attribuiscono alle Nazioni Unite un potere diretto di accertamento della responsabilità penale degli autori degli abusi; una volta deferito il caso allo Stato di appartenenza del contingente coinvolto, il ruolo dell'Organizzazione risulta fortemente limitato.

Il secondo quadro politico trae origine dal mandato delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, fondato sui principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e successivamente sviluppato attraverso risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e specifiche

⁷⁴ UN General Assembly, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, A/59/710, Cit.83

⁷⁵ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *United Nations peacekeeping operations: sexual exploitation and abuse*, meeting record S/PV.7611, 10 marzo 2016.

politiche dell'Organizzazione. A differenza delle politiche relative allo sfruttamento e all'abuso sessuale (SEA), prevalentemente orientate alla condotta dell'autore dell'abuso, l'approccio basato sui diritti umani pone al centro la tutela della vittima.

Questo meccanismo diventa operativo indipendentemente dall'identità o dall'affiliazione del responsabile e qui l'Organizzazione è chiamata a svolgere attività di accertamento dei fatti, documentare eventuali violazioni, garantire protezione e assistenza alle vittime promuovendo meccanismi di accountability.

Il dovere delle Nazioni Unite, una volta ricevuta la segnalazione di una violazione dei diritti umani, è quindi quello di indagare, riferire e perseguire tali violazioni. Il principio di tale applicazione deriva dal fatto che non si devono limitare al solo monitoraggio delle violazioni, ma devono attivarsi ed intervenire per porne fine e garantire che gli autori siano identificati e perseguiti.

Una risposta strutturata emerse nel 2003, quando il Segretario Generale delle Nazioni Unite emanò il "Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse," introducendo la cosiddetta politica di "tolleranza zero". Questa iniziativa rappresentò un passaggio fondamentale nella costruzione di un quadro normativo volto a prevenire e contrastare ogni forma di sfruttamento e abuso sessuale da parte del personale delle Nazioni Unite. La politica di tolleranza zero stabilisce che qualsiasi atto di sfruttamento o abuso sessuale costituisce una grave violazione degli standard di condotta dell'ONU ed è pertanto suscettibile di immediate misure disciplinari, fino al licenziamento. Essa vieta in maniera assoluta i rapporti sessuali con minori, indipendentemente dall'età del consenso prevista dalla legislazione locale, nonché qualsiasi forma di scambio di prestazioni sessuali in cambio di denaro, beni o servizi. Inoltre, il quadro normativo scoraggia fortemente le relazioni consensuali tra peacekeeper e beneficiari di assistenza umanitaria, riconoscendo l'asimmetria di potere che caratterizza tali rapporti e il rischio concreto di sfruttamento che ne deriva.

Un ulteriore elemento del quadro ONU riguarda i meccanismi di assistenza alle vittime di sfruttamento e abuso sessuale, in particolare con l'istituzione del Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse, volto a finanziare programmi di assistenza medica, psicologica e socio-economica nelle comunità colpite. Sempre su questo tema, le Nazioni Unite hanno sviluppato misure di "victim assistance" che includono anche il sostegno ai figli nati da tali abusi, riconoscendo la necessità di una risposta non esclusivamente disciplinare ma anche riparativa.

Successivamente nel 2005 un ulteriore sviluppo fu rappresentato dal Rapporto Zeid, sempre con l'intento di contrastare gli abusi sessuali nelle missioni di peacekeeping. Redatto dal Principe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, allora rappresentante permanente della Giordania presso le Nazioni Unite, questo documento nacque in risposta alla crescente pressione internazionale affinché l'ONU adottasse strumenti più efficaci nella gestione delle accuse.

Il Rapporto Zeid fu concepito con l'obiettivo di inaugurare una nuova fase nella prevenzione, nel monitoraggio e nella gestione degli abusi commessi dal personale delle Nazioni Unite. Il documento mirava non soltanto a colmare le lacune strutturali delle politiche esistenti, ma anche a definire un quadro operativo capace di garantire maggiore trasparenza, accountability e tutela delle vittime.

L'intento del principe era quello di rafforzare la credibilità delle operazioni di peacekeeping e di assicurare una protezione più efficace delle comunità vulnerabili coinvolte nei contesti di conflitto.

Tra le principali raccomandazioni contenute nel rapporto vi era l'istituzione di una Conduct and Discipline Unit (CDU), incaricata di monitorare la condotta del personale ONU, vigilare sul rispetto degli standard etici e supervisionare le indagini relative alle accuse di abuso. Tale organismo avrebbe dovuto fungere da punto di riferimento centrale

per la gestione delle denunce, assicurando che ogni caso fosse trattato con imparzialità, rigore e tempestività.

Il Rapporto Zeid evidenziava inoltre la necessità di standardizzare i processi investigativi, al fine di garantire procedure più coerenti ed efficaci nella raccolta delle prove, nell'accertamento delle responsabilità e nella tutela.

In questa direzione, con l'adozione della United Nations Security Council Resolution 2272 da parte del Consiglio di Sicurezza nel 2016, vi è un altro avanzamento importante. Questo provvedimento fu concepito per rafforzare il contrasto agli abusi sessuali commessi nell'ambito delle missioni di pace, introducendo strumenti innovativi sul piano disciplinare.

Tra gli elementi di maggiore rilievo figura la facoltà attribuita al Segretario Generale di rimpatriare intere unità appartenenti a un contingente nazionale qualora emergano prove credibili di abusi sessuali diffusi o sistematici.

In ogni caso, nonostante gli evidenti vari sforzi del Consiglio di sicurezza in materia, lo sfruttamento e l'abuso sessuale, sia nei confronti di minori sia di adulti, continuano a essere fenomeni largamente sotto-denunciati nei contesti umanitari e nelle operazioni di peacekeeping, sottostimando la reale incidenza dei casi di sfruttamento e abuso sessuale ed alimentando la difficoltà delle indagini.

Le difficoltà legate alla denuncia derivano da molteplici fattori, tra cui il timore di ritorsioni, la sfiducia nei confronti delle istituzioni e la percezione diffusa dell'inefficacia dei meccanismi di tutela e giustizia. La maggior parte delle accuse non poteva essere verificata, poiché le vittime non erano in grado di identificare con certezza i responsabili e il processo di accountability risulta viziato, spesso compromesso da carenze strutturali e da una limitata trasparenza procedurale. In numerosi casi, le vittime e le comunità locali non ricevono informazioni adeguate sull'eventuale avvio di indagini o sull'esito nei confronti degli autori degli abusi, alimentando la percezione che i responsabili possano agire con impunità, contribuendo così a scoraggiare ulteriormente le denunce⁷⁶.

Uno dei principali problemi emersi riguarda quindi l'inefficacia dei meccanismi interni di indagine delle Nazioni Unite. In particolare, un rapporto confidenziale reso noto dal Washington Post nel 2006⁷⁷ ha evidenziato come alcuni caschi blu avessero addirittura esercitato pressioni sugli investigatori ONU, arrivando in alcuni casi a minacciarli e a tentare di corrompere i testimoni al fine di alterare o ritrattare le proprie dichiarazioni⁷⁸.

A complicare ulteriormente il quadro vi è il fatto che la maggior parte del personale impegnato nelle missioni internazionali beneficia dell'immunità funzionale, prevista per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, ostacolando l'accertamento delle responsabilità e rendendo più difficile l'accesso delle vittime a forme effettive di giustizia e riparazione⁷⁹.

L'immunità riconosciuta alle Nazioni Unite rispetto alla giurisdizione dei tribunali nazionali degli Stati membri rappresenta uno dei principali ostacoli all'effettiva realizzazione della responsabilità giuridica. Gli è attribuita in quanto funzionale all'autonomia e indipendenza dell'Organizzazione, per evitare ingerenze da parte delle autorità nazionali. Per questa ragione, l'ONU tende a invocare sistematicamente la

⁷⁶ United Nations Peacekeeping, *"Protecting civilians"* cit. 72

⁷⁷ Colum Lynch, "U.N. Sexual Abuse Alleged in Congo: Peacekeepers Accused in Draft Report," *The Washington Post*, 16 December 2004 (Consultato il 05/05/26)

⁷⁸ Marina Castellaneta, "Internal Audit report sulle missioni di peacekeeping: non mancano le ombre," *Blog di Marina Castellaneta*, 4 aprile 2024, <https://www.marinacastellaneta.it/blog/internal-audit-report-sulle-missioni-di-peacekeeping-non-mancano-le-ombre.html> (Consultato il 03/05/26)

⁷⁹ United Nations Peacekeeping, *"Protecting civilians"* cit. 72

propria immunità ogniqualvolta vengano presentate azioni risarcitorie dinanzi ai tribunali domestici.

Inoltre in linea teorica, i comandanti dei contingenti dispiegati nelle operazioni di peacekeeping possono essere ritenuti responsabili non solo per condotte dirette, ma anche per mancata prevenzione o omissione nel controllo del personale sotto il loro comando. Tuttavia, nella pratica, l'applicazione di tale principio risulta limitata dalla natura multinazionale delle missioni e dalla complessità delle strutture di comando, che spesso rendono difficile individuare responsabilità individuali chiare e attribuibili.

Questa problematica assume particolare rilevanza nell'ambito delle operazioni di peacekeeping, poiché, in molti casi, le Nazioni Unite non mettono a disposizione meccanismi alternativi di ricorso o forme adeguate di tutela giurisdizionale a livello interno all'Organizzazione. Di conseguenza, le vittime di violazioni commesse nel contesto delle missioni di pace possono trovarsi prive di strumenti effettivi per ottenere giustizia e riparazione.

Numerosi sono gli esempi che illustrano in modo significativo tali abusi, in questa analisi ci limiteremo a richiamare i casi più emblematici.

Nella Repubblica Centrafricana, le Nazioni Unite non hanno pienamente adempiuto ai propri obblighi in diverse circostanze rilevanti. Ad esempio, sebbene l'UNICEF e la Sezione Diritti Umani e Giustizia della missione MINUSCA abbiano adottato alcune misure per ascoltare i bambini che avevano denunciato episodi di abuso, le attività investigative condotte non risultano essere state sufficientemente approfondite. Considerata la natura delle testimonianze raccolte, le quali suggerivano la possibile esistenza di un modello più ampio e sistematico di violenza sessuale da parte di alcuni contingenti di peacekeeping internazionali, sarebbe stato necessario un livello di indagine più incisivo e strutturato⁸⁰.

Le operazioni MINUSCA hanno infatti evidenziato una serie di fallimenti strutturali e operativi nell'ambito della gestione delle denunce di sfruttamento e abuso sessuale.

A ciò si è aggiunta l'inadeguatezza dei meccanismi di rendicontazione, talvolta caratterizzati da ritardi nella trasmissione delle informazioni o da una loro parziale omissione, anche in relazione a timori di sensibilità politica o di possibili ritorsioni da parte degli Stati contributori di truppe.

Parallelamente, sono stati riscontrati significativi limiti nella protezione effettiva delle vittime e nell'adozione di misure tempestive, infatti, in alcuni casi, la mancata azione immediata ha contribuito a esporre bambini e altre persone vulnerabili ad ulteriori episodi di violenza, descritti come particolarmente gravi e ripetuti.

Successivamente, le Nazioni Unite hanno registrato oltre settanta denunce di sfruttamento e abuso sessuale nei confronti di personale militare impiegato nella missione MINUSCA, oltre a numerose ulteriori segnalazioni relative a forze non appartenenti al contingente ONU e molti di questi casi coinvolgono più vittime e, nella maggior parte delle situazioni, riguardano minori, evidenziando la persistenza e la gravità del fenomeno nel contesto operativo.

Nel corso degli anni, diversi casi di sfruttamento e abuso sessuale sono stati ampiamente documentati in vari contesti umanitari e di peacekeeping. Nei campi profughi in Guinea, Liberia, Haiti, Timor Est, Cambogia e Sierra Leone, ad esempio, emersero nel 2001 numerose denunce secondo le quali operatori umanitari appartenenti sia a organizzazioni non governative sia ad agenzie delle Nazioni Unite avrebbero intrattenuto rapporti

⁸⁰ Ibidem

sessuali in cambio di assistenza come cibo, servizi medici, trasporto, registrazione per il rimpatrio e per le tessere annonarie e borse di studio per l'istruzione.

Analogamente nella Repubblica Democratica del Congo, è stato riportato nel 2004 che giovani ragazze furono stuprate da peacekeeper delle Nazioni Unite e ricevettero denaro o cibo successivamente, per dare l'impressione che lo stupro fosse una transazione consensuale, creando così una situazione di dipendenza che ha portato a una continua spirale discendente di ulteriori abusi sessuali e dipendenza.

In Haiti, nel periodo tra il 2004 il 2007, 134 peacekeeper sono stati denunciati per aver abusato sessualmente di almeno nove bambini haitiani in cambio di cibo, denaro o altri beni.

Alcune delle vittime avevano appena 12 anni e alcune di esse sarebbero state vittime di abusi da parte di più di 30 militari nell'arco del triennio considerato.

Questi episodi evidenziano in modo particolarmente drammatico la vulnerabilità dei minori nei contesti di intervento internazionale e la profondità delle asimmetrie di potere. Durante le missioni UNPROFOR e UNMIBH, in Bosnia ed Erzegovina e Croazia, è emerso in modo particolarmente evidente la problematica della violenza di genere perpetrata da alcuni peacekeeper. La presenza di migliaia di militari e operatori internazionali ha infatti contribuito al verificarsi di episodi di abuso sessuale e sfruttamento. In tale contesto, si è registrato anche un incremento di dinamiche legate alla prostituzione forzata e alla tratta di esseri umani. L'investigatore per i diritti umani delle Nazioni Unite David Lamb aggiunse in merito che le operazioni di peacekeeping erano collegate alle pratiche di sfruttamento sessuale: "la partecipazione dei peacekeeper ONU al commercio di schiave sessuali in Bosnia è un problema significativo e diffuso"⁸¹.

Un ultimo esempio è quello dell'istituzione di UNMISS in Sud Sudan, che aveva tra i suoi obiettivi principali proprio quello di affrontare le violenze sessuali e di genere, in particolare siccome la regione era caratterizzata da abusi ai danni delle donne, dove vennero creati campi di protezione e rifugio. Tuttavia, nonostante queste premesse, anche in tali spazi si registrarono episodi gravi di sfruttamento e abuso sessuale, attribuiti ad alcuni membri delle forze di peacekeeping e del personale umanitario. Questa contraddizione evidenzia la distanza tra il mandato di protezione e la sua effettiva attuazione sul terreno⁸².

In conclusione, un passo particolarmente rilevante per il rafforzamento della risposta delle Nazioni Unite alle denunce di sfruttamento e abuso sessuale da parte del personale di peacekeeping consisterebbe nel riconoscere tali condotte come una forma di violenza sessuale legata ai conflitti, da affrontare pienamente nell'ambito del sistema delle politiche ONU sui diritti umani. In questo contesto, sebbene privilegi e immunità delle Nazioni Unite restino strumenti fondamentali per garantire l'indipendenza operativa dell'Organizzazione, essi non dovrebbero tradursi in una barriera sproporzionata all'accertamento delle responsabilità e all'accountability.

⁸¹ Melanie O'Brien, "Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes," ... (ARC Centre of Excellence in Policing and Security, Griffith University, Brisbane, Australia)

⁸² UN General Assembly, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, A/59/710, Cit.83

CAPITOLO III

LA MISSIONE UNAMIR IN RUANDA (1993-1996): IL CASO EMBLEMATICO DI CRISI DI PEACEKEEPING

3.1 BREVE CONTESTO POLITICO ED ETNICO DEL RUANDA FINO AL 1993

Le comunità presenti in Ruanda nel periodo precedente al 1993 sono divise tra Hutu, Tutsi e Twa, ricevendo diverse definizioni a seconda degli scrittori e dei periodi storici come razze, tribù, stati sociali o classi sociali.

Il peso demografico degli Hutu si aggira tra l'85 e il 90%, quello dei Tutsi tra il 9 e il 14% ed infine si collocano i Twa che costituivano l'1% dei cittadini ruandesi, estremamente in minorità.

Hutu e Tutsi erano culturalmente omogenei: condividevano lingua, religione, tradizioni, dinamiche di clan e territorio, ma nonostante ciò la società ruandese era organizzata secondo gerarchie razziali. Essi non si sono trovati a vivere assieme casualmente, furono inseriti nelle frontiere decise alla Conferenza di Berlino del 1885.

Si tratta di due gruppi etnici, spesso definiti erroneamente “tribù” del Ruanda. La loro società era basata su una rigida divisione di ruoli, con i Tutsi come allevatori-guerrieri e gli Hutu come coltivatori. Tuttavia, l'appartenenza clanica era l'elemento che realmente definiva l'identità di un ruandese, determinandone lo status economico e sociale.

Le differenze che potevano essere evidenziate erano riconducibili al carattere fisico: i Twa erano descritti come pigmei⁸³ di statura piccola; gli Hutu come bassi e con tratti bantu⁸⁴; i Tutsi, al contrario, come più alti rispetto ai massicci Hutu, ma più magri e con caratteristiche corporee ben prominenti, elementi che vennero utilizzati per sostenere la teoria della loro presunta superiorità razziale.

Nell'era pre-coloniale, Twa, Hutu e Tutsi erano sotto un regime monarchico, infatti in Ruanda, a partire dal XVI secolo, si era costituito un regno dalla struttura appunto molto centralizzata. I Tutsi, che controllavano l'esercito dei re e i distretti più importanti, divennero l'élite ruandese⁸⁵, difatti il re Tutsi aveva il controllo sui territori mentre gli Hutu vivevano in una posizione di obbedienza al potere di questa élite⁸⁶.

A seguito della Conferenza di Berlino, l'area del regno del Ruanda vide l'influenza della Germania. L'Impero tedesco instaurò il proprio protettorato sul territorio, mantenendolo dal 1899 al 1916. I tedeschi mantennero il sistema monarchico ruandese, esercitando formalmente il controllo sul Paese fino alla conclusione della Prima guerra mondiale.

Il Ruanda e l'Urundi furono successivamente affidati al Belgio tramite un mandato della Società delle Nazioni Unite. Il periodo del colonialismo belga rappresentò la fase che influenzò maggiormente i successivi sviluppi politici e sociali del Ruanda.

È qui che vengono poste le basi di una rigida stratificazione sociale fondata sull'accentramento delle categorie etniche e razziali: i Tutsi vennero considerati dai colonizzatori una razza superiore e dominante, mentre gli Hutu furono classificati come popolazione indigena subordinata.

⁸³ Pigmei: gruppi etnici dell'Antropologia centrale caratterizzati tradizionalmente da una bassa statura e da uno stile di vita storicamente legato alla foresta tropicale.

⁸⁴ Il termine “bantu” veniva utilizzato dagli europei per classificare gli Hutu come popolazione africana autoctona, contrapposta ai Tutsi.

⁸⁵ Donatien Nikuze, “The Genocide against the Tutsi in Rwanda: Origins, Causes, Implementation, Consequences, and the Post-Genocide Era”, *International Journal of Development and Sustainability*, vol. 3, n. 5 (2014), p. 1089.

⁸⁶ Fred Grünfeld e Anke Huijboom, *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: The Role of Bystanders* (Leiden: Brill | Nijhoff, 2007), p. 27.

In una prima fase, il Belgio mostrò un interesse limitato nei confronti del Ruanda e dell'Urundi, concentrando prevalentemente le proprie risorse amministrative ed economiche sul vasto territorio del Congo. L'amministrazione coloniale ritenne tuttavia conveniente preservare le strutture politiche tradizionali dei due regni, adottando una forma peculiare di indirect rule. Diversamente dal modello britannico però, i funzionari belgi non concessero mai un'autonomia effettiva ai capi locali, poiché ogni loro decisione doveva essere approvata dall'autorità coloniale, dando l'impressione all'aristocrazia locale Tutsi di godere di un notevole appoggio accrescendo il proprio peso istituzionale. I colonizzatori belgi iniziarono a studiare le due etnie da un punto di vista etnico-razziale, basandosi sulla scia di concezioni scientifiche che all'epoca erano diffuse in Europa.

L'amministrazione coloniale belga contribuì inoltre alla diffusione della cosiddetta "teoria hamitica", secondo cui i Tutsi sarebbero stati originari del Corno d'Africa e pertanto ritenuti più vicini ai popoli caucasici rispetto agli Hutu. Tale interpretazione venne utilizzata per giustificare la superiorità politica e sociale attribuita ai Tutsi, rafforzando ulteriormente la divisione etnica all'interno della società ruandese.

Infatti si può affermare che è proprio dalla presa di potere degli europei (dal 1892 circa) che la società ruandese viene ridotta alla divisione razziale, creando una sorta di duello accentuato tra le due distinzioni⁸⁷, situazione che era sempre esistita ma in maniera più fluida⁸⁸.

Le identità etniche, originariamente più fluide e intrecciate a fattori socioeconomici, vennero progressivamente politicizzate ed etnicizzate sia dal potere coloniale sia dalle élite ruandesi post-indipendenza, trasformandosi in strumenti di mobilitazione politica e di legittimazione del potere.

In una prima fase, l'amministrazione belga individuò il criterio di appartenenza etnica principalmente nel possesso di bestiame: chi possedeva dieci o più capi veniva classificato come Tutsi, mentre chi ne possedeva meno era considerato Hutu⁸⁹; negli anni successivi tale distinzione fu ulteriormente irrigidita attraverso l'introduzione di criteri somatici e razziali. Questa politica rispondeva anche alla logica coloniale del divide et impera⁹⁰, funzionale a rafforzare il controllo belga sul territorio⁹¹.

L'introduzione delle carte d'identità etniche negli anni Trenta rappresentò una svolta decisiva nella storia del Ruanda. La classificazione razziale adottata si basava infatti su osservazioni spesso parziali e imprecise della società ruandese, elaborate da esploratori tedeschi e missionari europei tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo⁹².

La superiorità del gruppo Tutsi addirittura fu istituzionalizzata, escludendo gli Hutu dalle posizioni di potere e arrivando fino alle scuole, dove il sistema educativo era diseguale.

Anche la Chiesa cattolica svolse un ruolo significativo nel consolidamento delle gerarchie etniche durante il periodo coloniale, sostenendo inizialmente l'élite Tutsi attraverso il sistema educativo missionario. A partire dagli anni Cinquanta, tuttavia, parte del clero iniziò ad appoggiare le rivendicazioni politiche Hutu, contribuendo al progressivo mutamento degli equilibri di potere che porteranno agli sviluppi successivi.

⁸⁷ Jean-Pierre Chrétien, *Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi* (Paris: Karthala, 1997), p. 135.

⁸⁸ Jean-Pierre Chrétien, "L'invention de l'Afrique des Grands Lacs", in Jean-Pierre Chrétien (a cura di), *L'invention de l'Afrique des Grands Lacs: Une histoire du XXe siècle*, Paris: Karthala, 2000.

⁸⁹ M. Fusaschi, *Hutu-Tutsi: alle radici del genocidio rwandese* (Torino: Bollati Boringhieri, 2000), pp. 114-120.

⁹⁰ Locuzione latina che significa "dividi e governa", riferita a una strategia di controllo politico basata sull'alimentare divisioni interne a una popolazione.

⁹¹ Fulvio Beltrami, "Ruanda, la storia segreta dell'Olocausto africano: quando la divisione etnica divenne una realtà", *Focus on Africa*, 2021, <https://www.focusonafrika.info/ruanda-la-storia-segreta-dellolocausto-africano-quando-la-divisione-etnica-divenne-una-realta/> (Consultato il 10/05/2026)

⁹² Facil Tesfaye, *Statistique(s) et génocide au Rwanda : sur la genèse d'un système de catégorisation "génocidaire"* (Paris: L'Harmattan, 2014), p. 12.

Dal 1959 all'indipendenza del paese, il Ruanda attraversò una fase particolarmente turbolenta della sua storia, nota come 'rivoluzione sociale', dove violenti scontri di natura etnica portarono all'uccisione e all'esilio di una parte consistente della popolazione Tutsi. Tale rivolta assunse inizialmente i caratteri di una vera e propria *Jacquerie* contadina: in un primo periodo gli attacchi furono rivolti contro alcuni dei più impopolari notabili Tutsi, pur mantenendo un riferimento simbolico al 're buono' Tutsi e senza mettere in discussione la struttura monarchica della società; successivamente però il contesto si aggravò con gruppi Tutsi che organizzarono azioni armate di resistenza e disturbo, nel tentativo di reagire all'ostilità crescente dell'amministrazione belga e di rivendicare uno spazio politico.

Le mobilitazioni politiche Hutu per il cambiamento tuttavia sfociarono progressivamente in violenze, raggiungendo il loro apice quando si verificarono massacri che causarono la morte di circa 20.000 Tutsi per mano di gruppi ribelli.

Gli esiti furono l'abolizione della monarchia e lo smantellamento delle strutture politiche e amministrative Tutsi sulle quali, per decenni, si era retto il Paese⁹³.

Le elezioni del 25 settembre 1961 sancirono ufficialmente il passaggio dalla predominanza politica Tutsi a quella Hutu. Poco dopo, il primo luglio 1962, Ruanda e Burundi raggiunsero l'indipendenza, che in Ruanda segnò l'avvio di quello che venne chiamato "nazionalismo Hutu", con a capo il presidente Grégoire Kayibanda, che professava una politica anti-tutsi.

Numerosi Tutsi preferirono l'esilio piuttosto che rimanere in un paese ormai governato e amministrato dagli Hutu, rifugiandosi in Burundi, Uganda, nello Zaire (oggi Repubblica Democratica del Congo) e, in misura minore, nell'attuale Tanzania e in Kenya.

Per molti anni le incursioni armate dei Tutsi provenienti dai paesi vicini provocarono reazioni violente degli Hutu, che si scagliavano contro i Tutsi ancora rimasti in Ruanda, aumentando il numero delle vittime di migliaia.

Tentavano dunque di riprendere il potere con la forza dall'esterno e il loro bersaglio era quindi il personale Hutu, in particolare i responsabili politici e amministrativi.

Gli Hutu godettero in questa fase dell'appoggio belga e questo confermò ai Tutsi il dubbio di una loro piena esclusione.

Il 5 luglio 1973 con un colpo di stato, Juvénal Habyarimana prese il controllo del Ruanda, spodestando il precedente presidente Kayibanda.

Il regime di Habyarimana si caratterizzava per una struttura istituzionale discriminatoria, soprattutto nei settori che garantivano la mobilità sociale verticale, quali l'istruzione, l'accesso agli impieghi pubblici e la partecipazione politica. Per confermare la divergenza tra i gruppi etnici, il sistema delle carte d'identità non solo non venne abolito, ma fu ulteriormente rafforzato con l'introduzione dell'obbligo di indicare, tra le altre cose, il luogo di residenza⁹⁴.

Per ribellarsi a questi sistemi, i rifugiati Tutsi, dopo la fine della rivoluzione sociale, fondarono un'organizzazione paramilitare: il Fronte Patriottico Ruandese (FPR), costituita da ex combattenti del National Resistance Army di Yoweri Kaguta Museveni, l'attuale presidente dell'Uganda.

In aggiunta, alla fine degli anni Ottanta il Ruanda attraversò una grave crisi economica aggravata dal calo del prezzo internazionale del caffè, principale prodotto di esportazione del Paese. L'aumento della povertà e della disoccupazione contribuì ad alimentare il malcontento sociale e la radicalizzazione politica, favorendo la diffusione della

⁹³ Tor Sellström, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience* (Uppsala: Nordic Africa Institute, 2002), p. 28.

⁹⁴ Susan Thomson, *Rwanda: From Genocide to Precarious Peace* (New Haven: Yale University Press, 2018), p. 50.

propaganda estremista Hutu e la ricerca di un nemico interno cui attribuire le difficoltà economiche e sociali del Paese. Anche l'elevata densità demografica e la crescente scarsità di terre coltivabili furono fattori che contribuirono ad accentuare le tensioni.

Nel mentre, si rafforzarono anche le milizie estremiste Hutu, in particolare gli Interahamwe, legati al partito presidenziale MRND (partito politico del presidente Habyarimana), venendo progressivamente addestrati, armati e organizzati con il sostegno di settori dell'apparato statale, assumendo un ruolo centrale nelle successive violenze genocidarie.

La notte del 30 settembre 1990 il FPR invase per la prima volta il Ruanda, con attacchi violenti e l'uso di armi pesanti. Con più di 4.000 rifugiati Tutsi ben addestrati, due giorni dopo iniziò una violenta guerra civile.

Il regime di Habyarimana ricevette sostegno politico, militare e finanziario dalla Francia, che considerava il governo ruandese un alleato strategico nell'area francofona africana. Successivamente a queste offensive il suo regime incominciò a vacillare, dopo diciassette anni senza essere scosso. La sua dirigenza adottò una strategia volta a recuperare consenso politico attraverso la mobilitazione delle masse contro un nemico comune identificato nel FPR Tutsi. Si accresce così l'estremismo Hutu, il cui messaggio era chiaro: il nemico sono i Tutsi e chiunque non dia sostegno a questa lotta sarà venduto al nemico stesso; ciò ne consegue che qualunque Tutsi era associato naturale alleato delle forze dell'FPR invasori.

In questo periodo si sviluppò inoltre una propaganda etnica sempre più aggressiva, iniziò a diffondersi attraverso giornali, movimenti politici estremisti e, successivamente, tramite la Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTLM), che contribuì alla disumanizzazione della popolazione Tutsi e alla diffusione dell'idea del "nemico interno".

Nel complesso, tra il 1990 e il 1993, la popolazione Tutsi fu ripetutamente colpita da episodi di violenza e massacri perpetrati da gruppi armati e attori riconducibili alle autorità statali, alla classe politica nazionale e alle forze di polizia. A loro volta il FPR continuava con gli attacchi al Ruanda.

Nel tentativo di porre fine alla guerra civile, il governo ruandese e il Fronte Patriottico Ruandese avviarono negoziati di pace che portarono, il 4 agosto 1993, alla firma degli Accordi di Arusha in Tanzania, che prevedevano il cessate il fuoco, la condivisione del potere tra governo e FPR, il ritorno dei rifugiati Tutsi e l'integrazione delle rispettive forze armate. Tuttavia, tali disposizioni furono fortemente osteggiate dagli ambienti estremisti Hutu, che interpretarono gli accordi come una minaccia al proprio predominio politico.

In questo contesto di progressiva radicalizzazione politica e crescente impunità, le violenze assunsero un carattere sempre più sistematico e diffuso, contribuendo a un ulteriore deterioramento della situazione e preparando il terreno a un'escalation ancora più grave.

Diversi studi hanno evidenziato come, già nei mesi precedenti al 1994, fossero presenti segnali di una pianificazione sistematica della violenza, tra cui la distribuzione di armi alla popolazione civile, la compilazione di liste di oppositori politici e l'organizzazione delle milizie estremiste.

Alla vigilia del 1994, il Ruanda si presentava quindi come uno Stato caratterizzato da profonde tensioni etniche, forte polarizzazione politica, diffusione dell'estremismo e crescente militarizzazione della società. In tale contesto, la combinazione tra propaganda, impunità e conflitto armato creò le condizioni che avrebbero favorito l'organizzazione e l'attuazione del genocidio contro la popolazione Tutsi.

3.2 LA MISSIONE UNAMIR: CREAZIONE, LIMITI STRUTTURALI E INEFFICACIA OPERATIVA

La prima richiesta di mediazione delle Nazioni Unite venne presentata dal rappresentante del Rwanda attraverso una lettera al Presidente del Consiglio di Sicurezza il 28 febbraio 1993, dove egli sollecitava l'invio di osservatori militari dell'ONU lungo il confine tra Rwanda e Uganda, a seguito delle più recenti incursioni del Fronte Patriottico Ruandese nelle regioni settentrionali del paese.

La firma degli Accordi di Pace di Arusha, avvenuta come prima ricordato nel 1993, tra il governo ruandese a guida Hutu e il Fronte Patriottico Ruandese, rappresentò un importante risultato per la Comunità Internazionale, in quanto la controversia venne affrontata e temporaneamente ricomposta tramite un processo diplomatico e negoziale tra le parti coinvolte nel conflitto⁹⁵. Nonostante ciò, il ruolo delle Nazioni Unite non si esaurì con gli Accordi di Arusha, ma al contrario l'articolo 54 del Protocollo d'Accordo tra le due parti, relativo all'integrazione delle rispettive forze armate e alle disposizioni finali, prevedeva l'istituzione di una Forza Internazionale Neutrale, la cui costituzione avrebbe dovuto avvenire entro il 10 settembre 1993.

La appunto missione UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) si collocava nel quadro delle cosiddette operazioni di peacekeeping di "seconda generazione", sviluppatasi nel periodo successivo alla Guerra Fredda. A differenza delle tradizionali missioni di interposizione tra Stati, tali operazioni erano chiamate a operare all'interno di conflitti civili complessi, caratterizzati da forte instabilità politica, presenza di attori armati non statali e crisi umanitarie diffuse, come questo contesto del Ruanda. Tuttavia, l'evoluzione dei compiti affidati alle missioni ONU non fu accompagnata da un adeguato rafforzamento delle capacità operative e decisionali delle stesse.

L'operazione di assistenza al Ruanda era articolata in quattro fasi, ciascuna caratterizzata da specifici obiettivi operativi e politici da conseguire:

- Prima fase: prevedeva il sostegno alla formazione del Governo di Transizione a Base Ampia, come stabilito dagli Accordi di Pace di Arusha.

- Seconda fase (programmata tra il 5 gennaio e il 4 aprile 1994): era finalizzata alla promozione della cooperazione tra le parti coinvolte nel conflitto, con il supporto di 2.548 militari delle Nazioni Unite dispiegati sul territorio ruandese.

- Terza fase: prevista per una durata di novanta giorni, riguardava il processo di "disimpegno, smobilitazione e integrazione di tutte le parti" e prevedeva l'impiego di 1.240 soldati.

- Quarta fase (prevista tra il 5 gennaio e il 4 novembre 1995): comportava il dispiegamento di 930 militari incaricati di garantire la sicurezza del governo di transizione fino allo svolgimento delle nuove elezioni, fissate quattro mesi più tardi⁹⁶.

Il mandato iniziale dell'UNAMIR (Risoluzione 872 del 1993) incaricava la missione dei seguenti compiti:

- Contribuire alla sicurezza della città di Kigali, anche attraverso la creazione di una zona smilitarizzata all'interno e nei dintorni della città da parte delle fazioni coinvolte;

- Monitorare l'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco, che prevedeva l'istituzione di zone di raggruppamento e di raccolta, nonché il controllo della nuova forza neutrale e di altre strutture;

⁹⁵Fred Grünfeld e Anke Huijboom, *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: The Role of Bystanders* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), p. 35.

⁹⁶ Roméo A. Dallaire e Brent Beardsley Poulin, "UNAMIR: Mission to Rwanda," *Joint Force Quarterly*, n. 7 (Spring 1995), pp. 13-17.

- Monitorare la situazione della sicurezza durante il periodo finale del governo di transizione, in preparazione alle elezioni;
- Assistere nelle operazioni di sminamento, principalmente attraverso programmi di formazione;
- Indagare, su richiesta delle parti o di propria iniziativa, sui casi di presunte violazioni delle disposizioni dell'Accordo di Pace di Arusha relative all'integrazione delle forze armate, perseguendo tali casi con le parti interessate e riferendo, se opportuno, al Segretario Generale;
- Monitorare il processo di rimpatrio dei rifugiati ruandesi e il reinsediamento delle persone sfollate, assicurandosi che avvenissero in modo sicuro e ordinato;
- Assistere nel coordinamento delle attività di aiuto umanitario connesse alle operazioni di soccorso
- Investigare e riferire sugli eventi relativi alle attività della gendarmeria e della polizia⁹⁷.

Fin dalla sua istituzione, il mandato dell'UNAMIR si rivelò eccessivamente ampio rispetto alle risorse e al supporto logistico effettivamente messi a disposizione e per questo motivo, a distanza di sei mesi dal dispiegamento, i caschi blu non disponevano di equipaggiamenti e mezzi adeguati a fronteggiare efficacemente gli eventi che avrebbero condotto poi al genocidio e alle sue drammatiche conseguenze⁹⁸.

Fin dalla prima missione di ricognizione in Ruanda, condotta appunto nell'agosto 1993, il generale canadese dell'ONU a comando della missione Roméo Dallaire, sottolineò la necessità di disporre di almeno 4.500 soldati per garantire l'efficacia dell'operazione ruandese. Tuttavia, tale proposta venne respinta dal Segretariato dell'ONU e non fu mai sottoposta all'esame del Consiglio di Sicurezza⁹⁹; ne consegue che la carenza dell'UNAMIR era collegata all'assenza di sufficienti risorse umane. Dal punto di vista logistico, inoltre, UNAMIR presentava forti limitazioni operative: la missione era sottofinanziata, il personale disponibile era insufficiente rispetto ai compiti assegnati e il contingente, composto quindi da soli 2.500 uomini, risultava del tutto inadeguato rispetto alla gravità della crisi in corso. Di conseguenza, le forze dell'UNAMIR non furono in grado di contenere le violenze né a Kigali, principale epicentro degli eventi, né nelle aree rurali, dove i massacri si stavano rapidamente estendendo.

Le difficoltà evidenziarono inoltre un problema più ampio, legato alla riluttanza di diversi Stati a contribuire alle operazioni delle Nazioni Unite: molti governi risultavano più propensi a impiegare i propri contingenti in contesti di conflitto convenzionale piuttosto che in missioni di peacekeeping caratterizzate da regole d'ingaggio limitate alla sola autodifesa, e solo pochi Paesi erano disposti a inviare i propri militari in Ruanda. Tale riluttanza era inoltre influenzata dal recente fallimento della missione ONU in Somalia e dagli eventi di Mogadiscio dell'ottobre 1993, durante i quali morirono diversi militari statunitensi, episodio che contribuì a rafforzare, all'interno della comunità internazionale e in particolare negli Stati Uniti, una crescente avversione verso il coinvolgimento in operazioni di peacekeeping considerate ad alto rischio.

Un altro elemento chiave per l'attività militare è rappresentato dall'unità di comando e controllo, che implica che le funzioni di direzione e gestione operativa, avendo anche una

⁹⁷ United Nations Security Council, Resolution 872 (1993), S/RES/872, 5 October 1993.

⁹⁸ Crystal Faggart, "U.N. Peacekeeping After Rwanda: Lessons Learned or Mistakes Forgotten?", *Penn State International Law Review*, vol. 27, n. 2 (2008), pp. 505–507.

⁹⁹ Koenraad Van Brabant, "Security and Protection in Peacekeeping: A Critical Reading of the Belgian Inquiry into Events in Rwanda in 1994," *International Peacekeeping*, vol. 6, n. 1 (1999), pp. 143–153.

duplice dimensione politica e militare, debbano essere integrate all'interno di una struttura coerente e unificata, affinché un esercito possa operare in modo efficace, fattore che è chiaramente debole nelle operazioni di peacekeeping dell'ONU.

Nel caso della missione UNAMIR, essa avrebbe dovuto essere guidata da una chiara articolazione tra il livello politico, rappresentata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, e il livello operativo del generale Roméo Dallaire sul campo. Tuttavia, l'analisi della missione suggerisce che tale struttura non abbia mai funzionato in modo pienamente efficace: da un lato, il controllo politico del Segretariato risultò limitato; dall'altro, il comandante sul terreno non disponeva di un'autorità operativa sufficientemente autonoma e incisiva.

Ne derivò quindi l'assenza di una reale unità di comando, con conseguente indebolimento della coerenza decisionale e operativa della missione, che era inevitabilmente esposta a significative difficoltà nel garantire l'efficacia delle proprie azioni.

La missione difatti non fu pianificata, dimensionata, dispiegata né istruita in maniera coerente con i requisiti operativi del peacekeeping in quel territorio, e lo si nota anche nella mancata considerazione da parte delle fonti locali di ostilità, non tenendo sufficientemente conto delle profonde tensioni etniche interne al paese¹⁰⁰. L'ONU tendeva infatti ad identificare come principali interlocutori del processo di pace il governo e il Fronte Patriottico Ruandese (RPF), trascurando la presenza di ulteriori attori rilevanti, quali le milizie locali, e quindi le forze UNAMIR non erano pienamente consapevoli degli attori contro cui si trovavano ad operare, configurando così un errore di valutazione rilevante sul piano militare e strategico.

Il 23 novembre 1993, il generale Dallaire trasmise al Quartier Generale una bozza delle regole d'ingaggio, chiedendo tra l'altro un chiarimento esplicito circa la possibilità di ricorrere all'uso della forza in risposta a crimini contro l'umanità o ad altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario.

L'11 gennaio 1994 egli inviò un ulteriore messaggio nel quale chiedeva l'autorizzazione a procedere al sequestro di depositi di armi, sulla base delle informazioni ricevute da un informatore fidato, il "Genocide Fax". Il fax era originariamente intitolato "Request for Protection for Informant" e dichiarava:

"Il comandante della forza fu messo in contatto con un informatore da un importantissimo politico del governo [...] Egli ci informò di essere responsabile delle manifestazioni del sabato precedente, i cui obiettivi erano colpire i deputati dei partiti di opposizione presenti alle cerimonie e i soldati belgi. Speravano di provocare il battaglione del RPF affinché intervenisse (venendo fatto oggetto di colpi d'arma da fuoco dai manifestanti) e scatenasse una guerra civile. I deputati avrebbero dovuto essere assassinati all'ingresso o all'uscita del Parlamento. I soldati belgi dovevano essere provocati e, se avessero fatto ricorso alla forza, alcuni di loro sarebbero stati uccisi, garantendo così il ritiro del Belgio dal Rwanda. [...] L'informatore afferma di non essere d'accordo con lo sterminio anti-tutsi. Sostiene l'opposizione al RPF, ma non può appoggiare l'uccisione di persone innocenti."¹⁰¹

Dallaire nel fax chiese di intervenire affermando: "È nostra intenzione intervenire entro le prossime 36 ore, con una possibile ora di avvio (H-Hour) fissata per mercoledì all'alba (ora locale).".

¹⁰⁰ *Foreign Policy Bulletin*, vol. 11, n. 3 (May 2000), pp. 105–113; Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis," *American Political Science Review*, vol. 94, n. 4 (2000), pp. 779–801.

¹⁰¹ Roméo A. Dallaire, "Request for Protection for Informant", UNAMIR Force Commander Cable to UN Headquarters, 11 January 1994, United Nations Archives / National Security Archive, Washington D.C

Tuttavia, la risposta del Quartier Generale delle Nazioni Unite, composta dal Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali, da Kofi Annan e dal Sottosegretario Generale Iqbal Riza, proibì qualsiasi azione di natura offensiva da parte dell'UNAMIR.

Il messaggio affermava che il sequestro dei depositi di armi andava oltre il mandato conferito della Risoluzione 872 (1993) e che le informazioni dovevano essere trasmesse al presidente ruandese Habyarimana. Di conseguenza, sebbene contrario a tale indicazione, Dallaire si conformò alle direttive del Quartier Generale, comunicando a Habyarimana la localizzazione dei depositi di armi.

Uno dei principali errori nel prevenire il genocidio in Rwanda è ricondotto proprio a questo episodio, che evidenziò l'incapacità delle Nazioni Unite di autorizzare azioni preventive, quali dei raid sui depositi di armi, e di impedire il massacro¹⁰².

L'episodio del cosiddetto "Genocide fax" non rimase isolato, ma segnò l'inizio di una serie di ulteriori richieste di autorizzazione all'uso della forza o al sequestro di armamenti, sistematicamente respinte; in particolare, tali richieste furono reiterate almeno sei volte nelle settimane successive. Nonostante ciò, il Dipartimento per le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite a New York negò costantemente l'autorizzazione, ritenendo tali azioni eccedenti il mandato conferito all'UNAMIR.

Di conseguenza, le richieste avanzate da Dallaire non vennero mai inserite nell'agenda del Consiglio di Sicurezza a seguito delle decisioni dei funzionari del Dipartimento, e non furono mai oggetto di una adeguata attenzione critica in relazione alla loro indifferenza al contesto ruandese.

Il 5 aprile 1994 il Consiglio di Sicurezza si riunì per deliberare sul rinnovo del mandato dell'UNAMIR. Un mese prima, il Segretario Generale aveva presentato al Consiglio il secondo rapporto sullo stato di avanzamento della missione¹⁰³, dove veniva evidenziato come, nonostante l'accordo raggiunto il 10 dicembre 1993 tra il Fronte Patriottico Ruandese (RPF) e il governo ruandese per la costituzione di un governo di transizione, questo non fosse ancora stato implementato a causa dell'"incapacità delle parti interessate di raggiungere un accordo sulle modalità pertinenti, comprese le liste dei membri del Governo transitorio a base ampia e dell'Assemblea Nazionale Transitoria."¹⁰⁴

Alla luce di tali difficoltà, il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione 909, con la quale si ribadiva la necessità di attivare le istituzioni di transizione previste dagli Accordi di Arusha. La risoluzione stabiliva inoltre che il mancato avanzamento del processo politico avrebbe potuto determinare il ritiro della missione UNAMIR dal Ruanda¹⁰⁵.

Il 21 aprile 1994 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò la Risoluzione 912, con la quale veniva disposto il ridimensionamento del contingente UNAMIR.

In quella fase, il Consiglio non riteneva ancora di disporre di elementi sufficienti per qualificare formalmente le violenze in corso come "genocidio". L'esitazione nell'utilizzare il termine "genocidio" non fu soltanto di natura terminologica, ma ebbe rilevanti implicazioni giuridiche e politiche: il riconoscimento ufficiale di un genocidio avrebbe infatti potuto comportare, ai sensi della Convenzione ONU del 1948, una maggiore pressione internazionale per l'adozione di misure concrete volte alla prevenzione e alla repressione dei massacri.

¹⁰² Alan J. Kuperman, "Contending Claims," in *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004, p. 162

¹⁰³ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Repertoire of the Practice of the Security Council*, Supplemento 2000–2003, Nazioni Unite, p. 161.

¹⁰⁴ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Second Progress Report del Segretario Generale sulla Missione delle Nazioni Unite per l'Assistenza al Ruanda (UNAMIR)*, S/1994/360, 30 marzo 1994, p. 162.

¹⁰⁵ Linda Melvern, "The Security Council: Behind the Scenes," *International Affairs*, vol. 77, n. 1 (January 2001), pp. 101–111.

Di conseguenza, non venne autorizzato l'invio di rinforzi; al contrario, fu deciso di ridurre drasticamente la presenza militare della missione sul territorio ruandese di circa 500 uomini), e il mandato dell'UNAMIR fu modificato come segue:
-Agire come intermediario tra le parti nel tentativo di ottenere un accordo per il cessate il fuoco;

-Assistere, per quanto possibile, nella ripresa delle operazioni di aiuto umanitario.

Tuttavia, le possibilità operative della missione risultavano estremamente limitate a causa dell'esiguo numero di truppe e delle scarse risorse disponibili e per tale ragione, l'UNAMIR sarebbe rimasta storicamente associata all'incapacità della comunità internazionale di prevenire e fermare il genocidio del 1994.

Successivamente, il 17 maggio 1994, il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 918, con la quale il mandato dell'UNAMIR venne ampliato mediante l'attribuzione di ulteriori responsabilità:

-Contribuire alla sicurezza e alla protezione degli sfollati, dei rifugiati e dei civili in pericolo in Ruanda, anche attraverso la creazione e il mantenimento, ove possibile, di aree protette sicure;

-Fornire sicurezza e supporto per la distribuzione degli aiuti umanitari e delle forniture di soccorso.

Una donna intervistata, sopravvissuta al genocidio ed ex giornalista, ha testimoniato quanto segue: "Sappiamo che all'inizio del 1994, nei mesi di gennaio e febbraio, le tensioni avevano raggiunto il livello più alto quando il famigerato Bucyana, membro estremista e presidente del partito CDR, che proclamava apertamente odio contro i Tutsi con la benedizione dello Stato, era appena morto. Dei Tutsi furono uccisi nella città di Kigali, altri fuggirono dalle loro case per paura di rappresaglie. L'UNAMIR non intervenne mai".

Secondo questa testimone, l'UNAMIR non era interessata alla protezione della popolazione e secondo lei se per la missione ciò fosse stato una priorità, gli omicidi nella città di Kigali non si sarebbero verificati.

Una sua collega, sopravvissuta al genocidio e rimasta vedova durante gli eventi del 1994, sostiene con fermezza che il mandato dell'UNAMIR non fosse realmente orientato alla protezione della popolazione civile, dal momento che alle truppe della missione non era consentito fare uso delle armi se non in circostanze estremamente limitate; lei afferma: "A mio parere, l'UNAMIR era paralizzata nella sua missione perché non aveva il diritto di intervenire con le armi se non per autodifesa".

Tale interpretazione richiama quanto sostenuto da Carl von Clausewitz (1997), secondo cui la capacità di una forza di influenzare l'esito di un conflitto dipende dalla combinazione tra i mezzi disponibili e la forza della volontà politica e militare. Lo stesso autore affermava inoltre che il contenimento presuppone necessariamente un certo impiego della forza armata al fine di impedire che una minaccia si espanda o oltrepassi determinati limiti e in questo senso, l'UNAMIR non utilizzò la propria forza per prevenire il genocidio. Seguendo questa prospettiva, il caso ruandese evidenziò i limiti di un modello di peacekeeping tradizionale fondato sul consenso delle parti e sull'uso minimo della forza, alimentando successivamente il dibattito internazionale sulla necessità di missioni di "peacekeeping robusto", caratterizzate da mandati più incisivi e da una maggiore capacità coercitiva nella protezione dei civili.

Un altro sopravvissuto al genocidio, presente a Kigali durante gli eventi, ha evidenziato l'assenza di una strategia chiara ed efficace per la protezione dei civili. Secondo la sua testimonianza, le persone che riuscirono a salvarsi cercavano rifugio principalmente nelle aree in cui erano accampate le truppe, percepite come gli unici luoghi relativamente sicuri. "Per quanto ne so, UNAMIR non aveva il mandato di proteggere i civili ma di far

rispettare l'attuazione degli accordi di Arusha. Prima del genocidio non fece nulla per i civili. Durante il genocidio, proteggeva coloro che riuscivano a raggiungere il loro campo e lo stadio Amahoro”.

La protezione dei civili ruandesi non era effettivamente tra i principali obiettivi della missione, e questa è la percezione generale degli intervistati, che spiegano come anche le persone che riuscivano in qualche modo a raggiungere i campi UNAMIR venissero comunque uccise: “Durante il genocidio, UNAMIR si era accampata in siti che ospitavano rifugiati, per esempio al Thousand Hills Hotel e all’ETO Kicukiro, ma ciò non impedì alle milizie e ai soldati di uccidere coloro che vi avevano trovato rifugio”.

“Per me non posso parlare di alcun risultato; è piuttosto un fallimento grave. Non è riuscita a proteggere la popolazione civile in pericolo, il genocidio contro i Tutsi è stato preparato ed eseguito sotto i suoi occhi, e non lo ha fermato. Inoltre non ha raggiunto l’obiettivo di facilitare l’attuazione degli Accordi di pace di Arusha”¹⁰⁶. Come riportato, le informazioni fornite dai partecipanti alla ricerca indicano che UNAMIR non ha raggiunto l’obiettivo della sua missione ed era una impressione sentita da chiunque ne fosse coinvolto.

Si può quindi riassumere che le operazioni di UNAMIR furono fortemente limitate da carenze e vincoli strutturali del sistema ONU, in particolare da una mancanza di preparazione da parte dei peacekeeper, dall’assenza di strategia e comunicazione chiare e da limitazioni di risorse. In questo ambito, il fallimento della missione non è attribuibile principalmente ai singoli peacekeeper, che nella maggior parte dei casi risultavano disponibili e motivati, ma piuttosto a tali criticità sistemiche e politiche che ne hanno ridotto in modo decisivo l’efficacia operativa.

Il caso UNAMIR rappresentò pertanto uno dei più significativi fallimenti nella storia delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite. La combinazione tra mandato limitato, insufficienza di risorse, assenza di volontà politica internazionale e incapacità di reagire tempestivamente ai segnali premonitori del genocidio evidenziò le profonde vulnerabilità strutturali del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite nel contesto dei conflitti intra-statali del periodo post-Guerra Fredda.

3.3 VIOLAZIONE DIRITTI UMANI IN UNAMIR E COMPORTAMENTO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Il genocidio ruandese del 1994 rappresenta una delle pagine più buie della storia contemporanea e un fallimento epocale del sistema delle Nazioni Unite. Nonostante i chiari segnali di allarme, la comunità internazionale, guidata da attori chiave come Belgio, Stati Uniti, Francia e lo stesso Segretariato ONU, ha dimostrato una cronica mancanza di volontà politica e di risorse, classificando erroneamente il conflitto come una guerra civile e rifiutandosi di usare il termine "genocidio" per evitare l'obbligo di intervenire.

Questo atteggiamento evidenziò anche i limiti applicativi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, la quale imponeva agli Stati firmatari l’obbligo non solo di punire, ma anche di prevenire il genocidio. L’esitazione nell’utilizzare tale definizione giuridica rifletteva quindi il timore, da parte

¹⁰⁶ Interviste di maggio\giugno 2020, riportate e curate in Byabagabo M. Gady, *UNAMIR and the Protection of Civilians in Rwanda in 1994: Scope and Limits*, University of Rwanda, tesi di laurea, 2021, consultabile online

all’indirizzo: <https://dr.ur.ac.rw/bitstream/handle/123456789/1414/BYABAGABO%20M.%20Gady.pdf>

di numerosi governi, che il riconoscimento formale del genocidio potesse comportare obblighi politici, militari e diplomatici più incisivi.

Già prima dello scoppio del genocidio, il contesto ruandese era segnato da profonde vulnerabilità strutturali e da diffuse pratiche di abuso di potere, elementi che lasciavano intravedere l'imminente degenerazione della situazione politica e sociale.

La presenza di personale internazionale in mezzo a una popolazione civile totalmente indigente creò dinamiche di sottomissione, documentandosi casi isolati di abusi sessuali in cui cibo, piccoli aiuti o denaro venivano scambiati per questa tipologia di prestazioni, configurando così forme di abuso di potere contro donne e minori vulnerabili. A ciò si aggiunse una sostanziale impunità, poiché all'epoca l'ONU non disponeva ancora dei protocolli rigidi introdotti negli anni successivi e i paesi d'origine raramente avviavano procedimenti penali per reati commessi in Ruanda.

Tuttavia le gravi violazioni che analizzeremo sono centrate sul fulcro del fallimento della missione UNAMIR: la mancata protezione dei civili e il contributo al genocidio.

Durante le prime settimane delle violenze, i leader internazionali evitarono deliberatamente di utilizzare il termine "genocidio", quasi come se la mancata definizione del crimine potesse sottrarre la comunità internazionale alla responsabilità di intervenire. Ma in ogni caso, i principali attori internazionali, tra cui i responsabili politici di Belgio, Stati Uniti, Francia e delle Nazioni Unite, compresero la gravità della crisi già entro le prime ventiquattro ore dall'inizio dei massacri.

I delegati di Stati Uniti, Francia e Belgio erano pienamente consapevoli che fosse ormai iniziata una campagna di massacri su base etnica e prevedevano un rapido deterioramento dell'ordine pubblico. Già entro la sera del 7 aprile, sia il Belgio sia gli Stati Uniti avevano avviato la pianificazione per l'evacuazione dei propri cittadini, mentre la Francia prese in considerazione misure analoghe nel corso del giorno successivo.

A tal proposito, il generale Christian Quesnot, allora responsabile degli affari militari presso la presidenza francese, ricordò che "i leader politici e militari hanno capito immediatamente che ci stavamo dirigendo verso massacri su una scala ben oltre qualsiasi cosa avesse avuto luogo prima"¹⁰⁷.

In una riunione dell'8 aprile, alcuni alti ufficiali militari francesi avrebbero previsto che il numero delle vittime Tutsi avrebbe potuto raggiungere le 100.000 persone¹⁰⁸.

Nonostante la consapevolezza della gravità della situazione, la sera del 7 aprile gli Stati Uniti decisero che il mandato dell'UNAMIR non dovesse essere esteso dal Capitolo VI al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, escludendo quindi un intervento più incisivo autorizzato all'uso della forza. Parallelamente, Washington iniziò anche a sostenere l'ipotesi di un completo ritiro della missione dal Ruanda e trovò il sostegno di diversi membri del Consiglio di Sicurezza, definiti nelle fonti come "membri permanenti" e "occidentali", formula che probabilmente includeva anche il Regno Unito tra i diversi paesi favorevoli alla linea statunitense¹⁰⁹.

Anziché intervenire per contrastare le violenze, i leader internazionali concentrarono la propria attenzione su questioni ritenute prioritarie per gli interessi nazionali dei rispettivi paesi: il Belgio si preoccupò soprattutto del ritiro delle proprie forze di pace limitando il più possibile le ripercussioni politiche; gli Stati Uniti evitarono qualsiasi coinvolgimento che comportasse un impiego significativo di risorse; mentre la Francia mirò

¹⁰⁷ Assemblée nationale (France), *Mission d'information commune, Enquête sur la tragédie rwandaise (1990–1994)*, Tome III, *Auditions*, Volume I, Parigi, 1998, p. 344.

¹⁰⁸ Agnès Callamard, "French Policy in Rwanda: A Diabolic Banality," manuscript inedito, p. 30.

¹⁰⁹ Commissione internazionale d'inchiesta sulle violazioni dei diritti umani in Ruanda dal 1° ottobre 1990, *Rapporto della Commissione internazionale d'inchiesta*, Parigi, marzo 1993, p. 532.

principalmente a preservare il proprio alleato politico e la propria sfera d'influenza nell'area francofona.

Il ruolo della Francia nel contesto ruandese è stato successivamente oggetto di un ampio dibattito politico e storiografico, in particolare per il sostegno fornito al regime di Habyarimana negli anni precedenti al genocidio e per le controversie relative all'Operazione Turquoise avviata nel giugno 1994.

Invece di elaborare strategie efficaci e innovative per fermare i massacri, le principali potenze interpretarono la campagna di sterminio come una tragica conseguenza del conflitto in corso, concentrando i propri sforzi diplomatici quasi esclusivamente sul raggiungimento del solo cessate il fuoco.

Parte della dottrina ha interpretato tale atteggiamento come una forma di "bystander effect" internazionale, ossia una dinamica di passività collettiva nella quale la diffusione delle responsabilità tra più attori internazionali contribuì a rallentare o impedire un intervento tempestivo ed efficace.

Con l'inizio degli attacchi, l'attenzione si concentrò immediatamente su UNAMIR, i responsabili delle violenze osservavano se la missione avrebbe rappresentato un'opposizione alle operazioni di sterminio: nella maggior parte dei casi, ciò non avvenne. Inoltre, la popolazione civile minacciata confidava nella protezione da parte dei caschi blu, ma per la grande maggioranza delle vittime tale protezione si rivelò insufficiente o del tutto assente.

Emblematiche, a questo proposito, furono le parole di un ufficiale della missione, il quale osservò che, di fronte all'elevato numero di morti, l'opinione pubblica difficilmente avrebbe compreso una posizione passiva dell'UNAMIR giustificata dai limiti del mandato operativo.

In contrasto con le successive argomentazioni incentrate sugli ostacoli logistici e politici, Kofi Annan e altri funzionari furono criticati da figure come Iqbal Riza, il quale avrebbe successivamente dichiarato che, qualora il Consiglio di Sicurezza avesse realmente voluto intervenire, "truppe e carri armati avrebbero potuto essere dispiegati in Ruanda nel giro di due giorni"¹¹⁰.

L'8 aprile, Kofi Annan respinse la richiesta avanzata da Boutros Boutros-Ghali e propose che i governi nazionali inviassero truppe esclusivamente per l'evacuazione dei cittadini stranieri presenti in Ruanda. La linea operativa impartita da New York fu sintetizzata nell'ordine: "nessun locale", a indicare che gli interventi dovessero limitarsi alla protezione e all'evacuazione degli stranieri, escludendo di fatto la popolazione ruandese. Il colonnello Luc Marchal e altri ufficiali riferirono che anche il generale Roméo Dallaire ricevette istruzioni analoghe dal quartier generale delle Nazioni Unite.

Di conseguenza, mentre circa 4.000 cittadini stranieri venivano evacuati dal paese, gran parte della popolazione ruandese rimase priva di protezione di fronte all'escalation delle violenze e alla morte¹¹¹.

Le operazioni di evacuazione dei cittadini stranieri, tra cui l'operazione francese "Amaryllis", evidenziarono ulteriormente la disparità tra la rapidità con cui gli Stati agirono per proteggere i propri connazionali e l'assenza di misure analoghe a tutela della popolazione del luogo.

Secondo il piano previsto per un intervento di natura "umanitaria" da parte dei governi nazionali, l'UNAMIR avrebbe dovuto collaborare alle operazioni di evacuazione dei cittadini stranieri, includendo anche tutto il personale delle Nazioni Unite; Annan propose

¹¹⁰ Iqbal Riza, intervista in PBS, *Frontline*, "The Triumph of Evil", 1995, disponibile online: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/riza.html> (Consultato il 15/05/26)

¹¹¹ Terry Leonard, "New Fighting is Reported in Rwanda as Foreigners Flee," dispaccio *Associated Press*, 11 aprile 1994 (Consultato il 15/05/26).

infatti che la stessa UNAMIR lasciasse il Ruanda insieme alla forza incaricata dell'evacuazione¹¹².

Il numero di vite salvate dai soldati dell'UNAMIR risultò limitato, in primo luogo dalla riluttanza della maggior parte del contingente ad assumersi rischi operativi.

Un ulteriore vincolo fu rappresentato dalla scarsità di effettivi mezzi di trasporto disponibili per scortare i civili, sia ruandesi sia stranieri, verso l'aeroporto o altri luoghi sicuri all'interno di Kigali. A maggior ragione con queste premesse, nell'allocazione delle risorse si registrò una priorità accordata ai cittadini stranieri, nonostante questi ultimi fossero esposti a un livello di rischio generalmente inferiore rispetto alla popolazione ruandese.

Nella maggior parte dei casi, le forze di evacuazione, incluse quelle dell'UNAMIR, non intervennero in occasione degli attacchi contro i Tutsi. Inoltre, non venne intrapreso alcuno sforzo sistematico volto a scortare la popolazione Tutsi dalle proprie abitazioni verso aree considerate più sicure.

L'8 aprile, il giorno successivo alla notizia dell'uccisione dei dieci militari di pace, il governo belga deliberò che la sua partecipazione all'UNAMIR sarebbe stata sospesa, a meno che il mandato della missione non fosse stato ampliato e la forza significativamente rafforzata mediante l'invio di contingenti provenienti da Paesi diversi dal Belgio.

Sin dalle fasi iniziali della crisi, il Belgio si è inoltre fatto promotore del ritiro complessivo delle truppe UNAMIR, non limitandosi dunque al proprio contingente. Tale posizione può essere interpretata come un tentativo di attenuare e redistribuire le responsabilità politiche connesse al progressivo disimpegno dal Ruanda. Questa linea d'azione risultava peraltro coerente con l'orientamento degli Stati Uniti, favorevoli alla cessazione della missione UNAMIR, e potrebbe essere stata ulteriormente rafforzata dai contatti e dal coordinamento con le autorità statunitensi, con le quali il Belgio intratteneva stretti rapporti diplomatici¹¹³.

Uno dei casi emblematici di fallimento di protezione è riconducibile all'evento dell'École Technique Officielle (ETO).

Il 7 aprile, i residenti del quartiere di Gatenga si rifugiarono presso questa scuola (ETO), mentre soldati e milizie ruandesi conducevano operazioni di rastrellamento nell'area, caratterizzate da uccisioni, stupri e saccheggi ai danni dei Tutsi e dei membri dei partiti contrari al MRND.

I novanta soldati dell'UNAMIR presenti all'ETO udirono per l'intera giornata colpi d'arma da fuoco ed esplosioni di granate senza intervenire, pur consentendo ai Tutsi di trovare rifugio nella scuola¹¹⁴.

Il 9 aprile, il comando belga comunicò ai propri ufficiali che l'intera UNAMIR avrebbe dovuto lasciare il Ruanda, poiché il cessate il fuoco era ormai crollato, ordinando quindi alle truppe di prepararsi alla loro evacuazione.

Il registro indica che tale partenza avrebbe lasciato circa 2.000 ruandesi esposti e privi di protezione, minacciati da bande armate. Gli alti ufficiali belgi erano consapevoli sia della situazione sia delle azioni che tali gruppi avrebbero compiuto una volta ritirata la presenza

¹¹² Commissione internazionale d'inchiesta, *Rapporto*, p. 538

¹¹³ United Nations, telegramma riservato /94/00661, New York – UNO – Deputy to Bruxelles, "Objet: Rwanda. Entretien avec le Chargé d'affaires américain," 12 aprile 1994

¹¹⁴ Col. L. Dewez, *Chronique du KIBAT (Kigali Battalion)*, manoscritto interno del contingente belga UNAMIR, s.d., p. 18.

UNAMIR, tuttavia, non fu adottata alcuna misura per garantire protezione agli sfollati presenti all'ETO o in situazioni analoghe in altre zone della città¹¹⁵.

In tale contesto, Lemaire, ufficiale dell'esercito belga in servizio presso la missione UNAMIR, era consapevole che alcuni Tutsi avevano chiesto ai suoi uomini di essere addirittura uccisi piuttosto che cadere nelle mani delle milizie e quindi per evitare complicazioni al momento della partenza, egli fece in modo che l'operazione apparisse come una normale esercitazione, destinata a durare solo poche ore¹¹⁶.

Al momento dell'ordine, molti degli sfollati non riuscivano a credere di esser stati abbandonati senza adeguati accordi di protezione. Alcuni soldati salirono rapidamente sui veicoli e lasciarono il complesso, mentre diversi ruandesi tentarono di ostacolarne la partenza sdraiandosi sulla strada, mentre altri corsero dietro alle jeep dei peacekeepers gridando di non essere abbandonati, venendo respinti dai soldati UNAMIR anche con colpi sparati in aria e quindi non riuscendo nel loro intento di ostacolare il convoglio.

La situazione poi effettivamente precipitò: mentre le truppe belghe si allontanarono, milizie e soldati ruandesi irrupero attraverso il cancello della scuola, costringendo gli sfollati alla fuga attraverso un altro, non riuscendo però a sfuggire al terribile destino che li attendeva¹¹⁷.

Con il progressivo evolversi della crisi, l'amministrazione statunitense stava completando una revisione volta a limitare il coinvolgimento degli Stati Uniti nelle operazioni di mantenimento della pace. La politica risultante, la Presidential Decision Directive 25 (PDD 25), si discostava significativamente dagli orientamenti espressi da Clinton in campagna elettorale, quando sosteneva un maggiore impegno internazionale per la protezione dei civili nei conflitti e per l'assistenza umanitaria. In seguito, l'amministrazione adottò un approccio più restrittivo, mirato a ridurre numero e costi delle missioni ONU, anche alla luce dei recenti insuccessi, come quello in Somalia.

Secondo la nuova impostazione, il sostegno statunitense veniva subordinato alla rilevanza dell'operazione per gli interessi nazionali e alla presenza di requisiti stringenti, tra cui finanziamenti e contingenti adeguati, obiettivi chiari e una tempistica definita. Sebbene la PDD 25 sia stata formalmente applicata solo successivamente, nel maggio dello stesso anno, la sua logica influenzò già decisioni precedenti, come il ritiro della prima missione UNAMIR e la cautela rispetto alla costituzione di una seconda forza¹¹⁸.

La risposta del Consiglio di Sicurezza, su richiesta del Segretario generale, portò all'adozione della risoluzione 935, che istituì una commissione di esperti incaricata di indagare sulle violazioni dei diritti umani in Ruanda. Successivamente, l'8 novembre 1994, le Nazioni Unite approvarono all'unanimità la creazione del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR), istituito ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite con l'obiettivo di contribuire al ripristino della pace e della sicurezza internazionale. Il Tribunale riconobbe e perseguì crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e, per la prima volta nella storia del diritto internazionale, qualificò lo stupro e la violenza sessuale come atti costitutivi di crimini contro l'umanità.

¹¹⁵ Dewez, *Chronique*, p. 46; intervista telefonica condotta da Human Rights Watch e International Federation for Human Rights il 22 maggio 1996.

¹¹⁶ International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), *Prosecutor v. ICTR-96-3-I*, Trial Transcript, testimonianza del testimone Luc Lemaire, 30 settembre 1997, pp. 125–126.

¹¹⁷ Intervista di Human Rights Watch, Kigali, 3 novembre 1994; intervista Human Rights Watch/FIDH, Kigali, 14 luglio 1996.

¹¹⁸ Holly J. Burkhalter, "The Question of Genocide: The Clinton Administration and Rwanda," *World Policy Journal*, vol. 11, n. 4 (Winter 1994/1995), pp. 44–55, p. 48.

Nel tempo, l'analisi del genocidio ruandese ha evidenziato una pluralità di fattori e responsabilità che hanno coinvolto direttamente anche le Nazioni Unite, portando a un successivo riconoscimento delle proprie mancanze da parte della comunità internazionale. In questa prospettiva, il 7 aprile 2004 il Segretario generale Kofi Annan, intervenendo alla Commissione per i diritti umani, riconobbe la responsabilità dell'ONU nel mancato intervento durante le uccisioni di massa e delineò un piano d'azione per la prevenzione futura del genocidio. Il piano si articolava in cinque direttrici fondamentali: prevenzione dei conflitti armati, protezione dei civili, contrasto all'impunità, rafforzamento dei sistemi di allerta precoce e promozione di un'azione tempestiva e decisiva nei casi di rischio genocidario.

L'esperienza ruandese mise in evidenza come la "responsabilità di prevenire" debba essere necessariamente accompagnata da una concreta "responsabilità di proteggere", imponendo alle Nazioni Unite l'obbligo di adottare misure efficaci per evitare l'escalation della violenza e garantire la tutela delle popolazioni civili.

Parallelamente, la gestione dell'UNAMIR da parte del quartier generale delle Nazioni Unite rifletteva un'impostazione prudente e fortemente limitativa. Già impegnata in altri scenari critici come la Somalia e l'ex Jugoslavia, l'Organizzazione temeva un'espansione incontrollata della missione in Ruanda, il cosiddetto fenomeno della "mission creep", ovvero il progressivo ampliamento non pianificato del mandato operativo. Tale preoccupazione si tradusse in restrizioni significative imposte al contingente guidato dal generale Dallaire, nonché in gravi carenze logistiche, tra cui insufficienza di mezzi, scorte alimentari, carburante, forniture mediche e acqua, oltre a una preparazione inadeguata all'autodifesa.

Sul terreno, tuttavia, al personale dell'UNAMIR risultava evidente la natura politicamente orchestrata delle uccisioni, sostenute sia dal precedente governo sia dal governo ad interim istituito il 9 aprile 1994, il quale dichiarava implicitamente la possibilità di fermare le violenze in caso di cessate il fuoco. Nonostante tali informazioni, il quartier generale delle Nazioni Unite continuò a privilegiare la logica del processo di pace, anche a fronte di rapporti che segnalavano omicidi sistematici in corso.

L'insistenza nel mantenere una posizione di neutralità tra le parti si rivelò particolarmente problematica in un contesto nel quale una delle parti stava attuando una campagna sistematica di sterminio contro la popolazione civile. Il caso ruandese mise così in discussione i limiti del tradizionale modello di peacekeeping neutrale, applicato ai conflitti intra-statali.

Nel rapporto del 20 aprile, il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali prese in considerazione diverse opzioni operative, quali il rafforzamento dell'UNAMIR, la sua riduzione a 270 unità o il completo ritiro, utilizzando anche la minaccia dell'evacuazione come possibile leva negoziale. Il Consiglio di Sicurezza optò infine per la riduzione del contingente, segnando un'ulteriore limitazione della capacità operativa della missione sul campo¹¹⁹.

Nel complesso, il genocidio ruandese rappresentò non soltanto il fallimento operativo della missione UNAMIR, ma anche una crisi profonda della credibilità del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. L'incapacità di reagire tempestivamente ai segnali premonitori della violenza, unita alla prevalenza degli interessi geopolitici degli Stati membri rispetto alla protezione della popolazione civile, trasformò il Ruanda in uno dei più emblematici casi di inerzia internazionale del periodo post-Guerra Fredda.

¹¹⁹ Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", *The United Nations and the Rwandan Genocide*, Università degli Studi di Padova

3.4 UNAMIR NEL DIBATTITO CONTEMPORANEO: ANALISI CRITICA E LEZIONI APPRESE

Nel complesso, l'ONU e gran parte della comunità internazionale avevano progressivamente consolidato la percezione secondo cui gli eventi in corso in Ruanda rappresentassero esclusivamente l'evoluzione, seppur caotica, di una guerra civile. Tale interpretazione contribuì a determinare la marcata lentezza con cui la comunità internazionale reagì alla crisi, soprattutto durante la prima settimana e, secondo numerosi osservatori, anche nel corso della seconda.

Le prime denunce relative alla possibilità che fosse in atto un genocidio vennero inizialmente minimizzate o respinte; soltanto le reiterate segnalazioni provenienti da individui e organizzazioni autorevoli riuscirono gradualmente a superare quel pregiudizio interpretativo iniziale.

Paradossalmente, proprio la stessa estrema gravità del crimine di genocidio finì per ostacolarne il riconoscimento ufficiale da parte degli Stati, timorosi delle implicazioni politiche e degli obblighi giuridici conseguenti. Ammettere l'esistenza di un genocidio in corso avrebbe infatti comportato non solo significative responsabilità morali, ma, secondo molti interpreti, anche precise responsabilità giuridiche per i 101 Stati che avevano ratificato la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio¹²⁰.

Nessuno Stato avrebbe probabilmente ratificato la Convenzione qualora essa fosse stata interpretata come un obbligo giuridico automatico a dispiegare forze militari in territorio straniero ogniquale volta si verificasse un genocidio. Gli strumenti di risposta previsti possono infatti assumere natura diplomatica, economica, giuridica o, in ultima istanza, militare, ma un'interpretazione equilibrata e politicamente realistica della Convenzione sul genocidio implica comunque che gli Stati parte siano tenuti ad adottare misure concrete di intervento e prevenzione.

Furono necessarie ulteriori settimane (un intervallo di tempo eccessivo) affinché gli esperti e i giuristi del Dipartimento di Stato elaborassero un memorandum decisionale indirizzato a Warren Christopher¹²¹, firmato il 21 maggio, che autorizzava l'uso ufficiale dell'espressione "atti di genocidio" e riconosceva che "il genocidio è avvenuto" in Ruanda. Con il senno di poi, sarebbe stato preferibile evitare la distinzione tra l'espressione "atti di genocidio" e "genocidio", una differenziazione che, nella maggior parte dei casi, risulta giuridicamente e sostanzialmente forzata. È possibile che alcuni decisori politici abbiano erroneamente ritenuto che il riconoscimento del genocidio comportasse automaticamente l'obbligo di una risposta militare ai sensi della Convenzione, trasformando così il trattato in un vincolo percepito come eccessivamente coercitivo e tale da favorire una loro inazione.

In tale prospettiva, sarebbe auspicabile una definizione più tempestiva di massacri su larga scala come "crimini di atrocità", al fine di riconoscere sin da subito la necessità di un'attenzione urgente da parte della comunità internazionale. Gli Stati non dovrebbero infatti permettere che la gravità giuridica e simbolica del genocidio ostacoli la capacità politica di identificare e affrontare le atrocità in corso, mentre decine di migliaia di civili innocenti vengono uccisi in tempo reale.

Anche nel caso del Ruanda, nonostante gruppi e individui sia all'interno sia all'esterno dell'ONU avessero raccolto un'ingente quantità di informazioni e fossero pienamente consapevoli della gravità degli avvertimenti ricevuti nessuno abbia reagito all'istante, e

¹²⁰ Paul Larose-Edwards, *The Rwandan Crisis of April 1994. The Lessons Learned*, Report per Regional Security and Peacekeeping Division (IDC), International Security, Arms Control, and CSCE Affairs Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa (Canada), 30 novembre 1994

¹²¹ Segretario di Stato degli Stati Uniti durante la presidenza di Bill Clinton, dal 1993 al 1997

colpisce il fatto che il comandante delle forze Dallaire abbia dichiarato di non essere stato informato, al momento dell'assunzione dell'incarico, della possibilità di dover affrontare una situazione eccezionale o fuori dall'ordinario. Rimase molto sorpreso quando le tensioni aumentarono nei primi mesi del 1993 e questo conferma che i problemi riguardanti l'accettazione della gravità della situazione persistevano già prima della partenza di UNAMIR.

Già da anni difatti esisteva un significativo sistema di intelligence e di allerta precoce relativo alla situazione in Ruanda, che raggiunse il suo massimo livello di intensità nel corso del 1993 e nei primi mesi del 1994. In tale contesto, i meccanismi delle Nazioni Unite si dimostrarono incapaci di trasmettere in modo efficace informazioni sufficientemente chiare e tempestive ai decisori politici nazionali e agli organi competenti dell'ONU.

Nonostante queste carenze operative, gli avvertimenti circa il deterioramento della situazione erano inequivocabili ed il principale fallimento fu dunque attribuibile ai leader nazionali e internazionali, i quali confidavano che la crisi potesse risolversi autonomamente senza richiedere un intervento diretto. A ciò si aggiungeva l'esistenza di differenti percezioni interpretative, che influenzarono sia la raccolta sia l'analisi delle informazioni disponibili.

La persistente e sostanziale mancanza di volontà politica da parte della quasi totalità degli Stati membri delle Nazioni Unite emerse in modo particolarmente evidente all'interno del Consiglio di Sicurezza, come già altre volte, ulteriormente accentuata dalla presenza di agende nazionali profondamente divergenti, e questo condusse all'iniziale negazione dell'esistenza di un genocidio, nonostante l'accumularsi di evidenze schiaccianti in senso opposto. Ogni Paese calcolò il proprio interesse nazionale e gli interessi degli Stati alleati e cooperanti, pur utilizzando un linguaggio universalistico¹²².

In aggiunta affidare l'attuazione dell'accordo alle Nazioni Unite implicava che la questione ruandese sarebbe stata sottoposta all'attenzione del Consiglio di Sicurezza, ma in quel contesto, il conflitto in Ruanda veniva percepito come meno prioritario rispetto ad altre crisi internazionali allora in corso, in particolare la guerra e le operazioni di pulizia etnica in Bosnia e la guerra civile accompagnata dalla carestia in Somalia.

La decisione degli Stati Uniti di ostacolare l'attuazione di UNAMIR nell'autunno del 1993 si inserisce in un più ampio mutamento della strategia internazionale, caratterizzato da un progressivo allontanamento dal sostegno alle operazioni di peacekeeping in risposta al contesto politico dell'epoca.

La posizione generale è che, nel migliore dei casi, la missione UNAMIR ebbe un impatto limitato a favore della popolazione ruandese nel periodo considerato e, nel peggiore dei casi, contribuì ad accrescere tra gli Hutu radicali la percezione di un'indifferenza della comunità internazionale, mentre venivano pianificati e perpetrati i massacri e si intensificavano i flussi di rifugiati.

Le strutture delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani hanno mostrato gravi carenze sia nel periodo precedente sia in quello immediatamente successivo al 6 aprile e pure gli interventi messi in atto si sono rivelati poco coordinati e, fino ad oggi, in larga misura inefficaci. Ancora più preoccupante è la percezione che alcuni decisori chiave all'interno del sistema delle Nazioni Unite in ambito diritti umani non abbiano pienamente compreso la natura delle azioni minime necessarie e, di conseguenza, non abbiano attivamente avviato un processo di riflessione e apprendimento dalle criticità emerse nell'ambito umanitario.

¹²² Ruth Wedgwood, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, *Cornell International Law Journal*, vol. 28, 1995, p. 63.

Tale situazione solleva implicazioni estremamente negative in vista di eventuali future crisi analoghe a un “nuovo Ruanda” nel campo dei diritti umani, mettendo in discussione l’effettiva capacità di risposta dell’ONU.

Il fallimento dell’UNAMIR offre una serie di lezioni essenziali che consentono di riflettere criticamente sui limiti operativi delle missioni di pace e sulle responsabilità della comunità internazionale nella gestione delle crisi umanitarie.

La prima raccomandazione riguarda ovviamente i mandati, nonché fulcro e partenza di ogni operazione, che non dovrebbero solo riflettere le decisioni sul terreno, anche quelle a volte errate, ma anche godere di un giusto accompagnamento di mezzi adeguati all’attuazione del mandato stesso. Esempio ideale sono proprio i mandati dell’UNAMIR, che furono il risultato del contesto politico internazionale in cui vennero elaborati e riflettevano infatti le preoccupazioni e le priorità di alcuni Stati membri, che erano solo marginalmente connesse alla situazione in Ruanda, contribuendo a una sottovalutazione della gravità del contesto locale¹²³.

I Paesi contributori di truppe dovrebbero collaborare tra di loro alla redazione e alla pubblicazione di linee guida operative, finalizzate a ribadire la necessità di fornire contingenti di peacekeeping adeguatamente addestrati e pienamente equipaggiati per l’operazione. In tal modo, i potenziali Stati fornitori di personale e mezzi verrebbero resi maggiormente consapevoli del proprio ruolo centrale nell’effettiva realizzazione delle operazioni, riconoscendo che essi stessi costituiscono una componente essenziale della soluzione e che se al contrario vi fosse un mancato rispetto degli impegni assunti o la fornitura di contingenti e attrezzature inadeguate, rischierebbero di trasformarli in parte del problema, come è accaduto in Ruanda.

Secondo un intervistato: “Il Consiglio di Sicurezza dell’ONU dovrebbe essere proattivo nel decidere l’uso della forza armata ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU quando necessario; le missioni ONU dovrebbero avere truppe sufficienti e ben equipaggiate. Non basta la sola presenza nelle aree di conflitto”¹²⁴.

“I peacekeeper non devono essere dispiegati come turisti. Devono tenere a mente che vanno a proteggere i civili e ad aiutare nel ristabilimento della pace”¹²⁵, tutti gli intervistati concordano nel ritenere che le missioni delle Nazioni Unite debbano attribuire priorità assoluta alla tutela delle popolazioni civili, le quali risultano particolarmente vulnerabili nei contesti di conflitto armato e quindi dotati di tutte le risorse operative necessarie se non potenzialmente superiori alle parti belligeranti, al fine di garantire una protezione efficace.

Oltre a una collaborazione interna ai paesi delle Nazioni Unite, che in diversi accadimenti si è dimostrata quasi nulla, anche il lavoro con agenzie umanitarie e le organizzazioni per i diritti umani (ONU e ONG) è fondamentale, soprattutto per la creazione di procedure e regole di ingaggio che integrino le dimensioni dei diritti umani nel peacekeeping, rendendo il tema umanitario parte integrante.

Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di meccanismi giudiziari automatici nell’ambito delle Nazioni Unite, laddove tali strumenti non siano ancora presenti o risultino inefficaci, con l’obiettivo di consentire una valutazione rapida e chiara delle accuse fondate di violazioni dei diritti umani, sia individuali che sistemiche. Tale esigenza assume particolare rilevanza nei casi più gravi, come il genocidio del Ruanda, in cui la

¹²³ Byabagabo M. Gady, *UNAMIR and the protection of civilian in Rwanda in 1994: Scope and Limits*, Master’s thesis, University of Rwanda, 2021

¹²⁴ Intervista a cura di Byabagabo M. Gady. Cit. 124

¹²⁵ Ibidem

tempestività dell'accertamento può incidere in modo decisivo sulla prevenzione della degenerazione del conflitto.

Nel quadro dell'analisi dei conflitti e dei processi di pace, alcune lezioni fondamentali emergono con particolare chiarezza dall'esperienza della missione UNAMIR, nel caso della mappatura del conflitto e dai sistemi di early warning, strumenti che non rappresentano soltanto tecniche analitiche, ma veri e propri dispositivi politici e preventivi, la cui efficacia dipende dalla loro corretta applicazione e, soprattutto, dalla volontà degli attori coinvolti di tradurre l'analisi in azione.

In primo luogo, la mappatura del conflitto si configura come uno strumento essenziale per comprendere la complessità delle dinamiche in atto ed identificare gli attori coinvolti, le loro rispettive forze, le relazioni reciproche e gli interessi in gioco, diventando un passaggio strategico su un eventuale tavolo negoziale. La funzione è quella di restituire una visione strutturata del conflitto, capace di rendere visibili le interdipendenze e le asimmetrie tra gli attori.

In secondo luogo cruciale è anche il grado di apertura tra le parti in conflitto in quanto la costruzione della fiducia reciproca costituisce una condizione imprescindibile per la riuscita di qualsiasi accordo, con trasparenza e dialogo. Seguendo questa prospettiva gli Accordi di Arusha mostrano alcuni limiti significativi, nella misura in cui non sembrano aver affrontato in modo pienamente adeguato le profonde paure di rappresaglia, in particolare quelle percepite dai Tutsi nei confronti degli Hutu, creando un clima di insicurezza latente.

In questo contesto importante, come si può valutare dall'esperienza di UNAMIR, è dare rilevanza ai segnali di allerta precoce, che in questo caso infatti erano presenti e riconoscibili, ma non sono stati adeguatamente considerati o, peggio, sono stati ignorati. È fondamentale sottolineare che l'early warning non coincide semplicemente con la capacità di individuare indicatori di rischio, ma deve essere accompagnato da un'azione tempestiva ed efficace, in quanto molto spesso rappresentano la presenza di una situazione rischiosa che con una scintilla immediata può rapidamente trasformarsi in esplosione del conflitto.

Durante la maggior parte della missione UNAMIR, un'ulteriore problematica riguardò lo sviluppo del quadro normativo operativo che rimase sostanzialmente bloccato, poiché le Nazioni Unite non autorizzarono l'impiego della forza al di là del principio della legittima difesa. In particolare, tale limitazione impedì al mandato di estendersi alla protezione attiva dei civili nelle cosiddette aree sicure, così come alla difesa del personale e dei convogli umanitari in ogni luogo del Paese.

Questo induce a riflettere sulla necessità di intervenire tempestivamente quando si riconosce che la situazione sta andando oltre al limite, fattore trascurato dalle Nazioni Unite¹²⁶ e che deve diventare una lezione per il futuro.

Così, come precedentemente analizzato, anche dopo l'inizio del Genocidio in Ruanda, il Segretariato delle Nazioni Unite ha mostrato una persistente riluttanza a sostenere iniziative volte a rafforzare il mandato della missione UNAMIR, in particolare per quanto riguarda l'autorizzazione alla protezione attiva dei civili fondandosi sull'idea che un intervento oltre il semplice cessate il fuoco avrebbe comportato difficoltà operative e un elevato rischio di insuccesso. Nel corso dell'intera durata della missione, non si registrò un'effettiva evoluzione normativa in materia di protezione dei civili (POC) e questo in una analisi critica risulta l'elemento più grave.

¹²⁶ Alison Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Human Rights Watch, 1999.

Dalle esperienze operative delle missioni delle Nazioni Unite, in particolare di UNAMIR, emergono una serie di indicazioni ricorrenti che, considerate nel loro insieme, delineano alcune condizioni essenziali per l'efficacia operativa e logistica.

Innanzitutto la stabilità delle missioni risulta strettamente legata alla coerenza del contributo degli Stati membri e di conseguenza il ritiro unilaterale dei contingenti nazionali dopo il dispiegamento rappresenta un fattore di vulnerabilità significativo, in quanto può compromettere l'equilibrio operativo e la sicurezza del personale residuo. Ne deriva la necessità di meccanismi di coordinamento e di impegno più vincolanti, tali da garantire continuità e affidabilità della presenza internazionale sul terreno.

Inoltre l'efficacia operativa dipende dalla presenza di una catena di comando chiara, gerarchicamente definita e funzionalmente integrata, in grado di assicurare coerenza decisionale e unità d'azione che, come abbiamo analizzato nei capitoli precedenti, risulta essere molto scarsa nel caso di UNAMIR. In questa prospettiva, l'intera presenza delle Nazioni Unite in un Paese dovrebbe riflettere un assetto unitario e non frammentato, così da evitare sovrapposizioni di competenze e dispersioni di responsabilità.

Le esperienze sul campo del Ruanda evidenziano anche la centralità della capacità amministrativa e gestionale della missione. L'infrastruttura amministrativa deve essere adeguata a sostenere il ritmo del dispiegamento militare e civile, evitando ritardi che possano compromettere l'efficacia complessiva dell'intervento e risulta altresì opportuna una più ampia delega dell'autorità finanziaria a livello operativo, così da migliorare la reattività decisionale nelle situazioni contingenti, esempio che si può ben evidenziare con i vari solleciti del generale Dallaire, tutti rifiutati a livello del Consiglio.

Un'ulteriore critica riguarda la gestione delle popolazioni internamente sfollate, la cui tutela deve essere incorporata nelle priorità della missione, sin dalla fase di pianificazione di contingenza; la responsabilità istituzionale in questo settore deve essere chiaramente definita, evitando ambiguità che possano tradursi in lacune operative o protezione insufficiente.

Infine, nel quadro dei processi di riconciliazione nazionale, assume un ruolo determinante la rapidità nell'attivazione dei meccanismi di giustizia, in quanto una giustizia tempestiva contribuisce a prevenire alla diffusione di un clima di impunità, molto grave nell'ambito di UNAMIR.

Una valutazione intergovernativa guidata dalla Danimarca, successiva al genocidio in Rwanda, conclude come gli Stati condividano una responsabilità politica e umanitaria nel rispondere alle atrocità di massa. La risposta delle Nazioni Unite alla crisi del Darfur (Sudan) ha mostrato un processo di apprendimento istituzionale rispetto al passato ruandese, mettendo in evidenza una crescente consapevolezza dell'importanza dell'azione precoce nella prevenzione dei genocidi¹²⁷.

Dalle esperienze analizzate emerge inoltre che i decisori politici non possono permettere che priorità concorrenti o eventi contingenti distolgano l'attenzione da una risposta immediata alle atrocità in corso; la gestione delle crisi richiede infatti la capacità di affrontare simultaneamente più emergenze, mantenendo la centralità della protezione delle popolazioni civili¹²⁸.

Sul piano giuridico e istituzionale, il dovere di intervento delle Nazioni Unite si fonda sulla Carta ONU, che attribuisce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità di determinare l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, o peggio di crimine contro l'umanità.

¹²⁷ Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, Hurst & Company, 2008.

¹²⁸ William V. O'Brien e Anthony C. Arend, *Just War Doctrine and the International Law of War*, in *Military Medical Ethics*, vol. 1, pp. 221–250, p. 227.

Si afferma l'idea che la comunità internazionale possa e debba incidere concretamente sul decorso di situazioni estreme come il genocidio, nella misura in cui il sistema internazionale è concepito anche per prevenirne l'escalation.

L'esperienza di UNAMIR mostra che, una volta che il genocidio è in corso e può essere riconosciuto come tale dagli osservatori esterni, l'adozione di misure di intervento diretto diventa politicamente più praticabile e quindi le Nazioni Unite possono contribuire a interrompere la progressiva escalation di paura e violenza che conduce al genocidio, purché l'azione sia coerente con il mandato internazionale.

Il fallimento delle Nazioni Unite in Ruanda produsse una profonda crisi di credibilità dell'organizzazione, mettendo in luce la distanza esistente tra i principi universalistici affermati dalla Carta ONU, in particolare la tutela della pace, della sicurezza internazionale e dei diritti fondamentali della persona, e la reale volontà politica degli Stati membri di assumersi i costi e le responsabilità di un intervento concreto. La vicenda ruandese mostrò infatti come il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva dipendesse non tanto dai principi giuridici formalmente riconosciuti, quanto dagli interessi politici degli Stati più influenti all'interno del Consiglio di Sicurezza.

L'incapacità di prevenire o almeno contenere il genocidio, nonostante la presenza di informazioni sempre più chiare, evidenziò i limiti strutturali del modello tradizionale di peacekeeping delle Nazioni Unite, concepito principalmente per operare in contesti di cessate il fuoco consensuale e non in situazioni caratterizzate da violenza sistematica contro la popolazione civile.

La crisi ruandese contribuì inoltre a rafforzare la percezione di un'applicazione selettiva dei principi umanitari internazionali: la comunità internazionale apparve disposta a mobilitarsi rapidamente in alcune crisi considerate strategicamente rilevanti, mentre mostrò sostanziale passività di fronte a una tragedia umanitaria di enormi proporzioni in un'area percepita come marginale rispetto agli interessi geopolitici delle grandi potenze. Tale dinamica alimentò forti critiche nei confronti dell'ONU, accusata di non riuscire a garantire un'effettiva protezione universale dei diritti umani e di subordinare l'azione umanitaria agli equilibri politici internazionali.

Proprio dall'esperienza ruandese nacque una riflessione critica che contribuì, negli anni successivi, allo sviluppo del principio della Responsibility to Protect (R2P), fondato sull'idea che la sovranità statale non possa prevalere sulla protezione delle popolazioni civili in presenza di genocidi o crimini di massa.

CONCLUSIONE

Nel corso di questa tesi è stato approfondito il ruolo cruciale svolto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nella tutela della pace e della sicurezza a livello globale, assumendo il conflitto in Ruanda come caso di studio emblematico.

La crisi ruandese, insieme al successivo intervento della comunità internazionale (o meglio al mancato intervento), ha rappresentato un esempio significativo per comprendere le dinamiche politiche, strategiche e umanitarie che caratterizzano le operazioni di peacekeeping nei conflitti, nonché le difficoltà che le accompagnano.

L'analisi delle operazioni condotte dalle Nazioni Unite, e del loro progressivo coinvolgimento nei vari contesti di crisi, evidenzia come l'organizzazione internazionale costituisca un attore essenziale nella risposta alle emergenze globali e nella promozione della stabilità internazionale. Allo stesso tempo, emerge con chiarezza che l'azione di tali organismi solleva questioni complesse relative all'effettiva efficacia delle misure adottate e alle implicazioni umanitarie che ne derivano.

Se nell'introduzione di questo elaborato ci si era chiesti in che misura le missioni di peacekeeping dell'ONU riescono a proteggere effettivamente i diritti umani nei contesti di conflitto armato, la risposta è vincolata: solo in misura ridotta, intermittente e a determinate condizioni politiche.

Il peacekeeping può proteggere i diritti umani in modo effettivo quando ricorrono simultaneamente tre condizioni: un mandato chiaro e robusto del Consiglio di Sicurezza, risorse adeguate alla sua attuazione con personale adeguatamente addestrato e volontà politica degli Stati membri, in particolare dei membri permanenti, di sostenere l'operazione anche a costo di rischi e fallimenti, mettendo da parte i propri interessi particolaristici. Il problema è che, nella stragrande maggioranza dei casi queste tre condizioni non ricorrono congiuntamente, e che quando mancano, il peacekeeping non solo fallisce nella protezione dei civili, ma può persino contribuire al peggioramento della situazione umanitaria.

L'analisi del primo capitolo ha mostrato come i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza utilizzino il veto e la negoziazione dei mandati non per ottimizzare la protezione dei civili, ma per tutelare interessi strategici e alleanze politiche o evitare costi interni.

I peacekeeper, inoltre, come visto nel capitolo successivo, sono gli stessi che incorrono nella violazione dei diritti umani, creando una sensazione di riluttanza della credibilità delle Nazioni Unite. Questo non è un semplice fallimento operativo ma mette in discussione il fondamento stesso della missione. La conclusione che emerge è dolorosa ma necessaria: il peacekeeping non solo non sempre protegge, ma talvolta produce violazioni.

Il caso ruandese è esemplare: il Consiglio di Sicurezza ridusse la missione UNAMIR proprio mentre il genocidio entrava nella fase più intensa, poiché nessuna potenza aveva interesse personale o strategico nel fermarlo, e la protezione dei diritti umani venne subordinata alla volontà politica di non intervenire.

L'UNAMIR non fu solo inefficace, fu ridimensionata mentre il numero delle vittime aumentava, mentre i caschi blu assistettero al genocidio senza poter intervenire, e la loro presenza passiva trasmise ai genocidari il messaggio che la comunità internazionale non avrebbe fermato il massacro, perpetrando così le violenze.

Se si riassumono le evidenze dei tre capitoli, emerge con chiarezza un filo rosso: la protezione effettiva dei diritti umani non dipende né dalla bontà del mandato, né dalla quantità di risorse, né dal coraggio dei singoli caschi blu; dipende da una variabile politica esterna e spesso taciuta: l'interesse degli Stati membri, in particolare del Consiglio di Sicurezza, a intervenire o a non intervenire, perché tutto inizia da quello. Dove questo

interesse esiste il peacekeeping ha ottenuto risultati apprezzabili, ma dove l'interesse manca, come in Ruanda, il peacekeeping si trasforma in una sceneggiatura vuota, costosa e talvolta dannosa.

Le violazioni dei diritti umani, inoltre, che siano da parte dei singoli peacekeeper presenti nel territorio in conflitto o da parte della comunità internazionale nel suo complesso, deteriorano l'immagine delle Nazioni Unite. Ma questo non è solo una questione di apparenza o reputazione: le violazioni intaccano la vita di singoli individui che purtroppo restano imponenti di fronte alle atrocità che subiscono, e in molti casi non ricevono un adeguato supporto o forme di riparazione.

Dai risultati emersi, appare evidente come tali missioni rappresentino comunque uno strumento fondamentale per la gestione delle crisi e la tutela dei civili, ma la loro efficacia risulti spesso limitata da tutti i vincoli strutturali, politici e operativi.

Se il caso UNAMIR in Ruanda ha lasciato un insegnamento fondamentale, è che dopo ogni genocidio la comunità internazionale promette "mai più", ma i fatti mostrano che il "mai più" è stato tradito più volte. Le missioni di pace continuano ad essere schierate con mandati insufficienti, risorse inadeguate e, soprattutto, senza la volontà politica di proteggere davvero.

Concludere con questa nota critica però non significa negare l'utilità del peacekeeping in determinati contesti, bensì rivendicare il diritto di guardare a questo strumento senza mitizzarlo, riconoscendone le luci senza negare le ombre e le criticità sistematiche. L'analisi non porta a una completa delegittimazione del peacekeeping, quanto piuttosto alla consapevolezza della necessità di una sua riforma e rafforzamento. Le missioni ONU restano infatti uno degli strumenti più rilevanti per la gestione dei conflitti e la protezione dei diritti umani, ma la loro efficacia dipende in modo decisivo da molteplici altri fattori esterni.

Per queste ragioni, il caso UNAMIR continua ancora oggi a occupare una posizione centrale nel dibattito contemporaneo sulle operazioni di pace e sulla prevenzione delle atrocità di massa. Il genocidio ruandese viene frequentemente richiamato come esempio emblematico delle contraddizioni del sistema di sicurezza collettiva internazionale e dei limiti di un peacekeeping privo di adeguata volontà politica, capacità coercitiva e rapidità decisionale.

BIBLIOGRAFIA

- Annan Kofi. *Relazione del Millennio 2000*. Nazioni Unite, 2000.
- Assemblée nationale (France). *Mission d'information commune, Enquête sur la tragédie rwandaise (1990–1994)*. Tome III, Auditions, Volume I, Parigi, 1998.
- Burkhalter, Holly J. “The Question of Genocide: The Clinton Administration and Rwanda.” *World Policy Journal*, vol. 11, n. 4 (Winter 1994/1995), pp. 44–55
- Casolari, Federico. “Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo.” *Storicamente*, vol. 4, 2008, disponibile in <https://storicamente.org/casolari> (Consultato il 11/03/26).
- Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”. *The United Nations and the Rwandan Genocide*. Università degli Studi di Padova, s.d.
- Chrétien, Jean-Pierre. *Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi*. Paris: Karthala, 1997.
- Chrétien, Jean-Pierre. “L'invention de l'Afrique des Grands Lacs.” In *L'invention de l'Afrique des Grands Lacs: Une histoire du XXe siècle*, a cura di Jean-Pierre Chrétien. Paris: Karthala, 2000.
- Commissione internazionale d'inchiesta sulle violazioni dei diritti umani in Ruanda dal 1° ottobre 1990. *Rapporto della Commissione internazionale d'inchiesta*. Parigi, marzo 1993.
- Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. Risoluzione 32/28, *Promozione del diritto alla pace*. 1 luglio 2016.
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Repertoire of the Practice of the Security Council*. Supplemento 2000–2003, Nazioni Unite.
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Second Progress Report del Segretario Generale sulla Missione delle Nazioni Unite per l'Assistenza al Ruanda (UNAMIR)*. S/1994/360, 30 marzo 1994.
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *United Nations peacekeeping operations: sexual exploitation and abuse*. Meeting record S/PV.7611, 10 marzo 2016.
- Dallaire, Roméo A. “Request for Protection for Informant.” UNAMIR Force Commander Cable to UN Headquarters, 11 January 1994.
- Dallaire, Roméo A., e Brent Beardsley Poulin. “UNAMIR: Mission to Rwanda.” *Joint Force Quarterly*, n. 7 (Spring 1995), pp. 13–17.
- Deng, Francis M. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Brookings Institution Press, 2010.
- Des Forges, Alison. *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch, 1999.
- Dewez, L. *Chronique du KIBAT (Kigali Battalion)*. Manoscritto interno del contingente belga UNAMIR, s.d.
- Doyle, Michael W., e Nicholas Sambanis. “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis.” *American Political Science Review*, vol. 94, n. 4 (2000), pp. 779–801.
- Faggart, Crystal. “U.N. Peacekeeping After Rwanda: Lessons Learned or Mistakes Forgotten?” *Penn State International Law Review*, vol. 27, n. 2 (2008), pp. 505–507.
- *Foreign Policy Bulletin*, vol. 11, n. 3 (May 2000), pp. 105–113.
- Frulli, M. “Il ruolo del Consiglio di sicurezza: un bilancio tra aspettative e realtà.” *LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE*, 2021, p. 58.
- Fusaschi, M. *Hutu-Tutsi: alle radici del genocidio rwandese*. Torino: Bollati Boringhieri, 2000.
- Gady, Byabagabo M. *UNAMIR and the Protection of Civilians in Rwanda in 1994: Scope and Limits*. Tesi di laurea, University of Rwanda, 2021,
- Grünfeld, Fred, e Anke Huijboom. *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: The Role of Bystanders*. Leiden: Brill | Nijhoff, 2007.
- Henckaerts, Jean-Marie, and Louise Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Cambridge University Press, 2005.

- Henkin, Louis. "Human Rights and State 'Sovereignty'." *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1995-1996, p. 31-35.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- *Journal of Peace Research*, Volume 58, Issue 4, lug. 2021, Page 671–686.
- Kalshoven, Frits, and Liesbeth Zegveld. *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*. 4th ed., Cambridge University Press, 2011.
- Kent, Vanessa. 'Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse'. In Chiyuki Aoi, et al. (eds.), *Unintended Consequences of Peacekeeping*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2007, pp. 44-66.
- Kuperman, Alan J. *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Larose-Edwards, Paul. *The Rwandan Crisis of April 1994. The Lessons Learned*. Report for Regional Security and Peacekeeping Division (IDC), Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa (Canada), 30 novembre 1994.
- Melvern, Linda. "The Security Council: Behind the Scenes." *International Affairs*, vol. 77, n. 1 (January 2001), pp. 101–111.
- Nazioni Unite. *Office of Internal Oversight Services (OIOS), Investigation into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Doc. ONU A/59/661, 5 gennaio 2005.
- Nazioni Unite. *Report on Peacekeeping Operations*. Doc. 2011e, New York, United Nations, 2011.
- Nazioni Unite. *Report on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2000.
- Nazioni Unite. *Statuto delle Nazioni Unite*. San Francisco, 26 giu. 1945.
- Nikuze, Donatien. "The Genocide against the Tutsi in Rwanda: Origins, Causes, Implementation, Consequences, and the Post-Genocide Era." *International Journal of Development and Sustainability*, vol. 3, n. 5 (2014), p. 1089.
- O'Brien, Melanie. "Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes." ARC Centre of Excellence in Policing and Security, Griffith University, Brisbane, Australia, s.d.
- O'Brien, William V., e Anthony C. Arend. "Just War Doctrine and the International Law of War." In *Military Medical Ethics*, vol. 1, pp. 221–250.
- Odello, Marco. "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers." *Journal of Conflict & Security Law* (Oxford University Press), advance access 13 July 2010.
- Raevsky, A., e I.N. Vorob'ev. *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*. UNIDIR Research Paper No. 28, United Nations Institute for Disarmament Research, New York/Geneva, 1994.
- Ramcharan, Bernard (ed.). *Human Rights Protection in the Field*. London: Routledge, 2006 (capitolo di OHCHR staff: "in the field: human rights perspectives", pp. 119 and 121).
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. 17 ago. 2000.
- Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human. *International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflict*. 1st ed., United Nations Publications, 2011.
- Sassòli, Marco, et al. *How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*. 3rd ed., International Committee of the Red Cross, 2011.
- Scheffer, David. *Lessons from the Rwandan Genocide*. CIAO Columbia University, 2004.
- Secretary-General's Bulletin on Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (ST/SGB/2003/13), 2003.
- Sellström, Tor. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Uppsala: Nordic Africa Institute, 2002.

- Siihike, Asiri, e Howard Adelman. "The Security Council and the Rwanda Genocide." In *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, a cura di David Malone, 2004.
- Slim, Hugo. *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*. London: Hurst & Company, 2008.
- Spagnolo, Andrea, e Stefano Saluzzo, a cura di. *La responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali*. Ledizioni, 2017. pag. 208-210. pag. 210-224 (Ivi).
- Tesfaye, Facil. *Statistique(s) et génocide au Rwanda : sur la genèse d'un système de catégorisation "génocidaire"*. Paris: L'Harmattan, 2014.
- Thomson, Susan. *Rwanda: From Genocide to Precarious Peace*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- United Nations Department of Peace Operations. *25 Years of Protecting Civilians Through UN Peacekeeping: Taking Stock and Looking Back*. United Nations, 2024.
- United Nations Department of Peace Operations. *Profiles in Protection: 25 Years of Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. United Nations, Feb. 2026.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *Guidelines on the Role of United Nations Police in Protection of Civilians*. United Nations, 2017. pp. 11-15. pp. 16-18 (*Ibid*).
- United Nations DPO. *Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. November 2019.
- United Nations General Assembly. *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*. UN Doc. A/59/710, 24 March 2005, <https://docs.un.org/en/a/59/710>.
- Van Brabant, Koenraad. "Security and Protection in Peacekeeping: A Critical Reading of the Belgian Inquiry into Events in Rwanda in 1994." *International Peacekeeping*, vol. 6, n. 1 (1999), pp. 143–153.
- Wedgwood, Ruth. "The Evolution of United Nations Peacekeeping." *Cornell International Law Journal*, vol. 28, 1995, p. 63.
- *We The Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*. "Millennium Report" del Segretario Generale delle Nazioni Unite, settembre 2000.

SITOGRAFIA

- "80 anni dell'ONU: Guterres lancia iniziativa contro le duplicazioni dei mandati." *OnuItalia*, 1 ago. 2025, <https://onuitalia.com/2025/08/01/80-anni-dellonu-guterres-lancia-iniziativa-contro-le-duplicazioni-dei-mandati/> (Consultato il 20/04/26).
- Beltrami, Fulvio. "Ruanda, la storia segreta dell'Olocausto africano: quando la divisione etnica divenne una realtà." *Focus on Africa*, 2021, <https://www.focusonafrika.info/ruanda-la-storia-segreta-dellolocausto-africano-quando-la-divisione-etnica-divenne-una-realta/> (Consultato il 10/05/2026).
- Bianchi, Sara. "ONU e Responsibility to Protect." *Lo Spiegone*, 11 feb. 2017, <https://lospiegone.com/2017/02/11/responsibility-to-protect/> (Consultato il 17/03/26).
- "Budget Gaps Threaten Global Peace Efforts." *UN Peacekeeping*, United Nations, 15 ott. 2025, <https://peacekeeping.un.org/en/budget-gaps-threaten-global-peace-efforts> (Consultato il 12/03/26).
- Callamard, Agnès. "French Policy in Rwanda: A Diabolic Banality." Manoscritto inedito, <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/> (Consultato il 15/05/26).
- Caserio, Nicola. "L'efficacia del modello ONU." *Orizzonti Politici*, 14 giu. 2024, <https://www.orizzontipolitici.it/lefficacia-del-modello-onu/> (Consultato il 24/03/26).
- Castellaneta, Marina. "Internal Audit report sulle missioni di peacekeeping: non mancano le ombre." *Blog di Marina Castellaneta*, 4 aprile 2024,

- <https://www.marinacastellaneta.it/blog/internal-audit-report-sulle-missioni-di-peacekeeping-non-mancano-le-ombre.html> (Consultato il 03\05\26).
- Castello, Rosario. “Riflessioni sul ruolo delle Nazioni Unite nell’attuale scenario internazionale.” *Rassegna dell’Arma (Carabinieri)*, Anno 2004, N.4 – Ottobre Dicembre, <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2004/n-4---ottobre-dicembre/informazioni-e-segnalazioni/riflessioni-sul-ruolo-delle-nazioni-unite-nell'attuale-scenario-internazionale> (Consultato il 10\03\26)
 - Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC). “Le Nazioni Unite in breve.” *United Nations Regional Information Centre*, 17 feb. 2019, <https://unric.org/it/le-nazioni-unite-in-breve/> (Consultato il 11\03\26).
 - “Che significa Caschi blu.” *Dizionari Simone Online*, <https://dizionari.simone.it/1/caschi-blu> (Consultato il 24\03\26).
 - Cosmai, Leonardo. “La repressione della violazione dei diritti umani nei conflitti armati.” *Studi per la pace*, Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=cosmai (Consultato il 25\04\26).
 - “Delegates Urge Careful Management of United Nations Resources amid Ongoing Financial Constraints.” *UN Press*, United Nations, 6 mag. 2024, <https://press.un.org/en/2024/gaab4459.doc.htm> (Consultato il 10\03\26).
 - Djebbi, Sihem. “L’ONU, un’organizzazione inadeguata per attuare la pace?” *Dialoghi – La rivista*, <https://rivistadiologhi.it/42022/lonu-unorganizzazione-inadeguata-attuare-la-pace> (Consultato il 18\03\26).
 - Gnaedinger, Angelo. “Protection of Civilians in Conflict – The ICRC Perspective.” Intervento alla Humanitarian and Resident Coordinators’ Retreat, Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC), Ginevra, 9 maggio 2007, <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/statement/2007/protection-of-civilians-statement-090507.htm> (Consultato il 29\04\26).
 - Gregory, Julie, e Lisa Sharland. “Host Country Consent in UN Peacekeeping.” *Stimson Center*, 25 set. 2023, <https://www.stimson.org/2023/host-country-consent-in-un-peacekeeping/> (Consultato il 18\03\26).
 - Guterres, António. Intervento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 24 mar. 2025. *United Nations*, <https://press.un.org/en/2025/sgsm22597.doc.htm> (Consultato il 12\03\26).
 - Guterres, António. Remarks at the Ministerial Meeting on the Future of Peacekeeping, 13 May 2025, United Nations, Berlin, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2025-05-13/remarks-ministerial-meeting-the-future-of-peacekeeping> (Consultato il 12\03\26).
 - Hutagalung, Simon. “ONU a rischio collasso finanziario.” *L’Indro – Analisi di geopolitica*, 6 feb. 2026, <https://www.lindro.eu/2026/02/06/onu-a-rischio-collasso-finanziario/> (Consultato il 18\03\26).
 - “Intervento umanitario e sovranità degli Stati – Scheda di Diritto.” *Diritto.it*, <https://www.diritto.it/intervento-umanitari-sovranita-stati-scheda-diritto/> (Consultato il 17\03\26).
 - Leonard, Terry. “New Fighting is Reported in Rwanda as Foreigners Flee.” *Associated Press*, 11 aprile 1994, <http://www.aparchive.com> (Consultato il 15\05\26).
 - Lynch, Colum. “U.N. Sexual Abuse Alleged in Congo: Peacekeepers Accused in Draft Report.” *The Washington Post*, 16 December 2004, <https://www.washingtonpost.com/> (Consultato il 05\05\26)
 - “Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping.” *UN Peacekeeping*, United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping> (Consultato il 18\03\26).
 - Mansour, Renad, e Mark White. “Why Peacebuilding Fails and What to Do About It.” *Chatham House*, 11 giu. 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/06/why-peacebuilding-fails-and-what-do-about-it> (Consultato il 15\02\26).
 - Mishra, Vibhu. “UN peace missions strained.” *UN News*, United Nations, <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161441> (Consultato il 18\03\26).

- “Missioni di pace dell’ONU in trasformazione.” *VTG – Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Svizzera)*, 18 gen. 2024, <https://www.vtg.admin.ch/it/missioni-di-pace-dellonu-in-trasformazione> (Consultato il 11\03\26).
- “Our History.” *UN Peacekeeping*, United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> (Consultato il 09\03\26).
- “Peace-keeping.” *Treccani*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/peace-keeping/> (Consultato il 03\02\26).
- “Protezione dei civili nelle missioni di pace delle Nazioni Unite.” *La Svizzera nel Consiglio di sicurezza 2023-2024*, 28 luglio 2023, <https://www.aplusforpeace.ch/it/protezione-dei-civili-nelle-missioni-di-pace-delle-nazioni-unite> (Consultato il 30\04\26).
- Redazione. “Gaza, Ucraina, Venezuela: perché il Consiglio di Sicurezza ONU resta bloccato.” *Specchio Economico*, 9 gen. 2026, <https://www.specchioeconomico.com/gaza-ucraina-venezuela-consiglio-sicurezza-onu-bloccato/> (Consultato il 24\03\26).
- Redazione Ore 12. “L’ONU e la pace: un impegno costante, con la formazione al centro tramite l’Università per la Pace.” *Ore12*, 24 mag. 2025, <https://www.ore12.net/lonu-e-la-pace-un-impegno-costante-con-la-formazione-al-centro-tramite-luniversita-per-la-pace/> (Consultato il 20\03\26).
- Ritli, Evan. “United Nations Peacekeeping and the Question of Reform.” *E International Relations (E IR)*, 18 lug. 2011, <https://www.e-ir.info/2011/07/18/united-nations-peacekeeping-and-the-question-of-reform/> (Consultato il 18\03\26).
- Riza, Iqbal. Intervista in PBS, *Frontline*, “The Triumph of Evil”, 1995, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/riza.html> (Consultato il 15\05\269).
- United Nations. Telegramma riservato /94/00661, New York – UNO – Deputy to Bruxelles, “Objet: Rwanda. Entretien avec le Chargé d’affaires américain,” 12 aprile 1994 (Archivio ONU).
- United Nations Peacekeeping. “Principles of Peacekeeping.” *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping> (Consultato il 04\03\26).
- United Nations Peacekeeping. “Promoting Human Rights.” *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights> (Consultato il 20\04\26).
- United Nations Peacekeeping. “Protecting civilians.” *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/protecting-civilians> (Consultato il 30\04\26).
- United Nations Peacekeeping. “Protection of Civilians Mandate.” *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate> (Consultato il 24\04\26).
- Viglione, Salvatore. “Il principio di sovranità e la necessaria tutela dei diritti umani: la teoria della responsabilità di proteggere.” *Ius in Itinere*, <https://iusinitinere.it/principio-sovranita-la-necessaria-tutela-dei-diritti-umani-la-teoria-della-responsabilita-proteggere/> (Consultato il 17\03\26).