

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



*Dalla sicurezza nazionale alla sicurezza umana:
il caso dell'operazione di pace delle Nazioni Unite in
Libano*

Relatore: Prof. MARCO MASCIA

Laureanda: PANICCIA SOFIA

Matricola N.1230757

A.A 2021-2022

Indice

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I.....	7
DALLA SICUREZZA NAZIONALE ALLA HUMAN SECURITY.....	7
1 LA DIMENSIONE STATOCENTRICA DELLA SICUREZZA.....	7
1.1 <i>Il sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite.....</i>	<i>10</i>
1.3 <i>Infrastruttura e implementazione.....</i>	<i>20</i>
CAPITOLO II.....	23
OPERAZIONI DI POLIZIA INTERNAZIONALE.....	23
2 FUNZIONAMENTO E PRINCIPI.....	23
2.1 <i>Le tre generazioni di peacekeeping.....</i>	<i>30</i>
2.2 <i>Operazioni di guerra e diritto umanitario.....</i>	<i>34</i>
2.3 <i>Riforme.....</i>	<i>37</i>
CAPITOLO III.....	43
UNIFIL: LA FORZA DI INTERPOSIZIONE IN LIBANO DELLE NAZIONI UNITE.....	43
3 L'ISTITUZIONE DELL' UNIFIL I.....	43
3.1 <i>La creazione della Blue line e la crisi del 2006.....</i>	<i>49</i>
3.2 <i>UNIFIL II.....</i>	<i>54</i>
CONCLUSIONI.....	61
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	64

Introduzione

Le nuove sfide di un mondo globalizzato e multidimensionale hanno messo a dura prova il tradizionale assetto delle relazioni internazionali. Quest'ultimo, infatti, era basato sulla difesa dei confini territoriali, sull'interesse nazionale e incentrato sugli stati, attori predominanti nel sistema internazionale e indipendenti da qualsiasi tipo di autorità superiore alla loro.

La creazione di un sistema di sicurezza collettivo basato su principi di giustizia, ripudio della guerra, risoluzione pacifica delle controversie e cooperazione, invece che sul concetto di supremazia e autonomia statale, ha completamente stravolto le dinamiche globali creando una nuova concezione di sicurezza, la sicurezza umana, più estesa e basata sul benessere dei singoli individui e sullo sviluppo.

L'obiettivo dell'analisi condotta in questo elaborato è quello di presentare le modalità attraverso cui le organizzazioni sovranazionali, in particolare le Nazioni Unite, sono riuscite ad impattare concretamente nelle situazioni di conflitto e di crisi in diversi contesti.

Le operazioni di *peacekeeping* svolgono un ruolo importante nel processo di transizione dal conflitto alla pace: nonostante siano state codificate agli articoli 42, 43 dello Statuto delle Nazioni Unite, non sono ancora state implementate a causa dell'opposizione di alcuni dei membri del Consiglio di sicurezza.

Attraverso il caso di studio della forza di interposizione delle Nazioni Unite nel Libano (UNIFIL), istituita a causa dello scoppio del conflitto nel Libano del Sud, si avrà modo di osservare il reale impatto delle missioni di *peacekeeping* nei contesti di guerra.

Il primo capitolo affronta il tema della definizione del concetto di sicurezza nazionale, di interesse nazionale e del paradigma statocentrico. Quest'ultimo è caratterizzato da stati che si considerano tra loro "superiorem non recognoscens", poiché non riconoscono un'autorità superiore alla propria. Tale concezione viene successivamente superata, in quanto non ritenuta all'altezza di affrontare nuove sfide quali, terrorismo, crimine organizzato, genocidi, povertà, malattie infettive,

degrado ambientale, che prescindono dai confini territoriali degli stati e necessitano di un approccio transnazionale per essere sconfitte.

Il sistema di sicurezza collettivo, creato con l'istituzione delle Nazioni Unite nel 1945, si pone come obiettivo il raggiungimento di un assetto globale basato sul ripudio della guerra, sulla cooperazione tra una molteplicità di attori e su una distribuzione del potere su più livelli di governance. Tuttavia, questo sistema presenta diversi punti deboli tra cui: la non totale implementazione del Capitolo VII della Carta ONU e il potere di veto attribuito ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, che talvolta blocca l'intero sistema. Nonostante queste disarmonie di fondo, si fa strada un nuovo concetto di sicurezza denominata *Human security*. Questa, partendo dal paradigma dello sviluppo umano sostenibile, dal potenziale della pace, dalla cooperazione e dallo sviluppo di un nuovo sistema di istituzioni globali,¹ comprende nella sua definizione, la dimensione economica, ambientale, sanitaria, personale, politica e alimentare della sicurezza.²

Il secondo capitolo analizza il funzionamento delle *peacekeeping operations*, che consistono nella presenza di personale civile e militare dell'ONU, messo a disposizione dagli stati membri che, con il consenso delle parti coinvolte in un conflitto, garantisce, coordina o semplicemente osserva l'attuazione di un accordo, in relazione al contenimento o alla soluzione del conflitto.³ I principi secondo cui queste missioni agiscono sono: il consenso delle parti in conflitto, l'imparzialità e il divieto dell'uso della forza se non per autodifesa o difesa del mandato.⁴

Le operazioni non hanno sempre avuto le stesse caratteristiche, hanno infatti subito un'evoluzione nel tempo, motivo per cui si può parlare di tre generazioni di operazioni di *peacekeeping*: la prima cosiddetta "tradizionale"; la seconda, costituita dalle operazioni multifunzionali e nata a partire dalla fine della Guerra fredda; ed infine la terza, fondata sulle operazioni di imposizione della pace.

Attualmente ci sono dodici operazioni in atto, tra cui figura proprio l'UNIFIL, di cui si parla nel terzo capitolo. Il 22 marzo 1978, a causa del peggioramento del

¹ Human development report 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>, (consultato il 27 giugno 2022)

²Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p. 289

³ ISPI <https://www.ispionline.it/en/node/5374>, (consultato il 5 giugno 2022)

⁴ Talarico, F. (2011). Il supporto logistico alle operazioni di Peacekeeping delle Nazioni Unite.

conflitto nel Libano del Sud, il Consiglio di sicurezza decise di adottare le risoluzioni n. 425 e n. 426, le quali diedero vita all'UNIFIL. La crisi libanese, infatti, si protraeva già dal 1948, dove “da una parte era in corso una guerra civile tra la fazione cristiana e quella musulmana, mentre dall'altra i rifugiati palestinesi, a causa della nascita dello Stato di Israele, si erano stanziati nei campi profughi a Sud del Libano e avevano iniziato ad organizzare l'attività militare anti-israeliana”⁵. Nonostante nel 2000 sembrava si fosse raggiunta una sorta di stabilità dovuta al ritiro delle Forze Armate israeliane dal Libano del Sud, nel 2006 Israele decise di occupare nuovamente il Sud del Libano decretando l'inizio di una nuova crisi. A questo punto le Nazioni Unite adottarono la risoluzione n. 1701 la quale rafforzò il mandato, ridefinì la missione istituendo l'UNIFIL II. Questo decretò l'inizio di un nuovo capitolo delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU.

⁵ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite.

Capitolo I

Dalla sicurezza nazionale alla Human Security

1 La dimensione statocentrica della sicurezza

Il concetto di sicurezza non ha un significato univoco, non è un concetto universale, bensì esistono molteplici definizioni che mutano a seconda del contesto storico, geopolitico, dell'assetto governativo e dalla prospettiva teorica da cui lo si analizza. Già nel 1952 Arnold Wolfers riuscì a notare questa caratteristica peculiare, definendo il concetto di sicurezza nazionale come un "simbolo ambiguo", proprio perché il termine "sicurezza nazionale" poteva assumere differenti significati per diverse persone, così come non assumere alcun significato preciso⁶. Successivamente, nel 1975 R. Cooper definì la sicurezza come "la capacità di una società (nazione) di godere e coltivare la propria cultura"⁷, mentre nel 1980 la politologa americana P. Hartland-Thunberg disse che la "sicurezza internazionale era la capacità di una nazione di perseguire con successo i suoi interessi nazionali, compresi gli interessi economici quali essa li percepisce, ovunque nel mondo"⁸. Queste tre definizioni, estremamente diverse tra loro, colgono le molteplici sfumature del termine nella sua evoluzione storico-concettuale.

Secondo il politologo Edoardo Camilli, dare una definizione di sicurezza significherebbe essere in grado di identificare un significato ben preciso del termine, individuare l'oggetto, le varie minacce da cui deve essere protetto e i mezzi con cui poterlo fare. Questo sforzo, non risulterebbe utile solo in campo accademico, ma potrebbe anche facilitare enormemente il lavoro dei *policy makers*. Essi, infatti, spesso incontrano difficoltà pratiche nella stesura di politiche estere e

⁶ Wolfers, A. (1952). "National security" as an ambiguous symbol. *Political science quarterly*, 67(4), 481-502.

⁷ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p. 266

⁸ Hartland-Thunberg, P. (1982). National economic security: interdependence and vulnerability. *National economic security*, 47-61.

di sicurezza coerenti, ma anche nell'evitare di definire qualsiasi politica come politica di sicurezza.⁹

La formazione degli stati nazionali fu un evento spartiacque, essa viene fatta risalire alla pace di Westfalia (1648)¹⁰, la quale pose fine alla guerra dei Trent'anni tra cattolici e protestanti segnando la nascita di una molteplicità di stati sovrani e indipendenti. Da questo momento in poi, si affermò il paradigma statocentrico delle relazioni internazionali, secondo il quale al centro dell'assetto del sistema internazionale, c'erano gli stati. Questi ultimi si consideravano "*superiorem non recognoscens*", ovvero non riconoscevano un'autorità superiore alla loro e di conseguenza non erano disposti a sottoporsi ad alcun potere superiore al loro¹¹. In questo contesto si afferma l'idea classica, di ispirazione realista, di sicurezza nazionale, concepita come sicurezza appunto degli stati. Essa fa riferimento a due elementi:

“gli interessi dello stato, e quindi la percezione che i governanti hanno di ciò che è necessario per mantenere l'integrità e l'identità nazionale e le minacce e i pericoli nei confronti di questi interessi e quindi la percezione che questi non siano adeguatamente salvaguardati”¹².

Ma in cosa si intende per interesse nazionale? L'interesse nazionale in generale si basa su una:

“gerarchia principi che risultano dal disegno del governo in carica in ogni stato. Più precisamente può essere definito come l'insieme delle priorità riguardanti la sicurezza, l'integrità territoriale e gli elementi che servono per preservare l'identità fisica, politica e culturale. Infatti, l'assenza di invasione in passato simboleggiava proprio che l'integrità territoriale era stata tutelata”¹³.

⁹ Camilli, E. (2016). Understanding National Security Strategies. *International Security Observer*, 71.

¹⁰ Witte, J. (2013). Trattato di Westfalia (1648). *Trattato di Westfalia (1648)*, 29-37.

¹¹ Ronzitti. (2019). *Diritto internazionale* (6. ed). Giappichelli.

¹² Hartland-Thunberg, P. (1982). National economic security: interdependence and vulnerability. *National economic security*, 47-61, p.47

¹³ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p. 266

Il paradigma statocentrico è al centro del filone realista, il quale crede ad un mondo anarchico, frammentato e in cui la complessità delle relazioni internazionali si riduce alla mera difesa degli interessi nazionali.¹⁴

“La politica di potenza, o *power politics* ha qui un ruolo centrale, rappresenta la continua lotta per il potere basata sul fatto che in un mondo di individui e stati egoisti e violenti una diversa distribuzione di interessi nazionali e poteri è la causa principale dello scoppio di guerre e conflitti, e quindi di una comunità internazionale conflittuale.”¹⁵

La sicurezza nazionale, infatti dipendeva esclusivamente dall'assenza di minacce ai valori chiave e dall'assenza di paura che questi ultimi venissero attaccati. La guerra era la prerogativa per eccellenza del principio di sovranità degli stati.

L'idea classica di sicurezza è stata successivamente criticata e “accusata” di essere incapace di cogliere la realtà delle relazioni del sistema internazionale. Il paradigma statocentrico, il quale rivendicava la centralità del ruolo degli stati, la loro integrità territoriale e i loro interessi specifici, entrò in un periodo di profonda crisi. La definizione di sicurezza tradizionalmente intesa venne quindi estesa ad altri campi rispetto a quello militare e ad altri attori. I confini nazionali si dilatarono, l'identità e i valori si disgregarono lentamente, a fronte delle nuove sfide messe in campo dalla globalizzazione. Di conseguenza, si verificò un forte mutamento dell'assetto globale, gli stati cominciarono ad essere fortemente interdipendenti, e nacquero nuovi attori transnazionali in grado di muoversi in più paesi prescindendo dai limiti tradizionalmente imposti. Conflitti interni, terrorismo, crimine organizzato, genocidio, povertà malattie infettive, degrado ambientale divennero solo alcune delle nuove minacce globali e trasversali alla sicurezza, le quali non potevano più essere gestite singolarmente dagli stati. C'era bisogno di istituzioni sovranazionali in grado di coordinare le nuove sfide e di ridimensionare la sicurezza internazionale.

¹⁴ Dessi, G. (2005). Il realismo politico di Gaetano Mosca.

¹⁵Papisa. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p.4

1.1 Il sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite

Il primo tentativo di creare un sistema di sicurezza collettivo fu quello Società delle Nazioni, organizzazione internazionale istituita nel 1919 dalle potenze vincitrici della Prima guerra mondiale allo scopo di mantenere la pace, sviluppare la cooperazione internazionale in campo economico e sociale.¹⁶ Si voleva creare un sistema politico e giuridico capace di prevenire i conflitti internazionali attraverso la diplomazia e il controllo degli armamenti.¹⁷

Precedentemente al Patto della Società delle Nazioni, non esistevano limiti all'interno del diritto internazionale quanto al ricorso alla guerra. Infatti, quest'ultima era giuridicamente non vietata, ed era possibile al fine di tutelare gli interessi dello stato o risolvere controversie internazionali. Le uniche regole esistenti riguardavano materie come:

”il ricorso a misure più limitate di uso della forza, le rappresaglie, l'intervento armato in territorio altrui ed il blocco, e le modalità di esercizio della violenza bellica stabilite dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907.”¹⁸

Le convenzioni dell'Aja rappresentano un importante traguardo, in quanto hanno introdotto per la prima volta principi e regole riguardanti attività belliche. Esse sono tuttora vigenti, e sono state poi confermate, ampliate e specificate nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei connessi Protocolli del 1977. Con il Patto della Società delle Nazioni venne inoltre disciplinato il ricorso alla guerra, stabilendone alcune limitazioni.

¹⁶ Cerruti, V. (1946). Collaborazione internazionale e ragioni dell'insuccesso della Società delle Nazioni. *Rivista di Studi politici internazionali*, 13(1/2), 50-73.

¹⁷ Cavazza, S. (2012). Introduzione alla storia contemporanea. Nuova ed. aggiornata, il Mulino.

¹⁸ Centro Studi per la Pace,

https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811(consultato il 15 giugno 2022)

“In primo luogo, gli stati si dovevano impegnare a rispettare e mantenere, contro ogni aggressione esterna, l’integrità territoriale e l’indipendenza di tutti i suoi membri (art 10.) In secondo luogo, gli Stati erano obbligati a risolvere pacificamente le controversie internazionali, con l’obbligo di sottoporle a regolamento arbitrato o decisione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale oppure di sottoporle al Consiglio della Società.”¹⁹ L’articolo 12 del Patto era quello che “vietava la guerra contro uno stato che rispettasse la decisione arbitrata o della Corte Permanente, o che si conformasse alla relazione unanime del Consiglio.”²⁰

Il Patto imponeva che gli Stati si astenessero dall’uso della forza per un periodo di tre mesi dopo la decisione arbitrata o giudiziaria della controversia o dopo il rapporto del Consiglio. La guerra non era definitivamente bandita, ma rimaneva un’opzione possibile soprattutto nei confronti degli Stati inadempienti rispetto a decisioni arbitrali e giudiziarie ed a quelle del Consiglio della Società.²¹ Di conseguenza, fin dai primi anni di vita della Società delle Nazioni, si cercò di trovare un modo per rafforzare il principio del divieto della guerra. Il Patto Briand-Kellogg del 1928 fu un primo tentativo, ed esso stabiliva il

“generale impegno per gli Stati contraenti di non ricorrere alla guerra come strumento di politica internazionale e come mezzo per la soluzione delle controversie. Tuttavia, il Patto non bandiva l’impiego di altri mezzi di violenza militare diversi dalla guerra, quali la rappresaglia e l’intervento armato.”²²

¹⁹ Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811 (consultato il 15 giugno 2022)

²⁰ Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811 (consultato il 15 giugno 2022)

²¹ Cosentini, F. (1920). *Le basi costituzionali di una società delle nazioni attuabile e duratura: Appendice il Patto della " Società delle nazioni" (28 aprile 1919), con note illustrative...* Unione tipografico-editrice torinese.

²² Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811, (consultato il 15 giugno 2022)

Il Patto Briand- Kellogg, inoltre, fu alla base dell'Accordo di Londra del 1945 che istituiva il Tribunale di Norimberga, il quale poi avrebbe definito la guerra di aggressione come un crimine internazionale, implicante anche la responsabilità penale individuale di coloro che l'avevano decisa ed attuata.

Nonostante il fallimento della Società delle Nazioni decretato dallo scoppio della Seconda guerra mondiale, alla Conferenza di San Francisco venne istituito il sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite contenuto nella Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore nel 1945. Il sistema, ancora oggi in vigore, stabilisce strumenti coercitivi e non, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Già nel preambolo si pone come suprema finalità quella di scongiurare “il flagello della guerra”, la quale condiziona e indirizza in questa prospettiva anche le altre finalità fondamentali come quella del progresso economico e sociale, rispetto della personalità umana, affermazione dell’uguaglianza individuale e nazionale, rispetto del diritto internazionale e collaborazione fra i popoli²³.

Nel Capitolo I della Carta vengono enunciati fini e principi, in particolare l’articolo I riassume perfettamente l'obiettivo innovativo posto in essere dalla Carta ovvero: “il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale” la quale deve essere “conseguita con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale”²⁴. Per fare ciò è necessario costruire relazioni amichevoli tra gli stati e una rete di cooperazione internazionale.

Il Capitolo II, nonostante riporti alcuni “principi vetero-statalistici”²⁵ come la sovrana eguaglianza, disciplina l’astensione dalla minaccia o dall’uso della forza. Inoltre, i membri devono dare assistenza alle azioni intraprese dalle Nazioni Unite, astenendosi piuttosto dal sostenere gli stati contro cui le NU intraprendono un’azione coercitiva. Nessuna disposizione autorizza l’Onu ad intromettersi negli

²³De Nova, R. (1959). L'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER LA DIFESA DELLA PACE: REVISIONE DEL METODO DELLA SICUREZZA COLLETTIVA?. *Il Politico*, 737-742.

²⁴ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

²⁵ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p.271

affari interni agli stati, ciò però non pregiudica azioni coercitive a norma del capitolo VII.

L'unica eccezione al divieto dell'uso della forza²⁶ è costituita dall'articolo 51:

”nessuna disposizione della Carta pregiudica il diritto di autotutela individuale e collettiva nel caso di un attacco armato fintanto che il Consiglio di sicurezza abbia preso le misure necessarie.”²⁷

L'autotutela non è quindi mai preventiva, ma sempre successiva. Il Capitolo VII disciplina la soluzione pacifica delle controversie internazionali, l'articolo 33 fornisce un elenco dei mezzi pacifici per la risoluzione delle controversie:

“negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta”.²⁸

Mentre, gli articoli 34, 35, 36 stabiliscono che il Consiglio di sicurezza può fare indagini su qualsiasi controversia o situazione che possa mettere in pericolo il mantenimento della pace e invitare le parti ad utilizzare mezzi pacifici. Nel caso in cui non si dovesse trovare un accordo, ci si può appellare alle norme contenute nel capitolo VII “azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione”²⁹. Ai sensi dell'articolo 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, tra queste: interruzione, parziale o totale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

²⁶ Beltrami, M. A. U. R. O. (2000). La legittima difesa nella Carta delle Nazioni Unite. *Università degli studi di Brescia*.

²⁷ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

²⁸ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

²⁹ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

L'articolo 42, recita:

“se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure dell'articolo 41 siano inadeguate esso può intraprendere con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”³⁰.

Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite. A questo punto arriviamo all'articolo 43, il quale stabilisce allo scopo di mantenere la pace, che gli stati membri dell'ONU si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza le forze armate, l'assistenza e facilitazioni per il mantenimento della sicurezza internazionale. L'articolo 42 non è stato attuato perché, l'articolo 43 non è stato ancora implementato, in parte a causa dell'articolo 106 del Capitolo XVII (disposizioni transitorie di sicurezza) il quale recita:

“in attesa che entrino in vigore l'articolo 43 e che quindi il Consiglio di sicurezza possa iniziare le sue funzioni a norma dell'articolo 42, i membri permanenti hanno un potere “legibus solutus”, ovvero possono accordarsi per compiere un'azione comune in caso di pericolo per la sicurezza e la pace.”³¹

Possiamo dunque affermare che, quanto al mantenimento della pace ed all'uso della forza, la Carta delle NU si basa, essenzialmente, su tre principi e strumenti fondamentali:

- il divieto della minaccia e dell'uso della forza di cui all'art. 2 par. 4;
- la legittima difesa individuale e collettiva in caso di attacco armato, di cui all'art. 51;
- il sistema di sicurezza collettiva ad opera del Consiglio di Sicurezza, di cui al Capo VII della Carta stessa.

³⁰ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

³¹ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

Proviamo ora ad analizzare nel dettaglio i primi due principi base. Il divieto uso della forza, come detto precedentemente, vieta non solo l'uso della forza, ma anche la minaccia di tale uso. Non è sempre facile stabilire in cosa consista la minaccia dell'uso della forza, tuttavia, non ci sono dubbi che un'azione militare, o addirittura una guerra, contro l'integrità territoriale e l'autonomia di governo di uno Stato straniero costituisca un illecito internazionale condannato dalla norma e dall'intero sistema della Carta. Questo tipo di illecito assume una qualifica ed un trattamento speciale nell'ambito del regime internazionale della responsabilità degli Stati.

“Il carattere fondamentale del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali è stato consacrato in una sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, la quale ha affermato che il principio di cui all'art. 2 par. 4 rappresenta anche un principio di diritto internazionale consuetudinario generale. Rappresentando dunque, un vero e proprio diritto internazionale inderogabile (*ius cogens*).”³²

Per quanto riguarda, l'esercizio del diritto alla legittima difesa individuale e collettiva in caso di attacco armato (art. 51 della Carta), questo deve costituire la risposta ad un attacco armato e non può essere una misura preventiva atta ad evitare un futuro attacco armato altrui. All'epoca della Società delle Nazioni e del Patto Briand-Kellogg, il diritto internazionale prevedeva invece la legittima difesa preventiva e lasciava agli Stati libertà al riguardo. Inoltre, è necessario che l'eventuale attacco armato si verifichi sul territorio dello Stato, strutture statali anche se queste si trovano fuori del territorio dello Stato, mentre non è considerato attacco armato un'eventuale azione contro una sede diplomatica, agenti diplomatici, oppure un incidente di frontiera.

È generalmente riconosciuto che l'azione di legittima difesa deve essere necessaria, proporzionale ed immediata.

“Con queste tre qualificazioni si intende sostenere: a) che l'azione deve essere intrapresa assolutamente per poter resistere e respingere l'attacco armato; b) che l'azione deve essere

³² Centro Studi per la Pace,
https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811, (consultato il 15 giugno 2022)

commisurata non solo all'attacco subito, ma soprattutto al fine che persegue, che è quello di ripristinare la situazione precedente l'attacco; c) che l'azione deve essere ragionevolmente immediata, nel senso di non essere separata temporalmente e finalisticamente dall'attacco subito, tanto da esser ritenuta, piuttosto, una vera e propria rappresaglia. Il meccanismo dell'art. 51 prevede che l'azione di legittima difesa individuale e collettiva sia immediatamente comunicata al Consiglio di Sicurezza e poi cessi al momento in cui il Consiglio di Sicurezza adotta le misure necessarie per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.”³³

Il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite si basa principalmente sul ruolo ricoperto dal Consiglio di sicurezza³⁴, composto dai cinque membri permanenti: Cina, Russia, Stati Uniti, Francia, Regno Unito, i quali dispongono del potere di veto, che consiste nella possibilità di impedire, tramite voto contrario, l'adozione di una delibera da parte del Consiglio.

Nonostante siano stati fatti passi in avanti rispetto alla concezione delle relazioni internazionali statocentrica, l'ONU non è in grado di garantire un sistema di sicurezza collettiva efficiente, ma soprattutto di far fronte alle sfide della realtà contemporanea. Risulta dunque evidente come gli stati, nonostante il presunto cambiamento di prospettiva, ricoprono un ruolo ancora preponderante e centrale nel sistema delle relazioni globali. I cinque membri permanenti e il loro potere di veto rendono impossibile un'azione coordinata dell'organizzazione in quanto tale e la non attuazione delle norme blocca l'intero sistema. L'implementazione dell'articolo 42 e 43 costituirebbe un reale cambiamento, mettendo a disposizione dell'ONU una forza armata permanente e quindi velocizzando il processo di transizione dalla sicurezza nazionale alla sicurezza collettiva.³⁵ La visione statocentrica risulta quindi antiquata e poco attuale rispetto alle sfide contemporanee e la sicurezza nazionale intesa come difesa dei confini territoriali non rispecchia l'attualità delle relazioni internazionali. Per questi motivi nasce un

³³ Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811, (consultato il 15 giugno 2022)

³⁴ Cadin, R. (2008). *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni unite* (No. 21). Giuffrè Editore.

³⁵ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p.275

nuovo concetto di sicurezza denominato Human security, il quale cerca di affrontare preoccupazioni e minacce con il nuovo paradigma dello “sviluppo umano sostenibile” basato sul potenziale della pace, una nuova forma di cooperazione allo sviluppo e un sistema ristrutturato di istituzioni globali.³⁶

1.2 Approccio Human Security

L'espressione *Human Security* appare per la prima volta nel 1994 all'interno del rapporto “*New Dimensions of Human Security*” del UNDP (*United Nations Development Programme*) l'Organizzazione internazionale istituita nel 1965 per svolgere la funzione di agenzia centrale di finanziamento e coordinamento delle attività di cooperazione allo sviluppo delle Nazioni Unite.³⁷ Questo nuovo concetto di sicurezza si identifica con le persone umane e non più con il territorio, con lo sviluppo e non più con le armi e inoltre, si occupa non solo della dimensione nazionale, ma anche di quella globale della sicurezza.

“La *Human Security*, come detto precedentemente, affronta le preoccupazioni e le minacce con il nuovo paradigma dello sviluppo umano sostenibile basato sul potenziale della pace, una nuova forma di cooperazione allo sviluppo e un sistema ristrutturato di istituzioni globali.”³⁸

La definizione *Human Security* specifica una lista di nuovi pericoli quali:

“denutrizione, malattie, repressione, minacce che riguardano la casa, il lavoro e la comunità, e in generale la vita quotidiana dei cittadini, i quali si legano alle nuove dimensioni della sicurezza, ovvero: economica, ambientale, sanitaria, personale, politica, alimentare.”³⁹

³⁶ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p.275

³⁷ Human development report 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>, (consultato il 27 giugno 2022)

³⁸ Human development report 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>, (consultato il 27 giugno 2022)

³⁹Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p. 289

Per implementare questo nuovo concetto di sicurezza è necessario:

- investire nello sviluppo umano e non in armamenti; orientare i policy makers ad un approccio pacifico;
- conferire alla Nazioni Unite un chiaro mandato per promuovere e sostenere lo sviluppo;
- estendere il concetto di cooperazione allo sviluppo;
- concordare che il 20 per cento dei bilanci nazionali e il 20 per cento degli aiuti esteri siano utilizzati per lo sviluppo umano;
- istituire un *Economic Security Council*, (Consiglio di Sicurezza Economica).⁴⁰

La necessità di rivedere e ripensare il concetto di sicurezza deriva dal fatto che l'approccio stato centrico e il realismo politico non sono in grado di affrontare efficacemente le nuove minacce della realtà attuale⁴¹. La recente Pandemia *covid-19* scoppiata nel 2020, è stata l'ennesima dimostrazione che i pericoli di oggi sono "transnazionali", prescindono dai confini della sovranità statale; dunque, non possono essere sconfitti o gestiti attraverso la difesa del territorio e degli interessi nazionali. Piuttosto, servirebbero azioni coordinate di una comunità di stati, infatti, la cooperazione internazionale, dovrebbe essere al centro del nuovo paradigma delle relazioni internazionali, caratterizzato da una rete di aiuti gestiti e coordinati da un'entità sovranazionale a cui i singoli stati delegano parte della loro sovranità.⁴²

La *Human Security* nasce a cavallo tra gli anni 80' e 90', ma affonda le sue radici nel paradigma dei diritti umani, nel diritto internazionale dei diritti umani e nelle istituzioni e politiche per la promozione dei diritti umani, i quali nascono molto prima. A questo proposito è essenziale citare due documenti internazionali che sono stati fondamentali per l'affermazione e implementazione di questi nuovi diritti

⁴⁰ Human development report 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁴¹ TedxKish, Human Security, <https://www.youtube.com/watch?v=EWdg35jvNLA> (29 Marzo 2022)

⁴² David, P. (2021). THE UNITED NATIONS AND THE HUMAN SECURITY APPROACH TO THE INTERNATIONAL RELATIONS. *International Journal Of All Research Writings*, 2(5), 9-12.

universali: la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948. Come è stato detto nel paragrafo precedente, la Carta delle Nazioni Unite è stato il primo trattato internazionale ad introdurre nuovi principi che fanno riferimento alla persona umana, la sua protezione e la sua dignità. Già nel preambolo possiamo notare questo cambiamento, infatti esso si apre non più con “Gli stati parte al presente Statuto”, ma piuttosto con:

“Noi, popoli delle Nazioni Unite decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, [...], a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell’uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grande e piccole...”.⁴³

Perciò, nonostante questi nuovi principi riferiti alla persona umana, siano comunque accompagnati da principi statocentrici, si intende segnare una rottura dall’ordine internazionale basato esclusivamente sulla sovranità statale, la guerra e gli armamenti instauratosi nel 1648 con la Pace di Westfalia. Anche la Dichiarazione Universale dei diritti umani ⁴⁴ è fondamentale in quanto costituisce il primo strumento giuridico relativo ai diritti umani elaborato da un’organizzazione internazionale dalla portata universale, rappresentando dunque un atto molto importante sotto il profilo giuridico ma anche sotto il profilo simbolico, senza il quale non sarebbe possibile avere una concezione giuridica dei diritti umani. Le premesse di questa Dichiarazione sono sintetizzate nel preambolo, e la sua finalità è rappresentata dalla protezione dei diritti umani come ideale comune di tutti i popoli e di tutte le nazioni. Da una parte la Dichiarazione può essere elogiata come un traguardo per l’umanità, una rinascita dopo gli orrori della Seconda guerra mondiale, che riporta alla ribalta i valori fondamentali dei diritti umani e li propone per l’umanità intera; dall’altra ne emergono anche i limiti e le ombre, infatti questo documento ha un’impostazione molto incentrata sulla responsabilità degli stati, in

⁴³ Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁴⁴ United Nations, Universal declaration of Human Rights, 1948, https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf, (consultato il 27 giugno 2022)

quanto il testo parla dei diritti umani come se essi fossero un obiettivo dell'umanità, il cui raggiungimento spetta però primariamente agli stati.

L'articolo 28 della Dichiarazione è ciò che ci fa comprendere che siamo di fronte ad un testo

completamente diverso rispetto alle carte moderne dei diritti, in quanto pur facendo riferimento agli obblighi e alle responsabilità degli stati, non fa riferimenti che possano essere confinati all'interno dell'orizzonte statale: quello che si fa in questo documento è un discorso che riguarda l'ordine sociale internazionale. Questo ordine non può essere ulteriormente connotato, perché sarà in futuro il risultato di quello che gli stati faranno. La Dichiarazione universale ha l'obiettivo esplicito di orientare le istituzioni nazionali per affermare dei diritti universali, degli esseri umani in quanto tali: punta alla creazione di una comunità internazionale di tutela dei diritti umani e punta a creare organismi che sono riconosciuti dagli organi statali.⁴⁵

1.3 Infrastruttura e implementazione

Per molte persone, il mondo di oggi non è più un luogo sicuro, infatti esso è pieno di minacce su molti fronti e crisi internazionali. Tali crisi sono complesse e comportano molteplici forme di insicurezza umana. Quando queste si sovrappongono, possono crescere esponenzialmente, riversandosi in tutti gli aspetti della vita delle persone, distruggendo intere comunità e attraversando i confini nazionali.⁴⁶L'obiettivo della *Human Security* è quello di ampliare il concetto di sicurezza che a lungo è stato con le categorie riduttive del paradigma statocentrico, ovvero come sicurezza del territorio da aggressioni esterne e protezione degli interessi nazionali in politica estera.

Il concetto dopo il 1994 si è evoluto, diventando un'idea che ormai è stata riconosciuta da moltissimi governi come fattore di sviluppo. L'Assemblea Generale nella risoluzione 66/290 del 2012 l'ha definita come "il diritto delle persone di

⁴⁵ Pariotti, E. (2013). *I diritti umani : concetto, teoria, evoluzione*. Padova: CEDAM.

⁴⁶United, Nations Trust Fund for Human security, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>, (consultato il 27 giugno 2022)

vivere una vita in libertà e dignitosa, libera dalla povertà e dalla disperazione”,⁴⁷ mentre nel 2018 il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ha affermato che

“la *Human Security*, la sicurezza nazionale e la sicurezza globale sono ormai indivisibili, in quanto, quando le persone temono per la loro incolumità sentendosi a rischio, di conseguenza anche le comunità, le società, e le nazioni saranno a rischio.”⁴⁸

Inoltre, c'è stato un enorme incremento di interesse da parte di scienziati e dei *policy makers* perché la *Human Security* si lega sia alla vita e allo sviluppo dell'essere umano, che alla ricchezza economica: queste ultime, ai fini dello sviluppo umano, devono infatti coesistere.

L'approccio alla sicurezza umana è un quadro analitico e di pianificazione comprovato che propone risposte più complete e preventive da parte delle Nazioni Unite, sviluppando soluzioni contestualmente pertinenti, e l'adozione di partenariati per contribuire a realizzare un mondo libero dalla paura, dalla miseria e dall'umiliazione. L'applicazione della sicurezza umana richiede azioni integrate tra una rete di parti interessate per garantire risposte durature ai più difficili deficit di pace e sviluppo. La sicurezza umana riunisce le competenze e le risorse di una vasta gamma di attori del sistema delle Nazioni Unite, governi, settore privato, società civile e comunità locali. Ciò consente di cogliere sinergie che sfruttano i vantaggi comparativi dei vari *stakeholders*. Riconoscendo che le cause e le manifestazioni alla radice delle sfide variano in modo significativo tra i paesi e le comunità, la sicurezza umana promuove le risposte che sono radicate nelle realtà locali. La prevenzione è l'obiettivo principale della sicurezza umana: essa affronta le cause alla radice delle vulnerabilità, concentra l'attenzione sui rischi emergenti, sottolinea l'azione precoce, rafforza le capacità locali di costruire resilienza e promuove

⁴⁷ Resolution 66\290, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/22/PDF/N1147622.pdf?OpenElement>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁴⁸ United, Nations Trust Fund for Human security, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>, (consultato il 27 giugno 2022)

soluzioni che migliorano la coesione sociale e il rispetto dei diritti umani e della dignità.⁴⁹

I programmi che applicano l'approccio della sicurezza umana sono sostenuti dal Fondo fiduciario delle Nazioni Unite per la sicurezza umana (UNTFHS). Quest'ultimo venne fondato nel marzo del 1999 dall'ufficio esecutivo del Segretario generale delle Nazioni Unite e il governo a scopo di rafforzare gli interventi e le risposte delle Nazioni Unite alle molteplici e complesse sfide multidimensionali. Lo stesso anno fu creato lo *Human Security Network* (HSN) formato da un gruppo di Ministri degli esteri provenienti da 13 paesi con lo scopo di promuovere il concetto di *human security* in funzione di creare nuove politiche, sia interne che internazionali, che si adattino ad esso. Un altro importante tassello dell'infrastruttura della *Human Security* è La *Human Security Unit* (HSU), fondata nel maggio 2004. L'obiettivo generale dell'HSU è integrare l'approccio alla sicurezza umana nel lavoro del sistema delle Nazioni Unite e rafforzare la risposta dell'Organizzazione a molteplici e complesse sfide. Combinando la gestione del Fondo fiduciario delle Nazioni Unite per la sicurezza umana (UNTFHS) con attività di advocacy e sensibilizzazione, l'HSU svolge un ruolo fondamentale nel tradurre l'approccio alla sicurezza umana in risultati concreti.⁵⁰

La *Human Security* è, inoltre, strettamente connessa all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ovvero un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel 2015 dai governi dei 193 paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in un programma d'azione per un totale di 169 traguardi. L'avvio degli obiettivi si è verificato nel 2016 e i paesi si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. Gli obiettivi rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. 'Obiettivi comuni' significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui:

⁴⁹ United, Nations Trust Fund for Human security, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁵⁰ United, Nations Trust Fund for Human security, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>, (consultato il 27 giugno 2022)

nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità. Sia la *Human Security* che gli obiettivi riconoscono che le nuove sfide sono complesse e interconnesse e che serve un approccio multilivello integrato allo sviluppo. L'obiettivo 16 dell'Agenda è fondamentale per promuovere la *Human Security*, esso cerca di promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, fornire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.⁵¹

Lo UNDP, *United Nations Development Programme*, si occupa di implementare questo concetto, i suoi interventi sul campo sono progettati per sostenere lo stato di diritto, costruire istituzioni statali sostenibili e promuovere la sicurezza e la resilienza. Così facendo, si contribuisce alla capacità dell'individuo di prosperare, di vivere in pace e liberi dalla paura.

Il raggiungimento della sicurezza umana, come con gli obiettivi dell'Agenda, richiede una stretta cooperazione tra le varie parti interessate, compresi gli Stati, le organizzazioni internazionali, le imprese, la società civile e il mondo accademico.

Capitolo II

Operazioni di polizia internazionale

2 Funzionamento e principi

Come sappiamo ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, gli stati hanno il divieto di usare la forza tranne nel caso eccezionale, disciplinato dall'articolo 51, in cui si ribadisce il diritto alla legittima difesa qualora si verifichi un attacco armato contro un paese membro delle Nazioni Unite. Dunque, l'uso legittimo della forza, si colloca in una fattispecie specifica, quella delle operazioni di polizia internazionale o di mantenimento della pace⁵². Una definizione di operazione di mantenimento della pace, o *peacekeeping operation*, è:

⁵¹ Nazioni Unite, <https://unric.org/it/agenda-2030/>, consultato il 27 giugno 2022)

⁵² Bettinelli, E. (1991). Guerre e operazioni di polizia internazionale. *Il Foro Italiano*, 114, 375-376.

“una presenza di personale civile e militare dell'ONU messo a disposizione dagli stati membri, che con il consenso delle parti coinvolte in un conflitto, garantisce, coordina o semplicemente osserva l'attuazione di un accordo in relazione al contenimento o alla soluzione del conflitto.”⁵³

“A volte l'operazione può assicurare l'accesso e la distribuzione di aiuti umanitari o favorire la ricostruzione di infrastrutture e garantire il ritorno allo stato di diritto, attraverso la riforma degli organismi statali e della società civile in paesi devastati dalla Guerra.”⁵⁴

La creazione delle missioni di pace spetta al Consiglio di Sicurezza e normalmente esse sono eseguite da personale che opera sotto le insegne dell'ONU. Tuttavia, in alcuni casi, il Consiglio di Sicurezza può autorizzare organizzazioni regionali, o coalizioni di Stati a compiere operazioni di mantenimento o imposizione della pace. Il rapporto tra l'ONU e le OR (Organizzazioni Regionali) è disciplinato principalmente dal capitolo VIII della Carta, intitolato appunto “accordi regionali”.

Tra le più importanti organizzazioni regionali si possono citare:

- la NATO (Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord) un'alleanza politica militare che riunisce 30 paesi membri dell'Europa e dell'America settentrionale. Questi paesi si riuniscono per consultarsi ed operare nel campo della sicurezza e della cooperazione politica; l'Unione Europea⁵⁵;
- l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), sorta nel 1951 con lo scopo di mantenere la pace, rinforzare la democrazia e i diritti dell'uomo, e migliorare le condizioni sociali ed economiche dei paesi dell'America;
- la Lega degli Stati Arabi (LSA), creata nel 1945 sia per la difesa militare sia per lo sviluppo della cooperazione in campo sociale ed economico;
- l'Unione Africana (UA), istituita nel 2000 in sostituzione all'Organizzazione per l'Unità Africana del 1963 con lo scopo di sviluppare un'unità di visione su questioni importanti fra gli Stati africani e la promozione di istituzioni democratiche e dei diritti umani;

⁵³ ISPI <https://www.ispionline.it/en/node/5374>, (consultato il 5 giugno 2022)

⁵⁴ ISPI <https://www.ispionline.it/en/node/5374>, (consultato il 5 giugno 2022)

⁵⁵NATO, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/What_is_NATO_ita_2020_0507.pdf, (consultato il 30 giugno 2022)

- l'Economic Community of West African States (ECOWAS), un accordo economico stipulato da sedici stati dell'Africa occidentale nel 1975 che, attraverso l'Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG), svolgono anche una funzione di cooperazione per la sicurezza dell'Africa occidentale;
- la Shanghai Cooperation Organization (SCO), alleanza intergovernativa in campo militare, economico, politico, culturale e sociale sorta nel 2001 tra Cina, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan e Uzbekistan.⁵⁶

Le operazioni di *peacekeeping* hanno dimostrato di essere uno strumento a disposizione delle Nazioni Unite, per garantire sicurezza ed aiutare gli stati ad effettuare la transizione dal conflitto alla pace. Esse sono guidate da tre principi fondamentali: consenso delle parti in conflitto, imparzialità e il divieto dell'uso della forza se non per autodifesa o difesa del mandato.⁵⁷ Il consenso delle parti implica che le operazioni debbano essere dispiegate con l'accordo delle principali parti in conflitto e che di conseguenza, queste si impegnino in un processo politico di tale portata. L'accettazione delle parti delle operazioni consente all'ONU di avere una libertà d'azione politica e fisica per svolgere i compiti ad esso affidati. Se il consenso non gli viene riconosciuto, l'operazione di pace rischia di diventare parte del conflitto e compiere azioni coercitive che risulterebbero non coerenti con il mandato. Anche nel caso in cui le parti dovessero dare il loro consenso, non necessariamente ci sarà consenso anche a livello locale, in particolare se le parti principali sono internamente divise o hanno sistemi di comando e controllo deboli. L'universalità del consenso diventa ancora meno probabile in contesti volatili, caratterizzati dalla presenza di gruppi armati sotto il controllo di nessuna delle parti.⁵⁸ Per quanto riguarda il principio di imparzialità, esso è fondamentale per mantenere il consenso e la cooperazione delle parti principali, ma non deve essere

⁵⁶ Osservatorio strategico, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2018/Documents/Numero%202/2_2018_carta_onu.pdf, (consultato il 27 giugno 2022)

⁵⁷ Talarico, F. (2011). Il supporto logistico alle operazioni di Peacekeeping delle Nazioni Unite.

⁵⁸United Nations, Peacekeeping <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>, (consultato il 27 giugno 2022)

confuso con la neutralità o l'inattività. Le forze di pace delle Nazioni Unite dovrebbero essere imparziali nei confronti delle parti in conflitto, ma non neutrali nell'esecuzione del loro mandato. Nonostante la necessità di stabilire e mantenere buoni rapporti con le parti, un'operazione di mantenimento della pace deve evitare scrupolosamente attività che potrebbero compromettere la sua immagine di imparzialità, senza temere ritorsioni. Anche perché, in caso contrario, la credibilità e la legittimità dell'operazione di mantenimento della pace potrebbero essere compromesse e una o più delle parti potrebbero revocare il consenso alla sua presenza.⁵⁹ Infine, come abbiamo detto, le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite non sono uno strumento di coercizione, ma possono usare la forza a livello tattico, con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, se agiscono per auto-difendersi o per difendere il mandato.

In alcune situazioni "instabili", il Consiglio di Sicurezza ha dato all'ONU un mandato "robusto" autorizzandolo a "usare tutti i mezzi necessari" per scoraggiare i tentativi di interrompere il processo politico, proteggere i civili sotto minaccia di attacco fisico, e/o assistere le autorità nazionali nel mantenimento dell'ordine pubblico. Anche se sul piano pratico possono talvolta apparire simili, il mantenimento della pace non dovrebbe essere confuso con l'applicazione della pace, come previsto dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. L'applicazione della pace non richiede il consenso delle parti principali e può comportare l'uso della forza militare a livello strategico o internazionale, che di norma è vietata per gli Stati membri ai sensi dell'articolo 2 par. 4 della Carta, salvo autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Un'operazione di pace delle Nazioni Unite dovrebbe usare la forza solo come ultima risorsa, e calibrarla in modo preciso, proporzionale e appropriato, nel rispetto del principio della forza minima necessaria per ottenere l'effetto desiderato, pur mantenendo il consenso per la missione e il suo mandato.⁶⁰

⁵⁹ United Nations, Peacekeeping <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁶⁰ United Nations, Peacekeeping <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>, (consultato il 27 giugno 2022)

Per quanto riguarda il funzionamento pratico delle operazioni e la formazione di una nuova operazione di pace, è il Consiglio di sicurezza che determina il dispiegamento di una nuova operazione di pace delle Nazioni Unite.

Il primo passo comincia nel momento in cui si verifica uno sviluppo o un peggioramento di un conflitto, a questo punto l'ONU viene coinvolta in una serie di consultazioni, (consultazioni iniziali), per determinare la migliore risposta da parte della comunità internazionale. Queste coinvolgono: tutti i soggetti interessati delle Nazioni Unite; il potenziale governo ospitante e le parti sul campo; gli stati membri, compresi gli Stati che potrebbero contribuire all'operazione di pace con truppe e polizia; le organizzazioni regionali e altre organizzazioni intergovernative; altri partner esterni di rilievo. Durante questa fase iniziale il Segretario generale delle Nazioni Unite può chiedere una valutazione strategica per individuare tutte le possibili opzioni per l'impegno delle Nazioni Unite.

Non appena le condizioni di sicurezza lo consentono, il segretariato invia una missione di valutazione tecnica nel paese o nel territorio in cui è previsto lo spiegamento di un'operazione di pace delle Nazioni Unite. La missione di valutazione analizza la situazione generale della sicurezza, politica, militare, umanitaria e dei diritti umani sul campo e le sue implicazioni per una possibile operazione. Sulla base dei risultati e delle raccomandazioni della missione di valutazione, il Segretario generale delle Nazioni Unite presenterà una relazione al Consiglio di sicurezza. Questa relazione include le opzioni per l'istituzione di un'operazione di pace, le sue dimensioni e le risorse eventualmente impiegate. La relazione comprenderà anche le implicazioni finanziarie e la dichiarazione dei costi stimati preliminari. Se il Consiglio di sicurezza deciderà che l'invio di un'operazione di pace delle Nazioni Unite è il passo più appropriato da compiere, lo autorizzerà formalmente adottando una risoluzione. La risoluzione definisce il mandato, le dimensioni dell'operazione e specifica i compiti. Il bilancio e le risorse sono quindi soggetti all'approvazione dell'Assemblea generale.

Inoltre, il segretario generale nomina normalmente un capo missione (di solito un rappresentante speciale) per dirigere l'operazione di mantenimento della pace. Il

capo missione riferisce al sottosegretario generale per le operazioni di pace presso il quartier generale delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale nomina anche il Comandante della Forza e il Commissario di Polizia di un'operazione di pace, e alti funzionari civili. Il Dipartimento delle Operazioni di Pace (DPO) e il Dipartimento del Supporto Operativo (DOS) sono quindi responsabili del personale delle componenti civili di un'operazione di pace. Nel frattempo, il capo della missione, DPO e DOS conducono la pianificazione degli aspetti politici, militari, operativi e di supporto (cioè logistica e amministrazione) dell'operazione di pace. La fase di pianificazione prevede solitamente la creazione di un gruppo di lavoro congiunto basato sulla sede centrale o di una task force integrata della missione, con la partecipazione di tutti i pertinenti dipartimenti, fondi e programmi delle Nazioni Unite.⁶¹

Il dispiegamento di un'operazione procede quindi il più rapidamente possibile, tenendo conto delle condizioni di sicurezza sul campo. Spesso si inizia con una squadra avanzata per stabilire il quartier generale della missione e poi ci si avvia ad un graduale consolidamento che comprenda tutte le componenti e le regioni, come richiesto dal mandato.

L'ONU non dispone di un proprio esercito o di una propria forza di polizia, gli Stati membri sono invitati a fornire il personale militare e di polizia necessario per ciascuna operazione. Le forze di pace indossano l'uniforme dei loro paesi e sono identificate come forze di pace delle Nazioni Unite grazie ad un elmo (casco) blu delle Nazioni Unite e ad un distintivo. Il personale civile delle operazioni di pace è costituito da funzionari internazionali assunti e dispiegati dal segretariato delle Nazioni Unite.

A questo punto, il Segretario generale presenterà quindi relazioni periodiche al Consiglio di sicurezza sull'attuazione del mandato della missione. Il Consiglio di sicurezza esaminerà tali relazioni e adeguerà il mandato della missione, se necessario, fino al completamento o alla chiusura delle missioni.

⁶¹ LUCCHESI, G. (2021). Le azioni di peacekeeping: il conflict management nella prospettiva del management e dell'organizzazione.

Il personale delle missioni di pace proviene da ceti sociali diversi, ha differenti *background* culturali e proviene da un numero sempre crescente di Stati membri. Essi condividono un obiettivo comune: proteggere i più vulnerabili e fornire sostegno ai paesi che stanno effettuando la transizione dal conflitto alla pace. Le forze di pace sono formate da civili, personale militare e polizia che lavorano insieme. I ruoli e le responsabilità delle forze di pace vanno dal monitoraggio del cessate il fuoco alla protezione dei civili, al disarmo degli ex combattenti, alla protezione dei diritti umani, alla promozione dello stato di diritto, al sostegno di elezioni libere ed eque, alla riduzione al minimo del rischio di mine terrestri e molto altro ancora.

Il ruolo ricoperto dalle donne in queste missioni di pace è fondamentale: sono schierate in quanto poliziotte, militari o civili, hanno avuto un impatto positivo sugli ambienti di mantenimento della pace, nel sostenere il ruolo delle donne nella costruzione della pace e nella protezione dei diritti delle donne. Esse hanno dimostrato di poter svolgere gli stessi ruoli, secondo gli stessi standard e nelle stesse difficili condizioni, delle loro controparti maschili, ed è dunque diventato un imperativo reclutare e trattenere le forze di pace di sesso femminile.⁶² Mentre nel 1993, le donne costituivano l'1% del personale in uniforme dispiegato, nel 2020, su circa 95.000 *peace-keepers*, le donne costituiscono il 4,8% dei contingenti militari, il 10,9% delle unità di polizia il 34% del personale di giustizia fornito dal governo nelle missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. L'ONU incoraggia e sostiene il dispiegamento di donne in funzioni uniformi, la Divisione di Polizia delle Nazioni Unite ha lanciato "*The Global Effort*" per reclutare più agenti di polizia donne nei servizi di polizia nazionali e nelle operazioni di polizia delle Nazioni Unite in tutto il mondo.

L'obiettivo 2028 per le donne che prestano servizio nei contingenti militari è del 15% per gli osservatori militari, del 25% per gli ufficiali di stato maggiore. Invece,

⁶² Carreiras, H. (2010). Gendered culture in peacekeeping operations. *International Peacekeeping*, 17(4), 471-485.

per le donne che servono in unità di polizia formata è del 20% e del 30% per i singoli agenti di polizia.⁶³

2.1 Le tre generazioni di peacekeeping

La non implementazione degli articoli 42, 43 della Carta delle Nazioni Unite rende le operazioni di polizia dell'Onu una vera e propria "invenzione" delle Nazioni Unite, (come le ha definite nel 1992 il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali, nel Rapporto *An Agenda for Peace*⁶⁴), e la loro creazione, è stata una delle risposte dell'Organizzazione alla necessità di far fronte al mancato funzionamento del sistema di sicurezza collettiva disegnato a San Francisco dalle Potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale⁶⁵. Di conseguenza,

"si è verificata una quasi totale paralisi dell'attività del Consiglio di sicurezza, l'organo principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, il quale, sprovvisto degli strumenti che avrebbero dovuto consentirgli di intraprendere un'azione diretta, si è trovato costretto a percorrere strade alternative per svolgere un ruolo nel mantenimento della pace."⁶⁶

Il 29 maggio 1948, venne istituita dal Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 50\1948, la prima operazione di mantenimento della pace, la *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO). Essa venne concepita per assistere il Mediatore delle Nazioni Unite e la Commissione di tregua per la Palestina e tuttora operante con l'incarico di coadiuvare, sulle Alture del Golan, la *United Nations*

⁶³ United Nations, Peacekeeping, gender statistics, <https://peacekeeping.un.org/en/gender>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁶⁴ Europeo, P., Europea, C., & Bianchi, C. Prevenzione, Trasformazione e Gestione Civile dei Conflitti nelle strategie delle Organizzazioni Internazionali

⁶⁵ Frulli, M. (2012). *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*. Ed. Scientifica.

⁶⁶ Frulli, M. (2012). *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*. Ed. Scientifica.

Disengagement Observer Force (UNDOF) e, al confine israelo-libanese, la *United Nations Force in Lebanon* (UNIFIL).

In generale le primissime operazioni di *peacekeeping* dell'ONU, tra cui l'UNTSO, svolgevano attività di inchiesta e conciliazione, ovvero si inviavano osservatori militari che avevano il compito di verificare gli impegni assunti dalle parti del conflitto successivamente alla dichiarazione di cessate il fuoco. Inoltre, si occupavano del controllo dei confini internazionalmente riconosciuti delle parti in conflitto. Nel 1956 l'AG istituì la *United Nations Emergency Force* (UNEF), che per la prima volta attribuì ad una *peacekeeping operation* il compito di mantenere, oltre che di sorvegliare, la cessazione delle ostilità tra le parti in conflitto. L'UNEF figura, dunque, come la prima vera e propria Forza dell'Organizzazione, ma è anche rilevante per l'identificazione di un quadro normativo applicabile alle operazioni *peacekeeping*, in quanto molti dei suoi principi alla base, hanno poi contribuito alla definizione, composizione, e mandato delle successive operazioni. Vediamone ora le caratteristiche. Innanzitutto, l'Operazione aveva un mandato temporaneo, e avendo una natura internazionale doveva presentarsi e considerarsi come imparziale rispetto alle parti del conflitto. Quest'ultimo aspetto presentava delle difficoltà sul piano pratico, in quanto, pur essendo composta da contingenti messi a disposizione da singoli Stati, l'Operazione era indipendente rispetto alle politiche nazionali, dipendendo dagli ordini direttamente impartiti dall'AG e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite. Altro aspetto degno di nota è il fatto che l'UNEF non poteva dar luogo ad azioni coercitive: il ricorso all'uso della forza era consentito solo in legittima difesa. Infine, il suo dispiegamento era basato sul principio del consenso: il consenso del sovrano territoriale, che aveva permesso alla Forza di operare sul suo territorio; ma anche quello degli Stati membri dell'ONU, che avevano fornito volontariamente, su richiesta del SG, contingenti militari e attrezzature.

L'istituzione dell'UNEF ha segnato l'avvio, nello stesso periodo temporale, di altre operazioni di *peacekeeping*, anche note come operazioni di *peacekeeping* di prima

generazione.⁶⁷ Alcuni esempi sono: la *United Nations Security Force*, UNSF, istituita per assistere il processo di decolonizzazione della Nuova Guinea Occidentale; la *United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus*, UNFICYP, creata per intervenire nella crisi turco-cipriota; oppure successivamente la già citata UNIFIL, creata nel 1978 per sorvegliare il ritiro israeliano dal Libano e tutt'ora operante, seppur con un mandato più «robusto», attribuito dal Consiglio di sicurezza dopo la crisi israelo-libanese dell'estate 2006.⁶⁸

A partire dalla fine della guerra fredda, le operazioni di *peacekeeping* aumentano e cominciano a presentare elementi di discontinuità rispetto alle operazioni di prima generazione.⁶⁹ Tali operazioni risultano infatti caratterizzate dal fatto di inserirsi nel contesto normativo di accordi di pace stipulati tra le parti confliggenti, la cui conclusione è frutto della mediazione di Stati terzi e dell'attività conciliativa delle Nazioni Unite (quest'azione viene anche denominata *peacemaking*, e si configura come l'impegno diplomatico per stabilire il cessate il fuoco dopo l'inizio di un conflitto). In pratica, sono gli stessi accordi a richiedere la creazione, ad opera del Consiglio di Sicurezza, dell'operazione, che sarà chiamata a realizzare funzioni connesse con la loro esecuzione: nascono così le operazioni di *peacekeeping* «multifunzionali», note anche come operazioni di *peacekeeping* di seconda generazione. Queste ultime oltre all'azione di mantenimento della pace, devono svolgere altre funzioni di tipo: umanitario (ad esempio: rimpatrio rifugiati, assistenza popolazioni), ma anche direttamente connesse all'esercizio del potere del sovrano territoriale, (funzioni di controllo ed addestramento della polizia locale e di quelle connesse al monitoraggio elettorale nonché al ristabilimento della *rule of law* ed alla ricostruzione istituzionale, economica e sociale dei Paesi coinvolti nel conflitto).

L'esercizio di queste ultime funzioni si inserisce nella categoria delle azioni di *peace-building*, ovvero di consolidamento della pace e della sicurezza in un paese.

⁶⁷ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite.

⁶⁸ Storicamente, <https://storicamente.org/casolari> (consultato il 30 giugno 2022)

⁶⁹ Galletti, S. (2006). *Peacekeeping e guerra preventiva-I modelli di convivenza.*

Il principio che informa le operazioni di *peacekeeping* più recenti vuole ribadire la supremazia dell'autorità sovranazionale sulla sovranità dei singoli stati, al fine di devono garantire i principi e valori supremi dell'ordinamento internazionale, quali: proibizione della guerra, divieto dell'uso della forza, obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, rispetto dei diritti umani, che rischiano di essere minacciati.⁷⁰

Le operazioni multifunzionali sono spesso espressamente chiamate, per mandato, a garantire la tutela dei diritti dell'uomo, a rispettare i diritti fondamentali, il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto umanitario. In particolare, nei (rari) casi in cui alle missioni di *peacekeeping* multifunzionali è stata riconosciuta la possibilità di ricorrere alla forza anche al di là dell'ipotesi della legittima difesa, come nelle cosiddette operazioni di *peace-enforcement* (operazioni di imposizione della pace) o *peacekeeping* di terza generazione.⁷¹ Per *peace enforcement* si intende:

“applicazione di misure coercitive, inclusa la forza militare, per imporre la pace in un determinato Paese o territorio in guerra attraverso specifiche missioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Nell'ambito delle operazioni di *peace-enforcing* sono previste azioni di difesa della popolazione civile da eventuali aggressioni, creazione e controllo di aree protette e demilitarizzate, contenimento dell'intensità del conflitto, separazione dei belligeranti, liberazione di territori occupati”.⁷²

Le nuove minacce alla sicurezza internazionale mettono in evidenza l'urgente necessità che le istituzioni multilaterali prendano il controllo, rispetto agli Stati, nella gestione delle suddette, facendosi carico di affrontare le crisi ed emergenze rispetto a pace e sicurezza e delle sfide del mondo contemporaneo. Le organizzazioni internazionali e regionali costituiscono l'unico reale tentativo di

⁷⁰ Lenzi, F. R. (2017). Aspetti socio-giuridici del peacekeeping. *Aspetti socio-giuridici del peacekeeping*, 83-102.

⁷¹ Casolari, F. (2008). Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo. *Storicamente*, 4(18).

⁷² Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/peace-enforcing_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/, (consultato il 27 giugno 2022)

tutelare i principi di dignità umana e diritto alla vita degli individui. In assenza di istituzioni sovranazionali adeguate, c'è il rischio che gli stati più forti, approfittando di circostanze eccezionali all'interno di altri stati, (disastri naturali, guerre, violenze diffuse), affermino la loro supremazia, perseguendo interessi nazionali particolaristici non curandosi del benessere della comunità internazionale.⁷³

2.2 Operazioni di guerra e diritto umanitario

Le fonti giuridiche alla base degli interventi della comunità internazionale vengono spesso confuse: il diritto umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani sono talvolta considerati sinonimi. Tradizionalmente, il diritto umanitario o *ius in bello* (diritto di guerra), disciplina l'esercizio dello *ius ad bellum* (diritto di fare la guerra), che nel paradigma statocentrico delle relazioni internazionali veniva considerato uno degli attributi principali della sovranità statale. Il diritto umanitario non pone in discussione la guerra, piuttosto assume che essa possa anche essere legittima a certe condizioni.⁷⁴

Una definizione più puntuale descrive il diritto internazionale umanitario (o diritto umanitario) come:

“una parte molto importante del diritto internazionale pubblico e include le regole che, in tempo di conflitto armato, proteggono le persone che non prendono, o non prendono più, parte alle ostilità e pongono limiti all'impiego di mezzi e metodi di guerra”.⁷⁵

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR/ICRC) è promotore e custode del Diritto Internazionale Umanitario, infatti, esso intende per diritto internazionale umanitario, l'insieme dei trattati internazionali o delle regole consuetudinarie che sono specificamente tesi a risolvere le questioni di carattere umanitario direttamente causate da conflitti armati, di natura sia internazionale che interna; per motivi

⁷³ Gioia, A. (1996). Lo stato delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali, con particolare riguardo alle Nazioni Unite.

⁷⁴ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM. p. 276

⁷⁵ Croce Rossa Italiana, <https://cri.it/cosa-facciamo/principi-e-valori-umanitari/diritto-internazionale-umanitario/> (consultato il 4 giugno 2022)

umanitari queste regole limitano il diritto delle Parti in conflitto nella scelta dei mezzi o metodi di combattimento e proteggono le persone e i beni coinvolti, o che rischiano di rimanere coinvolti, nel conflitto.⁷⁶

Le fonti scritte che disciplinano il diritto umanitario sono:

- la prima Convenzione di Ginevra, (Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra) del 22 agosto 1864, la quale segna la nascita appunto del diritto internazionale umanitario;
- le quattro convenzioni di Ginevra del 1949, (Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare;
- Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra;
- Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra). Esse costituiscono una serie di trattati internazionali sottoscritti a Ginevra, che nel complesso compongono un corpo giuridico di diritto internazionale, noto come diritto di Ginevra, diritto delle vittime di guerra e diritto internazionale umanitario;
- i due protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra l'8 giugno 1977 dalla conferenza per la riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati; il protocollo del 2005 che introduce il “Cristallo Rosso”, ovvero il nuovo emblema addizionale del movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa. Esso dovrebbe offrire protezione alle persone che portano aiuto nelle aree di conflitto e che non vogliono utilizzare i simboli esistenti.^{77 78}

Come abbiamo detto, il diritto umanitario assume che la guerra possa essere legittima, ma il criterio alla base degli interventi della Comunità internazionale è completamente diverso: i diritti fondamentali degli individui e dei popoli, ovvero il

⁷⁶ Croce Rossa Italiana, [https://cri.it/wpcontent/uploads/2021/01/Diritto Internazionale Umanitario. Risposte alle vostre domande.pdf](https://cri.it/wpcontent/uploads/2021/01/Diritto_Internazionale_Umanitario_Risposte_alle_vostre_domande.pdf) (consultato il 27 giugno 2022)

⁷⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allosviluppo/temi_globali/diritti_umani/il_diritto_internazionale_umanitario/, (consultato il 27 giugno 2022)

⁷⁸ Ronzitti. (2019). *Diritto internazionale* (6. ed). Giappichelli.

diritto alla vita, il diritto alla pace, il divieto dell'uso della forza, l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, il principio di sicurezza collettiva e di autorità sovranazionale costituiscono il nucleo di tali interventi e allo stesso tempo i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani.⁷⁹ L'individuo non è stato riconosciuto come un soggetto di diritto internazionale fino al XX secolo: il diritto internazionale classico disciplinava esclusivamente i rapporti tra stati, mentre il rapporto tra stato e individuo venne ignorato a lungo sulla base del principio di non ingerenza negli affari interni. Di conseguenza, gli individui e la tutela dei diritti umani erano "dominio riservato" dello stato. Solo dopo le due grandi guerre e le relative gravi violazioni dei diritti umani, la loro tutela è divenuta oggetto di norme internazionali, sia consuetudinarie che pattizie.⁸⁰ La teoria dei diritti umani ha influenzato fortemente lo sviluppo di un settore normativo internazionale innovativo: il diritto internazionale dei diritti umani e inoltre, ha influito sui principi che regolano la comunità internazionale. Essa, infatti, contrasta con il principio di sovranità assoluta degli stati e pone al centro l'individuo, considerato come soggetto specifico che assume importanza nella vita della comunità. Le norme internazionali sui diritti umani hanno due scopi principali: proteggere la dignità della persona umana e difenderla dallo stato e realizzare un valore universale dell'ordinamento internazionale contemporaneo. Le fonti che si occupano di diritti umani sono formate da una lista di alcuni trattati internazionali, convenzioni accompagnate in alcuni casi dai protocolli che hanno una particolare rilevanza in questo ambito. Queste si occupano di diritti umani e specificatamente sono:

- la lista delle *9+9 Core conventions and protocols* sui diritti umani delle Nazioni Unite;
- la lista di strumenti di *hard law* e *soft law* operanti a livello delle Nazioni Unite; Convenzioni Organizzazione delle Nazioni Unite ratificate (o non ratificate) dall'Italia;
- Convenzioni del Consiglio d'Europa ratificate (o meno) dall'Italia;

⁷⁹ Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM, p. v266-267

⁸⁰ Pisillo Mazzeschi. (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani : teoria e prassi*. Giappichelli.

- lo stato delle ratifiche delle 9 (+9) *Core conventions* sui diritti umani delle Nazioni Unite;
- *database* dei trattati ratificati dall'Italia;
- *database* dei trattati depositati presso le Nazioni Unite.

Le convenzioni sui diritti umani introducono accanto alla soggettività statale la soggettività degli individui, i quali hanno titolarità dei diritti in chiave sostanziale e procedurale (devono poter essere in grado di attivare gli strumenti di garanzia che esistono a livello nazionale e internazionale).

È chiaro a questo punto che le operazioni di polizia militare internazionale sono nettamente diverse dalle operazioni di guerra. Le prime si svolgono nel pieno rispetto del diritto internazionale a differenza delle seconde che invece sono illegali per loro stessa natura. L'obiettivo è di prevenire i conflitti e far cessare un illecito catturando gli autori e assegnandoli ai Tribunali internazionali speciali, o alla Corte Penale Internazionale. Tutto ciò in funzione di una salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, terre, infrastrutture, beni ambientali, monumentali, artistici, di un rastrellamento delle armi, una smilitarizzazione del territorio e l'apertura di corridoi umanitari. La prospettiva statocentrica della mera difesa dei confini nazionali, del perseguimento di interessi egoistici e distruzione del "nemico collettivo" scompare, lasciando spazio alla figura dei singoli criminali, (individui, gruppi transnazionali). Le operazioni di polizia internazionale per essere implementate necessitano dunque, di una riduzione degli arsenali in modo da rendendoli congrui alle nuove finalità delle operazioni e la realizzazione di efficaci meccanismi di controllo sovranazionale.

2.3 Riforme

Le missioni messe in atto dalle Nazioni Unite in 72 anni sono 71. Attualmente, nel 2022, le operazioni attive sono 12 e impiegano oltre 90 mila unità tra personale militare fornito dagli eserciti nazionali di tutto il mondo, addetti della polizia delle Nazioni Unite e personale civile. Il costo delle missioni è pari allo 0,5% della spesa militare globale.

Le 12 le operazioni di mantenimento della pace attive sono:

- MINURSO Sahara Occidentale: la Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara occidentale è stata istituita il 29 aprile 1991, Il piano prevedeva un periodo transitorio per la preparazione di un referendum in cui il popolo del Sahara occidentale avrebbe scelto tra l'indipendenza e l'integrazione con il Marocco. Il referendum non si è ancora svolto. 450 sono le unità autorizzate per la missione.
- MINUSCA, Repubblica Centrafricana: la missione è incaricata di proteggere i civili e sostenere i processi di transizione nella Repubblica Centrafricana dal 2014. Gli altri suoi compiti iniziali includono il supporto per il processo di transizione; facilitare l'assistenza umanitaria; promozione e protezione dei diritti umani; sostegno alla giustizia e allo stato di diritto; e processi di disarmo, smobilitazione, reinserimento e rimpatrio. Le forze attive sono 15663.
- MINUSMA, Mali: il suo compito è quello di sostenere il processo politico e aiutare a stabilizzare il Mali. Alla Missione, istituita nel 2013, è stato chiesto di sostenere le autorità di transizione del Mali nella stabilizzazione del paese e nell'attuazione della tabella di marcia transitoria. Attive 18108 unità.
- MONUSCO, Repubblica Democratica del Congo: L'obiettivo è proteggere i civili e consolidare la pace nella Repubblica Democratica del Congo. La nuova missione è stata autorizzata a utilizzare tutti i mezzi necessari per svolgere il suo mandato. Attive 17783 unità. UNDOF, Golan: la missione, istituita il 31 maggio 1974, nasce per la supervisione del cessate il fuoco e dell'accordo di disimpegno concordato delle forze israeliane e siriane nel Golan. 1205 le forze impegnate.
- UNFICYP, Cipro: il suo compito è quello di contribuire a una soluzione politica a Cipro. In assenza di una soluzione politica al problema di Cipro, UNFICYP è rimasto sull'isola per supervisionare le linee di cessate il fuoco, mantenere una zona cuscinetto, intraprendere attività umanitarie. Le unità impegnate sono 1005.
- UNIFIL, Libano: la missione ha il compito di monitorare la cessazione delle ostilità e contribuire a garantire l'accesso umanitario alla popolazione civile.

A seguito della crisi di luglio agosto 2006, il Consiglio ha potenziato la Forza e ha deciso che, oltre al mandato originario, avrebbe, tra l'altro, monitorato la cessazione delle ostilità; accompagnare e sostenere le forze armate libanesi nel loro dispiegamento in tutto il sud del Libano; ed estendere la sua assistenza per contribuire a garantire l'accesso umanitario alle popolazioni civili e il ritorno volontario e sicuro degli sfollati. 10683 le unità impegnate.

- UNSFA, Abyei: la demilitarizzazione e il monitoraggio della pace nell'area contesa di Abyei (Sudan) è il suo obiettivo. L'operazione ha il compito di monitorare il confine tra nord e sud e facilitare la consegna degli aiuti umanitari, ed è autorizzata a usare la forza per proteggere i civili e gli operatori umanitari ad Abyei. L'istituzione dell'UNISFA è avvenuta dopo che il governo del Sudan e il Movimento di liberazione del popolo sudanese (SPLM) hanno raggiunto un accordo ad Addis Abeba, in Etiopia, per smilitarizzare Abyei e consentire alle truppe etiopi di monitorare l'area. Le forze impegnate sono 3801.
- UNMIK, Kosovo: nata per promuovere la sicurezza, la stabilità e il rispetto dei diritti umani in Kosovo. A seguito della dichiarazione di indipendenza delle autorità del Kosovo e dell'entrata in vigore di una nuova costituzione il 15 giugno 2008, i compiti della Missione sono stati significativamente modificati per concentrarsi principalmente sulla promozione della sicurezza, della stabilità e del rispetto dei diritti umani in Kosovo. 355 le unità impiegate.
- UNMISS Sud Sudan: il suo obiettivo è la protezione dei civili, monitoraggio dei diritti umani e sostegno all'attuazione dell'accordo sulla cessazione delle ostilità. A seguito della crisi scoppiata in Sud Sudan nel dicembre 2013, il Consiglio di sicurezza, con la sua risoluzione 2155 (2014) del 27 maggio 2014, ha rafforzato la UNMISS e ha ridefinito la priorità del suo mandato verso la protezione dei civili, il monitoraggio dei diritti umani e il sostegno alla consegna di assistenza umanitaria e per l'attuazione dell'Accordo sulla Cessazione delle Ostilità. 17982 le forze impegnate.

- UNMOGIP India e Pakistan: la missione ha il compito di osservare il cessate il fuoco in Jammu e Kashmir. Il primo gruppo di osservatori militari delle Nazioni Unite arrivò nell'area della missione il 24 gennaio 1949 per supervisionare il cessate il fuoco tra India e Pakistan nello Stato di Jammu e Kashmir. Dopo le ostilità del 1971, la UNMOGIP è rimasta nell'area per osservare gli sviluppi relativi alla stretta osservanza del cessate il fuoco. 111 le forze impegnate.
- UNTSO, Medio Oriente: la missione ha l'obiettivo di aiutare a portare stabilità in Medio Oriente. Istituita nel maggio 1948, l'UNTO è stata la prima operazione di mantenimento della pace in assoluto istituita dalle Nazioni Unite. Da allora, gli osservatori militari dell'UNTO sono rimasti in Medio Oriente per monitorare il cessate il fuoco, supervisionare gli accordi di armistizio, prevenire l'escalation di incidenti isolati e assistere altre operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite nella regione per adempiere ai rispettivi mandati. 388 le forze impegnate.^{81 82}

Come abbiamo visto precedentemente, le missioni non sono state sempre uguali: fino al 1988 le Nazioni Unite avevano schierato solo 14 volte le forze di pace.⁸³ Durante la Guerra Fredda, infatti, Stati Uniti e Unione Sovietica si sono spesso bloccate a vicenda all'interno del Consiglio di sicurezza. Solo nel 1992, con il mandato del segretario generale Boutros Boutros-Ghali, i caschi blu hanno iniziato ad assumere incarichi più complessi. Con la fine della Guerra fredda il loro ruolo è cambiato passando da sorveglianti della pace, a impositori di pace. Le missioni di pace promosse dall' Onu vantano nel corso degli anni un premio Nobel per la pace ottenuto nel 1988 e 55 missioni concluse con successo, ma il nobile scopo che informa l'azione delle *peacekeeping operations* fa sì che, almeno dal punto di vista teorico, gli Stati si adoperino per renderle attuabili, anche se

⁸¹ Smit, T. (2021). Multilateral peace operations, 2020.

⁸² Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo, <https://www.atlanteguerre.it/notizie/dossier-onu-le-missioni-politiche-speciali-e-di-peacekeeping/>, (consultato il 20 giugno 2022)

⁸³ Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo, <https://www.atlanteguerre.it/notizie/dossier-onu-le-missioni-politiche-speciali-e-di-peacekeeping/>, (consultato il 20 giugno 2022)

nella pratica la loro esecuzione non è mai stata così facile.⁸⁴

Possiamo ricordare alcuni esempi emblematici proprio alla fine della Guerra fredda: l'ONUC (organizzazione delle Nazioni Unite nel Congo) dal 1960 al 1964 ha apportato un aiuto fondamentale alla crisi del Congo, assicurando il ritiro delle forze belghe e l'uscita dallo stato di guerra civile in cui versava. La missione, però, è stata ricordata anche per avvenimenti negativi: il contingente ONU, infatti, compì alcuni atti illeciti che coinvolsero la popolazione civile del paese. In quel caso l'ONU ritenne che la responsabilità della condotta ricadesse sull'intera organizzazione. Una diversa posizione è stata adottata, invece, in riferimento all'UNOSOM (United Nation Operation in Somalia), laddove il tentativo di occupare la sede della radio di Mogadiscio utilizzata dai miliziani contro le truppe ONU, si trasformò in una feroce rappresaglia delle Nazioni Unite contro i guerriglieri somali, colpevoli di aver ucciso un gruppo di caschi blu pakistani: ne derivò una connotazione prevalentemente militare dell'operazione e l'aumento delle tensioni internazionali, a causa della morte di numerosi civili, in completa violazione delle norme sui diritti umani. Ancora, l'attuale segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ha dichiarato come lo sfruttamento sessuale e gli abusi perpetrati nella Repubblica Centrafricana da parte di civili e del personale delle Nazioni Unite operante in tali luoghi, non possono essere tollerati, in quanto i "caschi blu" devono garantire sicurezza, non violazioni di diritti umani. A questi problemi, che costituiscono importanti precedenti giurisprudenziali, se ne aggiungono altri: il lento attivarsi di fronte ai conflitti mondiali, il peso della burocrazia e uno spropositato aumento dei costi delle operazioni di *peacekeeping*, hanno contribuito all'inefficienza delle Nazioni Unite e la necessità di riforma ha, come mai prima, bussato alle porte dell'organizzazione. Inoltre, un altro aspetto rilevante è la bassissima motivazione dei militari impegnati. La maggioranza dei soldati proviene da Paesi africani, i cui governi sono interessati principalmente as

⁸⁴ Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

un ritorno finanziario. Da qui nasce dunque il bisogno di attuare riforme radicali per rispondere alle sfide internazionali.⁸⁵

Il “*Brahimi Report*” (*Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*), presentato nel 2000, è stato il primo progetto di riforma dell’ONU in materia di operazioni di pace, costituendo il solenne impegno dell’Onu di correggere i problemi evidenziati e adottando un programma di azioni positive da intraprendere per porre fine all’ inefficienza. Il Report è stato poi ripreso nel 2010 all’interno del documento del DPKO⁸⁶

“*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*”, divenendone il suo elemento fondante.⁸⁷ il 20 settembre del 2016 l’Onu ha aperto un dibattito tra i capi di stato, l’ “*High-level Independent Panel on UN peacekeeping operations*”⁸⁸,

al fine di ottenere le varie raccomandazioni degli Stati membri. Il risultato è stato il conseguimento di più di 160 *Reports*, tutti accomunati dall’esigenza di cambiare il sistema: “se il mondo sta cambiando, allora anche le operazioni di *peacekeeping* devono cambiare con esso”,⁸⁹ così come affermato dall’ex segretario generale Ban Ki-moon. Ad accendere il dibattito negli ultimi anni è stato soprattutto il discorso del presidente americano Trump che in sede ONU ha dichiarato di voler limitare la spesa pubblica stanziata per il finanziamento delle missioni di pace, esortando il segretario generale Guterres a rompere con l’inerzia del passato. Posizione peraltro confermata dal vicepresidente americano Pence che nel corso dell’*High-level*

⁸⁵ Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

⁸⁶ Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

⁸⁷ Durch, W. J., Holt, V. K., Earle, C. R., & Shanahan, M. K. (2003). *The Brahimi report and the future of UN peace operations*. Stimson Center..

⁸⁸ Report of the Independent high-level panel on peace operations, <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁸⁹ Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

*Security Council Meeting sulle UN Peacekeeping Operations*⁹⁰ tenutosi a New York, ha evidenziato l'urgenza di adottare una riforma per rendere le missioni di *peacekeeping* più “*efficient, effective, accountable and credible*”.⁹¹

Ancora, in occasione della conferenza, il ministro degli esteri cinese Wang Yi ha espresso il suo parere sulla riforma delle missioni, stabilendo che le stesse dovranno attenersi in maniera rigorosa ai principi fondamentali che regolano le relazioni internazionali ovvero quelli relativi alla eguale sovranità degli Stati, al rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni e alla risoluzione pacifica delle controversie internazionali. Sul progetto di riforma si è pronunciato anche Gentiloni nel corso del suo intervento al dibattito sulla riforma, sottolineando la necessità di adottare un approccio multilaterale che si interessi a tutti gli aspetti “dalla possibile prevenzione al necessario *peacekeeping*, fino a eventuali interventi di sostegno post-conflitto, di riconciliazione nazionale e sui processi di sviluppo sostenibile”. L'assenza di un'univoca ed organica normativa in materia è stata il tallone d'Achille di operazioni che, con un'accorta organizzazione e nel rispetto dei limiti posti dalle norme internazionali, avrebbero potuto costituire uno strumento importante per la pace e la sicurezza globale. Lo scenario attuale si pone, quindi, nella prospettiva di un miglioramento della disciplina, trasformando le *peacekeeping operations* da strumenti fallaci ad efficaci, trasparenti e flessibili interventi internazionali.⁹²

Capitolo III

UNIFIL: La Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite

3 L'istituzione dell'UNIFIL I

Il Libano o Repubblica Libanese è uno Stato del Vicino Oriente, bagnato ad ovest dal mar Mediterraneo, confinante a nord e ad est con la Siria e a sud dallo Stato di

⁹⁰ United Nations, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-03-28/collective-action-improve-un-peacekeeping-operations-remarks>

⁹¹ Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

⁹² Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)

Israele. La popolazione libanese è costituita da diversi gruppi religiosi e lo Stato riconosce ufficialmente 18 confessioni.⁹³

“A partire dal 1948, la popolazione musulmana libanese ha subito un notevole incremento in seguito all’arrivo dei rifugiati palestinesi, i quali, a causa della nascita dello Stato di Israele, si erano stanziati nei campi profughi a sud del Libano, da dove avevano iniziato ad organizzare l’attività militare anti-israeliana”^{94 95}.

L’instabilità delle istituzioni e i cambiamenti interni alla popolazione libanese furono la causa dello scoppio della guerra civile del 1975 tra, da una parte, la corrente cristiana e quella musulmana, dall’altra, i rifugiati palestinesi e lo stato di Israele.

“Supportata dalla maggior parte del mondo arabo nel 1964, la PLO, *la Palestine Liberation Organization* aveva scelto il territorio libanese come base dalla quale lanciare le proprie azioni militari, lungo due direzioni: a sud del Libano, dove erano sferrati i *raids* lungo il confine con Israele, e, parallelamente, all’interno del territorio libanese, dove l’obiettivo era di proteggere i propri insediamenti dalle rappresaglie della popolazione cristiana”⁹⁶.

Fu in queste circostanze che maturò “la naturale alleanza” tra la *Shia* libanese, ovvero i libanesi aderenti al ramo sciita dell'Islam in Libano, che è la più grande denominazione musulmana del paese, ed i palestinesi. La *Shia* era militarmente debole e dipendente e, essendosi insediata lungo il confine meridionale della regione nella quale si erano stabiliti i palestinesi, era stata costretta ad accettare la

⁹³Domus Orobica, La Guerra civile libanese, <https://www.youtube.com/watch?v=SzH0-UMLLtc>, (consultato il 27 giugno 2022)

⁹⁴ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p 54

⁹⁵Stovel. (2005). The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration [Review of *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration*]. *International Journal of Refugee Law*, 17(4), 818–. Oxford University Press.

⁹⁶ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite, p. 54-55

presenza dei combattenti della PLO nella propria comunità, diventando, di conseguenza, vittima delle rappresaglie israeliane in risposta alle incursioni di Israele.⁹⁷

Nel 1967, gli osservatori ONU avevano notificato al Segretario generale la situazione che si era creata nel Paese, e i potenziali rischi per la pace. Nel 1975, si esacerbarono ulteriormente i rapporti tra il governo libanese e le milizie musulmane alleate alla PLO, alle quali si aggiunse l'ELS, l'Esercito del Libano del Sud, ossia una milizia sud-libanese istituita e finanziata da Israele.⁹⁸ Nel 1976 invece, la Siria, temendo un potenziale attacco israeliano nella regione di Beirut nel caso in cui si fosse verificata una vittoria del fronte libanese, decise di intervenire militarmente in Libano.

Siria ed Israele stipularono un'intesa non scritta e segreta, tramite la quale decisero che le operazioni di Israele lungo il confine libanese non avrebbero dovuto superare una linea, tracciata a nord del fiume Litani, che delimitava una zona di guerra, nel Libano meridionale, dove entrambi gli Stati avrebbero potuto scontrarsi liberamente senza preoccuparsi della popolazione civile e della sovranità territoriale del Paese.⁹⁹

Contemporaneamente, in seno al Segretariato delle Nazioni Unite cominciava a nascere l'idea di istituire una forza di forza di *peacekeeping* sul territorio, il cui fine sarebbe stato quello di monitorare la situazione di guerra civile in atto e, successivamente, di esercitare un controllo lungo il confine meridionale israelo-libanese. Tuttavia, la proposta incontrò inizialmente serie opposizioni: la richiesta del governo libanese presentata alle Nazioni Unite di trovare una soluzione alla situazione di ostilità tra le milizie irregolari presenti nel Paese e Israele non era stata inizialmente considerata in seno all'Organizzazione. Infatti, l'UNIFIL venne dispiegata ufficialmente per la prima volta solo il 22 marzo 1978 a seguito

⁹⁷ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite, p.54

⁹⁸ ACADEMIA, La guerra civile, una questione nazionale? Il caso del Libano https://www.academia.edu/35436775/La_guerra_civile_une_questione_nazionale_Il_caso_del_Libano_1975_2006 (consultato il 27 giugno 2022)

⁹⁹ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite, p.56

dell'adozione delle risoluzioni n. 425 e n. 426 del 19 marzo 1978¹⁰⁰ da parte del Consiglio di sicurezza. ¹⁰¹

Nella risoluzione n. 425 il Consiglio, prendendo atto delle notifiche inviate dai rappresentanti del Libano e di Israele e valutando il deterioramento della situazione in Medio Oriente quale ostacolo al raggiungimento della pace, chiedeva il rispetto dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza politica del Libano entro i confini internazionalmente riconosciuti. Inoltre, invitava lo Stato israeliano a porre fine ad ogni azione militare contro l'integrità territoriale libanese e di attuare il ritiro delle proprie truppe da tutto il territorio del Libano. ¹⁰²

A questo punto, il Consiglio di sicurezza decise di istituire immediatamente una forza di interposizione delle Nazioni Unite nel Libano meridionale (UNIFIL). Questa forza provvisoria, costituita dal personale inviato dagli Stati membri e posta sotto l'autorità delle Nazioni Unite, è stata creata con lo scopo di:

- garantire il ritiro delle forze israeliane;
- ripristinare la pace e la sicurezza internazionali;
- assistere al governo libanese per garantire il ritorno della sua effettiva autorità nella regione.

“Nello stesso anno, il Consiglio approvava il report del Segretario Generale riguardante l'attuazione della risoluzione, che stabiliva che l'*UNIFIL* sarebbe stata istituita per un periodo di sei mesi con la possibilità di estendere successivamente la durata del mandato. Muovendo da quanto previsto dalla risoluzione n. 426, l'*UNIFIL* veniva concepita come forza di *peacekeeping* tradizionale, (di prima generazione), le cui caratteristiche si ispiravano ai requisiti delle missioni *UNEF II*¹⁰³ e *UNDOF*^{104 105}”.

¹⁰⁰UNITED NATIONS, Resolutions 425 426, [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425\(1978\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425(1978)), (consultato il 27 giugno 2022)

¹⁰¹ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. P.57

¹⁰² UNIFIL, mandate, <https://unifil.unmissions.org/unifil-mandate>, (consultato il 27 giugno 2022)

¹⁰³ Wiseman, H. (1976). United Nations and UNEF II: A Basis for a New Approach to Future Operations. *International Journal*, 31(1), 123-145.

¹⁰⁴ Rudloff, P., & Diehl, P. F. (2015). United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF). In *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*.

¹⁰⁵ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite, p.58

Il Segretario, avendo il compito di costituire i contingenti militari forniti su base volontaria dagli Stati membri, infatti, inizialmente trasferì le unità militari appartenenti alle operazioni UNDOF e UNEF II nell'UNIFIL. In totale, gli Stati che avevano preso parte all'operazione erano stati nove e il numero di 4000 truppe inizialmente previsto dal rapporto del Segretario generale fu incrementato per un totale approssimativo di 6000 unità.¹⁰⁶

“Fin dal momento del suo dispiegamento, l'UNIFIL aveva incontrato una serie di difficoltà che ne avevano compromesso la realizzazione del mandato, consolidando l'opinione secondo la quale l'operazione di pace fosse inefficace. In primo luogo, il Generale-Maggiore Erskine a capo della missione, non aveva avuto l'opportunità di confrontare la propria visione militare e logistica dell'operazione con quella dei comandanti subordinati dei contingenti nazionali. Dunque, la mancanza di una strategia unificata che coordinasse le azioni dei vari contingenti dislocati nell'area delle operazioni era stata la causa del funzionamento inefficiente del Quartier generale dell'UNIFIL. Inoltre, vi erano stati errori nella definizione dell'area delle operazioni che, secondo le istruzioni del Segretario generale, avrebbe dovuto essere più estesa rispetto al territorio dove effettivamente l'UNIFIL aveva consolidato la propria autorità. Anche per quanto riguarda il dispiegamento della forza vennero commessi degli errori. Tra l'aprile e il maggio del 1978, Israele aveva iniziato il ritiro graduale dal fiume Litani, lasciando la parte di territorio di 6 km, parallela allo stesso fiume, che le forze ONU avevano occupato in precedenza.”¹⁰⁷

Verso la fine di aprile, Israele aveva avviato l'evacuazione delle rimanenti postazioni, in conformità a quanto previsto dal report del Segretario generale. Parallelamente, le truppe UNIFIL avevano occupato le postazioni lasciate dall'esercito di Israele e nel giugno del 1978 avevano assunto il controllo di tutta l'area.

¹⁰⁶ UNIFIL, background, <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>, (consultato il 27 giugno 2022)

¹⁰⁷ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite, p.62

“Tuttavia, l’UNIFIL, non era stata in grado di consolidare la propria autorità sull’area delle operazioni e di ottenere la libertà di movimento. Per consolidare lo *status* dell’area delle operazioni quale zona franca dai combattimenti erano state istituite delle postazioni di osservazione e di controllo, lungo le principali vie di comunicazione, le quali erano però statiche e create in tempi lunghi quale risultato di una piena conoscenza delle cause dei disordini.”¹⁰⁸

Infine, il compito di accertare le violazioni commesse dalle parti era stato affidato al Quartier generale. Tuttavia, l’assenza nel mandato dell’UNIFIL di misure di *enforcement* o di un tribunale incaricato di giudicare i soggetti responsabili delle violazioni, non aveva fornito gli strumenti necessari alla forza per poter portare a termine gli obbiettivi preposti.¹⁰⁹

L’UNIFIL, in qualità di *peacekeeping operation*, era stata istituita per il perseguimento dei tre scopi previsti dal mandato del 1978: garantire il ritiro israeliano dal Libano, ristabilire la pace e la sicurezza e assistere il governo del Paese nel recupero della sua effettività sull’intero territorio. Nonostante i limiti del mandato e gli ostacoli incontrati dalla missione, la forza è comunque riuscita a garantire la protezione del personale della missione di osservazione, l’UNTSO, e l’assistenza alla popolazione libanese tramite azioni umanitarie, motivo per cui, l’UNIFIL è stata prorogata semestralmente dal Consiglio di sicurezza, assicurandone la presenza sul territorio libanese in modo costante.

Nel giugno 1982, dopo intensi scontri nel sud del Libano e attraverso il confine israelo-libanese, Israele invase nuovamente il Libano, raggiungendo e circondando Beirut. Per tre anni, l’UNIFIL è rimasta dietro le linee israeliane, limitandosi a fornire protezione e assistenza umanitaria alla popolazione locale per quanto possibile. Nel 1985, Israele ha effettuato un ritiro parziale, ma ha mantenuto il controllo di un’area nel sud del Libano presidiata dalle forze di difesa israeliane (IDF) e dalle forze libanesi de facto (DFF), il cosiddetto "Esercito del Libano

¹⁰⁸ Jukić, J. K., Slavković, R. V., & Dumić, A. D. (2017). Impact of the geopolitical environment on the execution of the UNIFIL multinational operation in Lebanon. *Vojno delo*, 69(3), 28-42.

¹⁰⁹ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p. 63

meridionale" (SLA). Le ostilità continuarono tra le forze israeliane e ausiliarie da una parte, e i gruppi libanesi che proclamarono la loro resistenza contro l'occupazione israeliana dall'altra. Nel corso degli anni, il Consiglio di sicurezza ha mantenuto il suo impegno per il mantenimento dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza del Libano, mentre il Segretario generale ha continuato le negoziazioni per convincere Israele a lasciare la zona occupata.¹¹⁰

3.1 La creazione della Blue line e la crisi del 2006

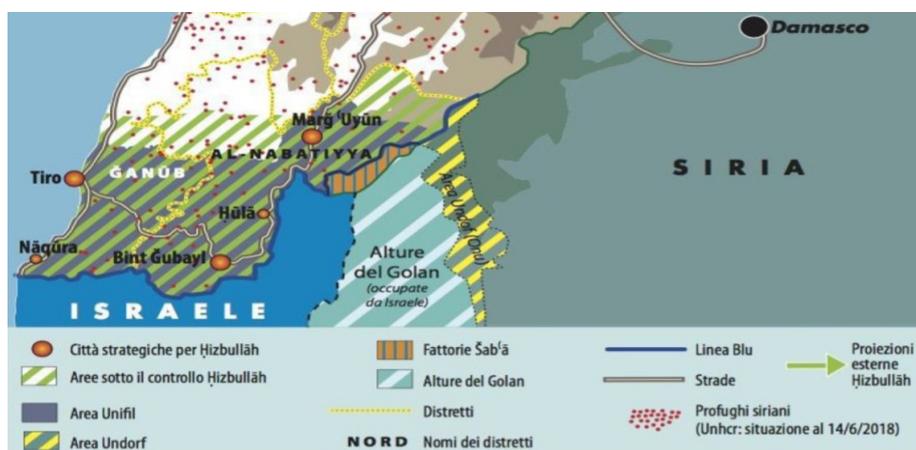


Figura 1: Linea Blu, Limes, <https://www.limesonline.com/linea-blu-israele-libano-viaggio-hezbollah/126170>, (consultato il 17 giugno 2022)

La *Blue line*, come si può osservare nella figura 1, non è un confine politico, ma una linea di demarcazione che rappresenta il completo ritiro delle Forze Armate israeliane (IDF) dal Libano del Sud il 23 maggio 2000. È lunga circa 118 chilometri ed è composta da 470 punti di cui 212 nel settore a guida italiana, identificati parzialmente sul terreno da “pilastri” appunto di colore blu. Il processo di definizione dei punti della blue line è uno dei compiti principali della missione UNIFIL.

¹¹⁰ UNIFIL, background, <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>, (consultato il 27 giugno 2022)

“Il 17 aprile 2000, il Segretario generale aveva ricevuto la notifica di Israele in merito al ritiro delle proprie unità militari e aveva informato il Consiglio di sicurezza che, il successivo 20 aprile, avrebbe approvato la decisione del Segretario di mandare in Libano il suo inviato speciale, assieme al comandante dell’UNIFIL e ad un gruppo di esperti con il compito di rivedere i requisiti fissati dalle risoluzioni n. 425 e n. 426 del 1978, in modo tale da consentirne la piena attuazione¹¹¹. La delegazione aveva incontrato i governi di Israele, Libano e degli Stati membri interessati nella regione, inclusi Egitto, Giordania e Siria e, tramite consultazioni con la PLO e la Lega Araba, aveva cercato di individuare la linea di confine tra Israele e libano. Infatti, a seguito della notifica di Israele circa il riposizionamento delle proprie truppe secondo le risoluzioni n. 425 e n. 426, il 25 maggio 2000, i cartografi delle Nazioni Unite avevano lavorato sul terreno libanese per identificare una linea conforme ai confini del Libano riconosciuti in campo internazionale, sulla base della migliore documentazione cartografica disponibile”.¹¹²

Il 7 giugno 2000 la mappa che rappresenta la linea del ritiro israeliano era stata formalmente notificata dal comandante dell’UNIFIL, a libanesi e israeliani, affinché essi provvedessero ad un riconoscimento formale e al pieno rispetto della medesima. Una volta stabilito il confine della Blue line, il governo libanese cominciò a dispiegare le proprie forze armate, che assistite dall’UNIFIL, erano pronte a prendere il posto di quelle israeliane. Nel rapporto riguardante l’implementazione delle risoluzioni n. 425 e n. 426, il Segretario specificò come il comandante della forza di *peacekeeping* avrebbe potuto schierare i contingenti militari con maggiore flessibilità e che:

“erano state inviate delle squadre di verifica, protette da unità di fanteria e assistite da personale tecnico, con il compito di accertare che le posizioni occupate dalle truppe israeliane fossero state abbandonate effettivamente”¹¹³.

¹¹¹ *Rapporto del Segretario generale sull’esecuzione delle Risoluzioni n. 425 (1978) e n. 426 (1978) del Consiglio di Sicurezza*, doc. S/2000/460;

¹¹² Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p. 67

¹¹³ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p. 68

Inoltre, ai sei battaglioni presenti fino ad allora furono affiancati ulteriori battaglioni in vista di un rafforzamento e ricollocamento dell'UNIFIL. Il Segretario generale aveva definito in modo chiaro che se le previsioni contenute nel rapporto non fossero state attuate, l'UNIFIL non sarebbe stata in grado di adempiere agli impegni per i quali era stata istituita e che, in assenza di alternative, l'unica soluzione sarebbe stata quella del ritiro della forza di pace. Negli anni successivi la situazione si era mantenuta stabile, i conflitti sembravano essersi temporaneamente attenuati permettendo all'UNIFIL di completare l'assestamento delle unità. Nell'estate del 2006, a seguito degli scontri con *Hezbollah*, movimento e partito islamico sciita, detto "Partito di Dio", nato dopo l'invasione israeliana del 1982, Israele decise di occupare nuovamente il sud del Libano, dando vita ad una grave crisi, internazionale e civile.

“La crisi ha avuto inizio il 12 luglio 2006 con il lancio di razzi da parte di *Hezbollah* sul villaggio israeliano di *Zar'it* e con il rapimento di due soldati israeliani. Israele in risposta, il giorno stesso lanciò un'offensiva contro infrastrutture e obiettivi civili libanesi mediante bombardamenti aerei e d'artiglieria nel sud del Libano, lungo la *Blue Line*.”¹¹⁴

Il Consiglio di sicurezza, richiamando gli obiettivi stabiliti nelle precedenti risoluzioni adottate in materia, adottò la risoluzione n. 1701, la quale ha ampliato l'UNIFIL, ridefinendo la missione in termini di personale coinvolto e di mandato assegnatole. Secondo la risoluzione 1701 (2006) del Consiglio di sicurezza l'UNIFIL, oltre a svolgere il proprio mandato ai sensi delle risoluzioni 425 e 426, doveva:

- monitorare la cessazione delle ostilità;
- accompagnare e sostenere le forze armate libanesi mentre si dispiegano in tutto il Sud, anche lungo la Linea Blu, mentre Israele ritira le sue forze armate dal Libano;
- coordinarsi con il governo del Libano e il governo di Israele;

¹¹⁴ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p. 9

- estendere la propria assistenza per contribuire a garantire l'accesso umanitario alle popolazioni civili e il ritorno volontario e sicuro degli sfollati;
- assistere le forze armate libanesi (LAF) nel compiere passi verso l'istituzione tra la Linea Blu e il fiume Litani di una zona libera da personale armato, beni e armi diversi da quelli del governo del Libano e dell'UNIFIL schierati in questa zona;
- assistere il governo del Libano, su sua richiesta, nella messa in sicurezza delle sue frontiere e di altri punti di inserimento per impedire l'ingresso in Libano senza il suo consenso di armi o materiale connesso.

Inoltre il Consiglio, accogliendo la richiesta del governo libanese di dispiegare una forza internazionale per essere sostenuto nell'effettivo esercizio della sua autorità sul territorio, ha autorizzato l'UNIFIL ad adottare tutte le azioni necessarie nell'area delle operazioni, ribadendone il carattere di zona franca da qualsiasi tipo di azioni ostili, per opporsi ad eventuali attacchi armati volti ad ostacolare l'assolvimento dei compiti previsti dal mandato, proteggendo il personale dell'operazione, le postazioni, la libertà di movimento del personale umanitario.¹¹⁵

“Nella suddetta risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha richiesto al Segretario generale di porre in essere urgentemente tutte le misure affinché l'UNIFIL fosse in grado di realizzare le funzioni ad essa affidate e ha sottolineato il necessario impegno degli Stati membri di contribuire all'operazione. Inoltre, sollecitando nuovamente il governo libanese a controllare i confini del Paese per ostacolare l'entrata, senza il suo consenso, di armi e materiale militare, il Consiglio ha richiesto all'UNIFIL di assistere il Libano nell'esercizio di tale compito. Infine, ha stabilito di estendere il mandato della missione fino al 31 agosto 2007, esprimendo l'intenzione di prendere in considerazione ulteriori modifiche dello

¹¹⁵ Ministero della Difesa, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/Pagine/default.aspx, (consultato il 27 giugno 2022)

stesso in una successiva risoluzione, affinché una permanente cessazione delle ostilità e una soluzione di lungo periodo possa trovare attuazione.”¹¹⁶

Date le modifiche apportate dal Consiglio di sicurezza al mandato dell’UNIFIL, si può notare un rafforzamento rispetto al passato, quando la forza era stata qualificata come forza di pace operante nell’ambito del capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite. Fino al 2006, infatti, il ricorso all’uso della forza era stato previsto solo nell’ipotesi di legittima difesa e per assolvere ai compiti previsti dal mandato, la missione di pace aveva avuto a disposizione solo strumenti limitati, tra cui posti di osservazione, i *checkpoint* fissi e mobili, i pattugliamenti ed i contatti con le parti.

“Invece, con la risoluzione n. 1701, sono state affidate all’UNIFIL competenze più ampie, consentendo ad essa di disporre di un coordinamento militare più efficiente e di armamenti più adeguati. Tuttavia, il fatto che il dispiegamento della forza di pace tragga la propria legittimità dalla richiesta del governo libanese impedisce di qualificare la nuova UNIFIL come una *peace-enforcement operation* che, generalmente, si differenzia da un’operazione di *peacekeeping* per il venir meno dell’elemento del consenso delle parti.”¹¹⁷

La riuscita della missione, rimanendo classificabile come operazione di *peacekeeping* nonostante il rafforzamento subito, dipende fortemente dal rapporto con *Hezbollah* in quanto la la risoluzione n. 1701, prevede il disarmo di tutte le milizie armate presenti sul territorio libanese e in particolare di *Hezbollah*. Alla luce della funzione di disarmo conferita alla forza di pace, è necessario prevedere un più esteso uso della forza per consentire ai contingenti nazionali di disarmare i gruppi irregolari operanti sul territorio libanese. Questo cambiamento potrebbe far pensare che l’operazione UNIFIL possa qualificarsi come missione di *peace-enforcement* ma non è così, in quanto esse sono concepite come:

“applicazione di misure coercitive, inclusa la forza militare, per imporre la pace in un determinato Paese o territorio in guerra attraverso specifiche missioni autorizzate dal

¹¹⁶ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite p. 70

¹¹⁷ NAGEL, D. R. U., FIN, M. K., & MAENZA, M. J. (2021). United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Nell'ambito delle operazioni di *peace-enforcing* sono previste azioni di difesa della popolazione civile da eventuali aggressioni, creazione e controllo di aree protette e demilitarizzate, contenimento dell'intensità del conflitto, separazione dei belligeranti, liberazione di territori occupati".

Tuttavia,

“il Consiglio di sicurezza attribuisce al governo libanese, e non alla forza, il compito principale di esercitare l'effettivo controllo delle frontiere del Libano e di ogni altro varco d'accesso al relativo territorio al fine di impedire l'ingresso di armi o materiali bellici nel Paese, senza il suo consenso.”¹¹⁸

L'UNIFIL è incaricata solo di assistere il Libano in tale funzione; pertanto, essa può farsi carico di tale compito solo su richiesta espressa del governo di Beirut. Inoltre, in merito all'uso della forza, nonostante l'UNIFIL venga dotata di migliori contingenti armati, si prevede che essa possa adottare azioni coercitive solo nell'ipotesi in cui ci sia un'aggressione.¹¹⁹

3.2 UNIFIL II

La guerra del luglio 2006 ha radicalmente cambiato il contesto dell'UNIFIL portando la comunità internazionale a richiedere un aumento delle truppe dell'ONU. L'UNIFIL aveva iniziato tempo prima il processo di conversione della forza in una missione di osservazione dopo il ritiro israeliano, motivo per cui era stata colta di sorpresa dall'attacco. La conseguente risoluzione 1701 chiese di aumentare la forza dell'UNIFIL da 2.000 a 15.000 soldati, prendendo tutte le misure necessarie per proteggere i civili, e assicurando che l'area fosse libera dalle armi. Inoltre, sempre nel 2006, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite istituì una *task force* marittima (MTF), a scopo di sostenere la marina libanese nel monitoraggio delle sue acque territoriali, assicurando la sicurezza della costa libanese e impedendo

¹¹⁸ Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite. p.72

¹¹⁹ Ruys, T. (2007). Crossing the thin blue line: An inquiry into Israel's recourse to self-defense against Hezbollah. *Stan. J. Int'l L.*, 43, 265.

l'ingresso non autorizzato di armi o materiale correlato via mare. Un altro aspetto importante della missione della MTF è quello di aiutare a costruire le capacità navali del Libano per pattugliare efficacemente le 110 miglia nautiche dalla costa libanese, fino a quando le forze navali e di sicurezza del paese saranno pienamente in grado di svolgere i compiti di sicurezza marittima da sole. Le forze di pace navali di MTF svolgono anche due compiti aggiuntivi: la sorveglianza aerea sui territori marittimi e terrestri a sostegno delle autorità libanesi; e operazioni di ricerca e soccorso in stretto coordinamento con la marina libanese. La *task force* marittima è stata schierata su richiesta del governo libanese nell'ambito del mandato della risoluzione 1701 (2006) ed è la prima *Task Force* navale a prendere parte ad una missione di pace delle Nazioni Unite. Il dispiegamento del MTF ha spinto Israele a sollevare il suo blocco navale del Libano. In seguito al conflitto, una *task force* marittima ad interim è stata dispiegata fino al 15 ottobre 2006, quando è poi subentrata la task force marittima UNIFIL guidata dalla Germania. Nel 2008 la Germania ha consegnato il comando della *Task Force* marittima UNIFIL alla Forza marittima europea (EUROMARFOR) guidata dall'Italia. Dall'inizio delle sue operazioni, il 15 ottobre 2006, la MTF ha individuato circa 113.800 navi e ne ha segnalate circa 16.200 alle autorità libanesi per ulteriori ispezioni, in mare o a terra. L'UNIFIL attribuisce grande importanza anche alle relazioni con la popolazione locale, infatti la forza provvede a:

- informare la popolazione del Libano meridionale in merito al mandato e alle attività dell'UNIFIL;
- fornire assistenza;
- rispettare e condividere la cultura, i costumi e le preoccupazioni locali;
- partecipare agli eventi della comunità e garantisce il minimo disturbo alla normale vita quotidiana dalle operazioni dell'UNIFIL nella zona.

L'UNIFIL collabora con una vasta gamma di attori a livello locale, regionale e nazionale. Questi includono rappresentanti del governo locale, leader della comunità, figure religiose, gruppi della società civile e agenzie internazionali impegnate in attività di sviluppo. Tale collegamento e coordinamento è

fondamentale per la creazione di relazioni e per la creazione di attività di collaborazione a beneficio della comunità meridionale. Il sostegno alle comunità locali contribuisce alla creazione di un clima favorevole per l'attuazione dei mandati. L'Ufficio Affari Civili dell'UNIFIL aiuta a sviluppare e rafforzare la capacità delle organizzazioni della società civile, facilita la creazione di reti o contatti tra varie organizzazioni e fornisce consulenza sul sostegno finanziario da parte di donatori esterni per progetti nel sud del Libano. Sebbene non sia un'agenzia umanitaria o di sviluppo, l'UNIFIL ha avuto, fin dai primi anni del suo dispiegamento nel 1978, una forte disposizione umanitaria nell'affrontare le conseguenze delle guerre e delle occupazioni nel sud del Libano. I battaglioni UNIFIL forniscono una serie di servizi di base alle comunità utilizzando le competenze tecniche delle forze di pace, nonché attraverso un impiego limitato dell'ingegneria UNIFIL e di altre risorse operative a sostegno della popolazione locale. I contingenti UNIFIL forniscono gratuitamente alla popolazione locale servizi medici, odontoiatrici, veterinari e di altro tipo e hanno condotto vari programmi di formazione per diverse sezioni della comunità locale in campi come computer, lingue, cucina, yoga, arti marziali, ecc.¹²⁰

Nella sua risoluzione 1773 (2007), il Consiglio di Sicurezza ha riconosciuto il ruolo svolto dall'UNIFIL e dal LAF (forze armate libanesi) nel contribuire alla creazione di un nuovo ambiente strategico nel Libano meridionale e ha auspicato una maggiore cooperazione tra le due forze nell'ambito del mandato dell'UNIFIL. Nella risoluzione 2373 (2017)¹²¹, il Consiglio di Sicurezza ha chiesto un dispiegamento "accelerato" e "durevole" delle LAF nel Libano meridionale e nelle acque territoriali del Libano, e un maggiore sostegno e coordinamento con le LAF. Il Consiglio ha inoltre chiesto una relazione più approfondita sulle attività

¹²⁰UNIFIL, <https://unifil.unmissions.org/un-mine-action-service-unmas-and-unifil>, (consultato il 27 giugno 2022)

¹²¹ Resolution 2373 (2017), [Security Council resolution 2337 \(2017\) \[on outcome of the presidential elections held in Gambia on 1 Dec. 2016\]](#), (consultato il 27 giugno 2022)

dell'UNIFIL. In linea con le delibere 2433 (2018) e 2485 (2019), gli sforzi del LAF e dell'UNIFIL nel quadro del dialogo strategico sono attualmente incentrati sullo spiegamento del reggimento modello LAF nell'area operativa dell'UNIFIL e sullo sviluppo di una strategia per una transizione graduale delle responsabilità della *task force* marittima verso il Libano Marina militare. L'area in cui opera l'UNIFIL manca di un'autorità governativa. Molti civili simpatizzano con *Hezbollah* nel sud del paese, che spesso svolge i compiti di governo in modo più efficiente rispetto al governo libanese. Questo crea delle difficoltà all'UNIFIL nell'adempimento del mandato e in particolare nel ripristino dell'autorità del governo libanese nel sud del Libano. Il COVID-19 ha complicato sia l'esecuzione dei compiti quotidiani sia il bilancio economico della missione. Nelle interviste, le truppe hanno identificato una difficoltà chiave del loro lavoro: la mancanza di interazione con la comunità ospitante a causa delle restrizioni COVID. Nel settembre 2020, 90 pacificatori UNIFIL sono risultati positivi al coronavirus. Il personale della missione ha indicato quali sono le diverse sfide che devono affrontare durante la missione, tra cui:

- la barriera linguistica e la lunga traduzione del l'arabo nelle lingue delle forze di pace che causano ritardi nelle operazioni;
- il sessismo e il razzismo tra i civili nel sud del Libano, che incide sulla percezione locale delle forze di pace;
- i vincoli del mandato e la natura "provvisoria" della missione;
- l'instabilità nella regione, in particolare l'afflusso di rifugiati siriani e la continua ostilità tra *Hezbollah* e Israele;
- la storia coloniale del Libano che ha portato alla sfiducia locale nei confronti della missione;
- condizioni meteorologiche stagionali difficili, con temperature fredde e ghiacciate per le attività di manutenzione o per i veicoli in funzione;
- La mancanza di progressi a livello politico formale.

La relazione della missione nel 2020 ha evidenziato gli ostacoli all'efficacia operativa, in gran parte attribuibili alla mancanza di consenso locale. Il rapporto ha rilevato che il Dipartimento delle Operazioni di Pace ha avviato una valutazione con le parti interessate per valutare la missione. A tal fine, UNIFIL ha creato un gruppo di lavoro per esplorare le opzioni per migliorare l'efficacia della missione.¹²² Il 29 maggio 2022 in occasione della giornata internazionale dei *peacekeepers*, l'UNIFIL ha onorato il contributo dei partner nelle comunità, nella società civile, nelle istituzioni religiose, all'interno delle truppe. Il capo missione e comandante della forza, il maggiore generale Aroldo Lázaro, ha reso omaggio alle decine di migliaia di caschi blu delle Nazioni Unite che hanno servito con l'*UNIFIL* durante i suoi 44 anni di esistenza, tra cui oltre 11.000 militari e civili in servizio oggi. "Mi unisco al mondo oggi nel rendere omaggio al coraggio e all'impegno dei nostri pacificatori civili e militari", ha detto ai pacificatori e al pubblico riunito. "Qui in Libano, avete fatto una differenza incredibile, come dimostra il periodo senza precedenti di quasi 16 anni di stabilità che abbiamo visto." Prendendo nota del tema della Giornata dei pacificatori di quest'anno - "*People. Peace. Progress. The Power of Partnerships*" - ha riconosciuto i numerosi partner della missione. "Non potevamo fare il nostro lavoro senza i nostri numerosi partner nelle comunità, nella società civile, nelle istituzioni religiose, nei media, nei governi, nei paesi che contribuiscono alle truppe, nelle istituzioni delle Nazioni Unite e in altri", ha continuato.

"E non potremmo realizzare tutto ciò che facciamo senza i nostri partner strategici, le forze armate libanesi, con cui lavoriamo e ci coordiniamo ogni giorno. Il nostro forte rapporto con il LAF si è dimostrato fondamentale per mantenere la calma e la stabilità nella nostra zona di operazioni e lungo la Blue line".

¹²² NAGEL, D. R. U., FIN, M. K., & MAENZA, M. J. (2021). United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

Durante la cerimonia, il maggiore generale Lázaro e un rappresentante delle forze armate libanesi (LAF) hanno deposto le corone in omaggio alle forze di pace cadute. Dal 1978, 324 caschi blu dell'UNIFIL hanno dato la vita per la causa della pace nel sud del Libano. Oltre 4.000 pacificatori delle Nazioni Unite hanno perso la vita in missioni in tutto il mondo dal 1948. "Onoriamo i loro ricordi continuando il nostro lavoro per realizzare la missione per la quale hanno fatto il sacrificio finale: l'obiettivo di una pace duratura", ha detto Lázaro. Nel 2002, il 29 maggio è stata designata la Giornata internazionale delle forze di pace delle Nazioni Unite per rendere omaggio alla professionalità, alla dedizione e al coraggio delle forze militari e civili che prestano servizio nelle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, e per ricordare coloro che hanno perso la vita per la causa della pace. La data è stata scelta per commemorare l'istituzione della prima missione di mantenimento della pace, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per la supervisione della tregua (UNTSO), i cui più di 50 osservatori attualmente lavorano con l'UNIFIL per la pace e la stabilità nel Libano meridionale.¹²³

¹²³ UNIFIL, <https://unifil.unmissions.org/international-day-un-peacekeepers-unifil-affirms-its-partnerships-are-key-lasting-peace>

Conclusioni

Sia il sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite che le operazioni di pace svolgono un ruolo importante nel processo di transizione dei paesi dal conflitto alla pace. Tuttavia, come analizzato nell'elaborato, entrambi presentano dei punti deboli e dei problemi strutturali.

Innanzitutto, all'interno del sistema delle Nazioni Unite, il potere di veto attribuito ai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza blocca l'intero sistema decisionale dell'ONU, non permettendo all'organizzazione di intervenire tempestivamente o addirittura "voltando le spalle" a situazioni di evidente crisi civile, politica, economica, o umanitaria.

In secondo luogo, la non implementazione degli articoli 42, 43 dello Statuto ONU rende le operazioni di pace "un'invenzione" delle Nazioni Unite¹²⁴ e non fornisce al Consiglio di Sicurezza, organo principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, gli strumenti necessari per adempiere al suo compito.

Le stesse operazioni di pace stesse presentano delle criticità strutturali che, spesso, hanno fatto dubitare della loro efficacia. Si prenda come esempio la missione UNIFIL I, analizzata al terzo capitolo dell'elaborato: inizialmente il mandato della forza era troppo "debole" e non permetteva al corpo militare di intervenire con i mezzi necessari per poter adempiere ai compiti ad esso assegnati; mancava una strategia unificata che coordinasse le azioni dei vari contingenti nell'area; furono commessi errori nella definizione dell'area delle operazioni; le istruzioni operative erano poco chiare e spesso non veniva specificato in che misura fosse possibile ricorrere all'uso della forza. La missione venne poi modificata dalla risoluzione 1701 che, successivamente alla crisi del 2006, ridefinì e rafforzò il mandato e segnò l'inizio di UNIFIL II. I cambiamenti apportati riguardarono un aumento del personale e delle funzioni ad esso attribuite; un incremento degli armamenti a disposizione e il miglioramento del coordinamento della missione. Tuttavia,

¹²⁴ Europeo, P., Europea, C., & Bianchi, C. Prevenzione, Trasformazione e Gestione Civile dei Conflitti nelle strategie delle Organizzazioni Internazionali.

emersero delle nuove difficoltà: la barriera linguistica tra il personale della forza; il sessismo e il razzismo tra i civili nel Sud del Libano, che incise sulla percezione locale delle forze di pace; i vincoli del mandato e la natura "provvisoria" della missione; l'instabilità nella regione, in particolare l'afflusso di rifugiati siriani e la continua ostilità tra Hezbollah e Israele; la storia coloniale del Libano che portò alla sfiducia locale nei confronti della missione; condizioni meteorologiche stagionali difficili, che rendevano quasi impraticabili le attività di manutenzione o limitavano la funzionalità dei veicoli; la mancanza di progressi a livello politico formale.¹²⁵

Come ha affermato il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres, lo scorso 29 maggio 2022, "la pace non può mai essere data per scontata. La pace è il premio". In questo senso, le *peacekeeping operations* sono state in grado di far fronte alle difficoltà incontrate e di contribuire significativamente al mantenimento della pace. In particolare, l'UNIFIL I e l'UNIFIL II sono sempre riuscite a garantire assistenza alla popolazione civile, hanno collaborato e creato relazioni con i vari attori locali, hanno realizzato una maggiore cooperazione tra il Libano e Israele e hanno avviato un graduale recupero, da parte del governo libanese, del pieno controllo del territorio.

In conclusione, alla luce di quanto riscontrato in quest'analisi e attraverso l'osservazione delle vicissitudini riportate, relative al caso libanese, è possibile affermare che ci sia un'evidente necessità di ripensare ad una riforma dell'intero sistema delle Nazioni Unite, ad una revisione della composizione del Consiglio di sicurezza, e delle regole di condotta degli stati, oltre che, infine, ad una legittimazione ulteriore delle operazioni di pace.

¹²⁵ NAGEL, D. R. U., FIN, M. K., & MAENZA, M. J. (2021). United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

Bibliografia e sitografia

- 1) ACADEMIA, La guerra civile, una questione nazionale? Il caso del Libano https://www.academia.edu/35436775/La_guerra_civile_une_questione_nazionale_Il_caso_del_Libano_1975_2006 (consultato il 27 giugno 2022)
- 2) Atlante delle guerre e dei conflitti nel mondo, <https://www.atlanteguerre.it/notizie/dossier-onu-le-missioni-politiche-speciali-e-di-peacekeeping/>, (consultato il 20 giugno 2022)
- 3) Beltrami, M. A. U. R. O. (2000). La legittima difesa nella Carta delle Nazioni Unite. *Università degli studi di Brescia*.
- 4) Bettinelli, E. (1991). Guerre e operazioni di polizia internazionale. *Il Foro Italiano*, 114, 375-376.
- 5) Cadin, R. (2008). *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni unite* (No. 21). Giuffrè Editore.
- 6) Camilli, E. (2016). Understanding National Security Strategies. *International Security Observer*, 1-71.
- 7) Carreiras, H. (2010). Gendered culture in peacekeeping operations. *International Peacekeeping*, 17(4), 471-485.
- 8) Casolari, F. (2008). Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo. *Storicamente*, 4(18).
- 9) Cavazza, S. (2012). Introduzione alla storia contemporanea. Nuova ed. aggiornata, il Mulino.
- 10) Centro Studi per la Pace, https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=20060811163811, (consultato il 15 giugno 2022)
- 11) Cerruti, V. (1946). Collaborazione internazionale e ragioni dell'insuccesso della Società delle Nazioni. *Rivista di Studi politici internazionali*, 13(1/2), 50-73.
- 12) Cosentini, F. (1920). *Le basi costituzionali di una società delle nazioni attuabile e duratura: Appendice il Patto della " Società delle nazioni" (28 aprile 1919), con note illustrative...* Unione tipografico-editrice torinese.

- 13) Croce Rossa Italiana, <https://cri.it/cosa-facciamo/principi-e-valori-umanitari/diritto-internazionale-umanitario/> (consultato il 4 giugno 2022)
- 14) Croce Rossa Italiana https://cri.it/wpcontent/uploads/2021/01/Diritto_Internazionale_Umanitari_o._Risposte_alle_vostre_domande.pdf (consultato il 27 giugno 2022)
- 15) David, P. (2021). THE UNITED NATIONS AND THE HUMAN SECURITY APPROACH TO THE INTERNATIONAL RELATIONS. *International Journal Of All Research Writings*, 2(5), 9-12.
- 16) De Nova, R. (1959). L'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER LA DIFESA DELLA PACE: REVISIONE DEL METODO DELLA SICUREZZA COLLETTIVA?. *Il Politico*, 737-742.
- 17) Dessi, G. (2005). Il realismo politico di Gaetano Mosca.
- 18) Domus Orobica, La Guerra civile libanese, <https://www.youtube.com/watch?v=SzH0-UMLLtc> , (consultato il 27 giugno 2022)
- 19) Durch, W. J., Holt, V. K., Earle, C. R., & Shanahan, M. K. (2003). *The Brahimi report and the future of UN peace operations*. Stimson Center..
- 20) Europeo, P., Europea, C., & Bianchi, C. Prevenzione, Trasformazione e Gestione Civile dei Conflitti nelle strategie delle Organizzazioni Internazionali.
- 21) Frulli, M. (2012). *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*. Ed. Scientifica.
- 22) Galletti, S. (2006). Peacekeeping e guerra preventiva-I modelli di convivenza.
- 23) Gioia, A. (1996). Lo stato delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali, con particolare riguardo alle Nazioni Unite.
- 24) Hartland-Thunberg, P. (1982). National economic security: interdependence and vulnerability. *National economic security*, 47-61.
- 25) Human development report 1994, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 26) ISPI <https://www.ispionline.it/en/node/5374>, (consultato il 5 giugno 2022)

- 27) Ius in itinere, <https://www.iusinitinere.it/la-riforma-onu-sulle-peacekeeping-operations-le-nazioni-unite-si-preparano-ad-assicurare-mantenimento-della-pace-5293>, (consultato il 30 giugno 2022)
- 28) JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44949561>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 29) JSTOR, “National Security’ as an Ambiguous Symbol.” *Political Science Quarterly* 67, no. 4 (1952): 481–502. <https://doi.org/10.2307/2145138>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 30) Jukić, J. K., Slavković, R. V., & Dumić, A. D. (2017). Impact of the geopolitical environment on the execution of the UNIFIL multinational operation in Lebanon. *Vojno delo*, 69(3).
- 31) Lenzi, F. R. (2017). Aspetti socio-giuridici del peacekeeping. *Aspetti socio-giuridici del peacekeeping*, 83-102.
- 32) Limes, <https://www.limesonline.com/linea-blu-israele-libano-viaggio-hezbollah/126170>, (consultato il 17 giugno 2022)
- 33) LUCCHESI, G. (2021). Le azioni di peacekeeping: il conflict management nella prospettiva del management e dell'organizzazione.
- 34) Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allosviluppo/temi_globali/diritti_umanitari/il_diritto_internazionale_umanitari_o/, (consultato il 27 giugno 2022)
- 35) Ministero della Difesa, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/Pagine/default.aspx, (consultato il 27 giugno 2022)
- 36) NAGEL, D. R. U., FIN, M. K., & MAENZA, M. J. (2021). United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).
- 37) Nazioni Unite, Carta Delle Nazioni Unite, 1945, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 38) Nazioni Unite, <https://unric.org/it/agenda-2030/>, (consultato il 27 giugno 2022)

- 39) Osservatorio strategico,
https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2018/Documents/Numero%202/2_2018_carta_onu.pdf, (consultato il 27 giugno 2022)
- 40) Pariotti, E. (2013). *I diritti umani : concetto, teoria, evoluzione*. Padova: CEDAM.
- 41) Papisca. (2012). *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (4. ed. riveduta e ampliata). CEDAM.
- 42) Penna, L. (2008). UNIFIL: il peace-keeping delle Nazioni Unite.
- 43) Pisillo Mazzeschi. (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani : teoria e prassi*. Giappichelli.
- 44) *Rapporto del Segretario generale sull'esecuzione delle Risoluzioni n. 425 (1978) e n. 426 (1978) del Consiglio di Sicurezza*, doc. S/2000/460;
- 45) Ronzitti. (2019). *Diritto internazionale* (6. ed). Giappichelli.
- 46) Report of the Independent high-level panel on peace operations, <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 47) Resolution 66\290, <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/22/PDF/N1147622.pdf?OpenElement>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 48) Resolution 2373 (2017), Security Council resolution 2337 (2017) [on outcome of the presidential elections held in Gambia on 1 Dec. 2016], (consultato il 27 giugno 2022)
- 49) Rudloff, P., & Diehl, P. F. (2015). United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF). In *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*.
- 50) Ruys, T. (2007). Crossing the thin blue line: An inquiry into Israel's recourse to self-defense against Hezbollah. *Stan. J. Int'l L.*, 43, 265.
- 51) Smit, T. (2021). Multilateral peace operations, 2020.
- 52) Storicamente, <https://storicamente.org/casolari> (consultato il 30 giugno 2022)
- 53) Stovel. (2005). The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration [Review of *The Palestinian Impasse in Lebanon: The*

- Politics of Refugee Integration*]. *International Journal of Refugee Law*, 17(4), 818–. Oxford University Press.
- 54) Talarico, F. (2011). Il supporto logistico alle operazioni di Peacekeeping delle Nazioni Unite.
- 55) TedxKish, Human Security, <https://www.youtube.com/watch?v=EWdg35jvNLA> (consultato il 29 marzo 2022)
- 56) Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/peace-enforcing_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/, (consultato il 27 giugno 2022)
- 57) UNIFIL, background, <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 58) UNIFIL, mandate, <https://unifil.unmissions.org/unifil-mandate>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 59) UNIFIL, <https://unifil.unmissions.org/un-mine-action-service-unmas-and-unifil>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 60) UNIFIL, <https://unifil.unmissions.org/international-day-un-peacekeepers-unifil-affirms-its-partnerships-are-key-lasting-peace>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 61) United Nations, Peacekeeping <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 62) United Nations, Peacekeeping, gender statistics, <https://peacekeeping.un.org/en/gender>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 63) United Nations, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-03-28/collective-action-improve-un-peacekeeping-operations-remarks>, (consultato il 27 giugno 2022)
- 64) UNITED NATIONS, Resolutions 425 426, [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425\(1978\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425(1978)), (consultato il 27 giugno 2022)
- 65) United, Nations Trust Fund for Human security, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>, (consultato il 27 giugno 2022)

- 66) United Nations, Universal declaration of Human Rights, 1948, https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf,
(consultato il 27 giugno 2022)
- 67) Wiseman, H. (1976). United Nations and UNEF II: A Basis for a New Approach to Future Operations. *International Journal*, 31(1), 123-145.
- 68) Witte, J. (2013). Trattato di Westfalia (1648). *Trattato di Westfalia (1648)*, 29-37.
- 69) Wolfers, A. (1952). " National security" as an ambiguous symbol. *Political science quarterly*, 67(4), 481-502.

