



Il ruolo giuridico – istituzionale delle Nazioni Unite
nelle missioni di peace keeping e peace enforcement.

Celeste Rossano



Analytica for intelligence and security studies

Paper Difesa&Sicurezza

Il ruolo giuridico – istituzionale nelle missioni di peace keeping e peace enforcement.

Celeste Rossano

Correzioni e revisioni a cura del Dottor PANEBIANCO Andrea

Torino, febbraio 2021



Le missioni di peacekeeping e peace enforcement guidate dalle Nazioni Unite fanno parte di quelle materie non esplicitamente coperte nella stesura della Carta delle Nazioni Unite. Nonostante questa mancanza, le operazioni di peacekeeping sono sempre state parte integrante dell'attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, principale fondamento e motivo legittimante per le Nazioni Unite¹. Sebbene i principi e le linee guida per il peacekeeping e il peace enforcement siano state successivamente sviluppate in stretta correlazione e attraverso missioni sul campo, opinioni degli Stati Membri e altri soggetti rilevanti, quali organizzazioni territoriali e private, manca ancora una ufficiale formulazione legale dell'argomento.

Fin dalla fondazione delle Nazioni Unite, sono state messe in campo operazioni di diversa natura e con obiettivi differenti, "tra le quali i corpi di osservatori impiegati nella vigilanza di tregue e di armistizi, le operazioni per il mantenimento della pace (peacekeeping), le missioni di peacebuilding e di peace-making, per assistere paesi distrutti da tormentate guerre civili e ricostruire il tessuto connettivo della società civile e delle istituzioni politiche"². Durante gli anni, le operazioni di pace si sono sviluppate in tre fasi principali. Un primo approccio durante la Guerra Fredda, in cui la classica concezione di peacekeeping è nata come una grande evoluzione delle prime operazioni militari internazionali. Si è poi passati a una fase transizionale dello sviluppo, che ha portato alle operazioni di pace come le conosciamo oggi, in cui il Consiglio di Sicurezza ha cercato di rendere più attivo il ruolo delle Nazioni Unite e delle stesse operazioni per facilitare la risoluzione definitiva di persistenti conflitti regionali. Con la fine della Guerra Fredda, il numero di operazioni di pace commissionate dalle Nazioni Unite ha subito un consistente aumento insieme a un cambiamento nella loro composizione, mettendo in atto operazioni sempre più robuste, volte anche alla smobilitazione e al disarmo di elementi e gruppi armati e alla protezione attiva della popolazione civile.³

Con il termine "Operazioni di pace" ci si riferisce a una serie di attività sul campo focalizzate a prevenire, gestire e risolvere conflitti violenti o a evitare che si ripetano. In esse vengono incluse le attività di prevenzione dei conflitti e peacemaking, quelle di peacekeeping e quelle di peace enforcement.

Le operazioni di peacekeeping, le prime a essere attuate, sono focalizzate nell'aiutare paesi colpiti da conflitti, creando condizioni sociopolitiche volte a permettere una pace duratura, rispettando e monitorando i cessate il fuoco e provvedendo all'assistenza umanitaria necessaria. Per questi motivi tendenzialmente non è previsto l'uso della forza se non nei casi estremi come risposta a un attacco in autodifesa, attenendosi in modo specifico alle Rules of Engagement (ROE),⁴ che

¹ "The Purposes of the United Nations are: To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;(...)", UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations, Article 1, Paragraph 1*, concluded in San Francisco on 26 June 1945 and entered into force on 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

² MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, pp. 283-287.

³ GILL T., FLECK D., BOOTHBY W.H., VANHEUSDEN A., *Short History of the Law of Peace Operations*, in *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, 2017, Cambridge University Press, pp. 6-7.

⁴ Il ruolo delle Rules of Engagement è quello di limitare l'uso della forza, quelle previste per le operazioni di peacekeeping sono infatti molto più restrittive rispetto a quelle per i conflitti armati. I peacekeepers devono infatti trovare un giusto e complesso equilibrio tra l'uso della forza eccessivo e inadeguato e quello effettivamente necessario per lo svolgimento delle loro operazioni. Le ROE sono state



definiscono, per ogni singola missione, il comportamento e il ruolo delle forze militari dispiegate. Il personale impiegato nella missione non viene, infatti, considerato come una delle parti nel conflitto. Tuttavia, con l'incremento del numero di operazioni messe in atto e lo sviluppo dei conflitti, l'uso della forza ha cominciato ad essere tenuto in considerazione e definito attraverso il mandato, che specifica inoltre gli obiettivi delle operazioni, ed anche attraverso le ROE, ovvero istruzioni vincolanti su quando, dove e in che modo i soldati possono arrivare all'utilizzo della forza. Si è quindi arrivati alla definizione delle operazioni di peace enforcement, di tipologia differente, con una storia ben più recente. Si tratta, infatti, di missioni in cui viene impiegato l'uso della forza come deterrente e per portare pace all'interno di un conflitto in atto, generalmente come misura del Consiglio di Sicurezza nell'ambito del Capitolo VII, sia su richiesta di una delle parti che della comunità internazionale, quindi anche contro la volontà delle parti coinvolte nel conflitto. Entrambe le tipologie di missioni di pace, insieme all'attività di prevenzione dei conflitti, sono sempre state considerate utili per contenere stati e regioni a rischio di guerre e violenze, e perciò sono state supportate anche per più ampi scopi, arrivando ad essere di grande importanza per le relazioni internazionali e come strumento di potere e influenza.⁵

Lo sviluppo delle operazioni di pace

La storia delle operazioni di peacekeeping su mandato delle Nazioni Unite inizia nel 1948 in Medio Oriente, con il compito di monitorare il cessate il fuoco tra Israele e i paesi arabi circostanti. La missione, conosciuta come United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)⁶, era costituita da osservatori militari non armati, con ruoli fondamentalmente di monitoraggio e corrispondenza per facilitare l'acquisizione di fiducia e sicurezza, e truppe leggermente armate, che avrebbero potuto ricorrere ad un minimo uso della forza per monitorare il cessate il fuoco e prevenire l'escalation di eventuali incidenti⁷.

Il primo cambiamento verso una missione armata ha luogo durante la crisi del Canale di Suez nel 1956 con la First United Nations Emergency Force (UNEF1). La nazionalizzazione del Canale di Suez da parte dell'Egitto ha causato numerose reazioni internazionali quali l'attacco di Israele in Egitto, sul Sinai e nella Striscia di Gaza, e un intervento delle truppe inglesi e francesi.

In seguito a questi eventi, l'Assemblea Generale ha istituito la missione di pace, composta da forze di paesi non coinvolti nella questione, per assicurare e supervisionare la cessazione delle ostilità⁸. La UNEF1 rappresenta la prima occasione in cui si trovano forze delle Nazioni Unite, ovvero i caschi blu, in una zona cuscinetto, ed è stata la missione che ha delineato le linee guida per tutte le

spesso giudicate come eccessivamente restrittive, limitando l'abilità di intervento da parte delle forze di peacekeeping. HOLT V.K., BERKMAN T. C., *From The Council To The Field: Navigating Mandates And Rules Of Engagement, in The Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility To Protect And Modern Peace Operations*, 2006, The Henry L. STIMSON CENTER, pp. 79-82.

⁵ GILL T., FLECK D., BOOTHBY W.H., VANHEUSDEN A., *Short History of the Law of Peace Operations, in Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, 2017, Cambridge University Press, pp. 7-8.

⁶ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *UNTSO Fact Sheet*, from <https://peacekeeping.un.org/en/mission/untso>.

⁷ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Our History*, from <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>.

⁸ La Crisi del Canale di Suez rappresenta, inoltre, il secondo caso in cui viene usata la Uniting for Peace Resolution, invocata dal Consiglio di Sicurezza per far fronte al veto di Francia e Inghilterra, e implementata poi dall'Assemblea Generale stabilendo la First United Nations Emergency Force (UNEF1). SECURITY COUNCIL REPORT, *Security Council Deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History*, October 2013, from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf.



successive operazioni di peacekeeping⁹. In seguito sono state lanciate diverse missioni, alcune anche con grandi numeri di personale militare impiegato nelle attività, come la United Nations Operation in the Congo (UNOC) con quasi 20000 militari nel 1960.

Il cambio radicale nella struttura e nella modalità dello svolgimento delle operazioni avviene in seguito alla fine della Guerra Fredda, con la caduta e lo smembramento dell'Unione Sovietica nel 1989, adattandosi anche alla trasformazione della natura dei conflitti, in particolare a partire dal 1991; da conflitti tra stati si è passati a sempre più frequenti conflitti intra-statali e guerre civili. Le missioni tradizionali, che vedevano compiti di monitoraggio svolti da personale militare, sono diventate organizzazioni complesse e multidimensionali, volte all'implementazione di accordi di pace assistendo attivamente alla creazione delle fondamenta sociali e politiche per una pace sostenibile¹⁰. Tra il 1989 e il 1994, in seguito al diffuso consenso sviluppato nei confronti delle operazioni di pace, sono state autorizzate ulteriori 20 missioni, arrivando a impiegare oltre 75.000 peacekeepers focalizzati nell'implementare gli accordi di pace, stabilizzare la sicurezza, riorganizzare l'apparato militare e la polizia ed eleggere un nuovo governo costruendo nuove istituzioni democratiche. Questa nuova fiducia nell'istituzione delle operazioni di peacekeeping ha portato a instaurare missioni in luoghi in cui non c'era ancora nessuna pace da mantenere, in cui il conflitto era in atto e le forze delle Nazioni Unite non erano adeguatamente equipaggiate per fronteggiare questo tipo di scenari.

Le operazioni messe in campo nelle zone di conflitto, tra cui la UN Protection Force (UNPROFOR) in Jugoslavia, la UN Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) e la UN Operation in Somalia II (UNOSOM II) in Somalia, sono state fortemente criticate in quanto non avevano le risorse e il supporto politico adeguato per portare a termine l'obiettivo di stabilire e mantenere la pace, e, soprattutto, sono state causa di un ulteriore aumento nel numero delle vittime civili.¹¹

Tra queste operazioni di pace, prendendo in considerazione la missione UNAMIR in Rwanda, si mette in evidenza, come anche sottolineato dal Segretario Generale nel maggio 1994, l'intervento ritardato nel genocidio dimostrando l'estrema inadeguatezza nel rispondere con decisione a crisi umanitarie intrecciate con guerre civili e conflitti armati.¹²

A partire dalla fine degli anni Novanta, in seguito agli insuccessi riportati e alle loro

⁹ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *First United Nations Emergency Force*, 2003, from <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unefi.htm> .

¹⁰ "UN Peacekeepers were now increasingly asked to undertake a wide variety of complex tasks, from helping to build sustainable institutions of governance, to human rights monitoring, to security sector reform, to the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants.", UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Our History*, from <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> .

¹¹ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Our History*, from <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> .

¹² La missione UNAMIR fu decisa il 5 ottobre 1993 con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, con il mandato di assicurare lo svolgimento delle elezioni nazionali e l'installazione di un nuovo governo. Il Consiglio aveva inoltre sottolineato l'urgenza di mettere in atto l'Arusha Agreement in buona fede, chiamando i vari Stati Membri e le agenzie delle Nazioni Unite a provvedere e intensificare gli aiuti economici e umanitari. Dall'aprile 1994, una serie di eventi, tra cui omicidi di massa attraverso tutto il paese arrivando a un genocidio, una guerra civile che ha portato le forze del governo fuori dal paese e un gran numero di rifugiati, hanno portato a una crisi umanitaria ed ecologica di dimensioni senza precedenti. Il genocidio in Rwanda conta tra 500000 e un milione di vittime, principalmente membri della minoranza Tutsi. UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Rwanda – UNAMIR Background*, from <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unamirFT.htm> .



conseguenze, soprattutto dal punto di vista umanitario, si è verificato un grande sforzo volto a esaminare le sfide e le difficoltà riscontrate nelle attività di peacekeeping. In questo tentativo di riforma va sottolineata la proposta di creare una nuova forma di intervento, particolarmente focalizzata sulle questioni umanitarie, chiamata Responsabilità di Proteggere¹³. Parallelamente a questo nuovo orizzonte delle operazioni di pace, la volontà di riforma e cambiamento ha portato il Segretario Generale a formare un gruppo di esperti sulle operazioni di pace delle Nazioni Unite, il quale ha fornito un rapporto conosciuto come Brahimi Report¹⁴. L'obiettivo era quello di valutare le mancanze del sistema esistente e fare chiare, decise e realistiche raccomandazioni per un cambiamento.¹⁵ Il risultato del rapporto richiedeva un rinnovato impegno politico dalla parte degli Stati Membri, un cambio istituzionale significativo e un aumento nel supporto finanziario. Per avere un qualsiasi tipo di impatto positivo, le operazioni di peacekeeping necessitano di risorse ed equipaggiamenti appropriati, operando sotto la direzione di mandati chiari, credibili e realizzabili¹⁶.

Ulteriori riforme sono state implementate nel 2005 con il Peace Operations 2010, focalizzato su un processo di professionalizzazione interno, e nel 2007 con il Report of the Secretary-General on Strengthening of the Capacity of the Organization on Peacekeeping Operations.¹⁷ Con una rinnovata comprensione dei limiti e delle possibilità delle missioni di pace, le Nazioni Unite hanno portato avanti altre operazioni, anche molto complesse e delicate, come la UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) e la UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET).

Dall'inizio del 2010, per la prima volta, il numero di operazioni di pace impiegate attivamente sul campo ha cominciato a diminuire, arrivando a una fase di consolidamento in cui, ad oggi, si possono contare poco più di 110.000 unità di personale schierate in missioni, tra militari, forze di polizia e personale civile. Tuttavia, questi dati non indicano una diminuzione delle sfide che le Nazioni Unite devono affrontare: nuovi conflitti stanno nascendo, sia a livello locale che regionale, con complicazioni dal punto di vista politico e civile. La necessità di operazioni di peacekeeping sul campo rimane alta soprattutto per missioni che vanno ad occuparsi di diverse dimensioni, da quella politica, di protezione dei civili, alla restaurazione dello stato di diritto¹⁸. Quali sono però le basi giuridiche che autorizzano gli interventi di peacekeeping e peace enforcement? Su quali basi operative si interviene?

Basi giuridiche e operative delle operazioni di peacekeeping e peace enforcement

Come già accennato, le operazioni di peacekeeping e peace enforcement non sono fra gli argomenti esplicitamente citati dalla Carta delle Nazioni Unite e quindi legittimati da quest'ultima.

¹³ La Responsabilità di Proteggere appare come dottrina nel rapporto della Commissione sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato (*International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS*) del 2001. Questa dottrina è basata su una riforma del concetto di intervento e di sovranità dello stato, non si tratta più di un diritto di uno stato di intervenire, ma di una responsabilità di proteggere la popolazione civile. UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *Responsibility to Protect*, from <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>.

¹⁴ Il nome Brahimi Report arriva da Lakhdar Brahimi, il presidente della commissione di esperti, riunitasi nel marzo del 2000.

¹⁵ UNITED NATIONS, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Executive Summary*, from https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Brahimi_Report_Exec_Summary.pdf.

¹⁶ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Reforming Peacekeeping*, from <https://peacekeeping.un.org/en/reforming-peacekeeping>.

¹⁷ DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS AND DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, *A NEW PARTNERSHIP AGENDA: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, 2009, p. 3.

¹⁸ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Our History*, from <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>.



La Carta, però, assegna al Consiglio di Sicurezza la responsabilità e il dovere di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, con l'intento di salvare le successive generazioni dall'incubo della guerra¹⁹. Le basi giuridiche che legittimano la messa in atto di qualsiasi tipo di missione di pace sono quindi racchiuse nei poteri impliciti dell'Organizzazione.

La maggior parte di queste missioni vengono autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, sotto il Capitolo VI e il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. I due capitoli riguardano rispettivamente:

- la soluzione pacifica delle controversie;
- l'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione.

La maggior parte delle operazioni di peacekeeping sono state attuate sotto il Capitolo VI, per quanto riguarda la capacità di indagare e mediare le dispute internazionali; tuttavia, recentemente il Consiglio ha iniziato a citare esplicitamente il Capitolo VII per autorizzare operazioni in contesti in cui lo Stato, oggetto di intervento, non riesce a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico.

Il capitolo in questione, infatti, dà al Consiglio il potere di autorizzare sanzioni economiche, diplomatiche o militari e l'uso della forza per risolvere dispute. Gli articoli che vanno a legittimare questo potere sono quelli dal 42 al 49, implementati nel caso in cui le misure che non implicano l'uso della forza, secondo l'Articolo 41²⁰, non dovessero essere considerate sufficienti²¹.

La formulazione originale degli articoli dal 43 al 49 prevedeva, infatti, l'instaurazione di una forza militare propria delle Nazioni Unite, progetto che tuttavia non ha mai visto la luce. Questi ultimi, però, svolgono il ruolo di autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza per l'intrapresa di un'azione militare per conto delle Nazioni Unite. L'insieme di questi articoli viene definito spesso come Capitolo VI e mezzo, e viene utilizzato per bilanciare la risoluzione pacifica di una certa disputa con l'uso della forza per far fronte a violazioni e minacce per la pace e la sicurezza internazionale.

Nonostante questo sia un compito svolto dal Consiglio di Sicurezza, più d'una volta è stato necessario un intervento da parte dell'Assemblea Generale, attraverso la *Uniting for Peace Resolution*²². Questa risoluzione risale al 1950 durante la guerra in Corea, e fu adottata su richiesta di sei membri del Consiglio di Sicurezza in seguito a tre posizioni di veto prese dall'URSS. L'obiettivo della risoluzione è quello di far sì che, qualora il Consiglio di Sicurezza fosse impossibilitato ad agire a causa di una mancanza di unanimità tra i Membri Permanenti, nei casi in cui risulti esserci una minaccia per la pace e la sicurezza, una violazione della pace o un atto di aggressione, l'Assemblea Generale possa considerare la situazione immediatamente, facendo appropriate raccomandazioni agli Stati Membri per intervenire adeguatamente, anche attraverso l'uso della forza per mantenere o

¹⁹ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Mandates and the legal basis for peacekeeping*, from <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping> .

²⁰ “Article 41 - The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.”, UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations, Article 41*, concluded in San Francisco on 26 June 1945 and entered into force on 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

²¹ “Article 42 - Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”, UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations, Article 42*, concluded in San Francisco on 26 June 1945 and entered into force on 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

²² Resolution 377 (V) (1950) conosciuta come *Uniting for Peace*, adottata il 3 Novembre 1950. Questa risoluzione è stata implementata 11 o 12 volte da quando è stata adottata per la prima volta dall'Assemblea Generale, su richiesta sia della stessa Assemblea Generale sia del Consiglio di Sicurezza. SECURITY COUNCIL REPORT, *Security Council Deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History*, October 2013, from https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf .



ristabilire la pace e la sicurezza internazionale²³.

Il primo ufficiale utilizzo della *Uniting for Peace Resolution* fu, infatti, quello di rispondere e sbloccare il veto imposto da Francia e Gran Bretagna di fronte alla risoluzione 119 del consiglio di Sicurezza, riguardante la crisi del Canale di Suez nel 1956. La sessione speciale di emergenza dell'Assemblea Generale arrivò a stabilire l'operazione di peacekeeping First United Nations Emergency Force (UNEF1).

Tornando a quella che si può ormai definire la procedura tradizionale di adozione di una missione di peacekeeping, ovvero attraverso una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, ogni operazione ha la necessità di avere un mandato che provveda la base legale per lo svolgimento di quest'ultima²⁴.

Questo mandato deve essere assegnato dal Consiglio di Sicurezza, su proposta del Segretario Generale o, nei casi in cui si faccia uso della *Uniting for Peace Resolution*, dall'Assemblea Generale, con il consenso o un invito da parte dello Stato in cui viene istituita la missione di pace²⁵. Anche nei casi in cui le operazioni di pace non siano condotte direttamente dalle Nazioni Unite, ma affidate a organizzazioni regionali, risulta essere strettamente necessario il mandato del Consiglio. Questo requisito forma la principale fonte di legittimità legale, dal momento che un mandato adottato dal Consiglio, in particolare nell'ambito del Capitolo VII della Carta, va a prevalere su qualsiasi termine definito dallo Stato coinvolto per consentire all'operazione e, soprattutto, va a coprire i casi in cui il consenso dello Stato non risulta essere continuo nel tempo.²⁶ Questa capacità proviene direttamente dai poteri conferiti al Consiglio di Sicurezza e al suo ruolo principale nel mantenimento e restaurazione della pace e della sicurezza internazionale. Ciononostante, quello del consenso è un passaggio di fondamentale importanza, in quanto preclude ogni tipo di atto illecito correlato al dislocamento delle truppe e all'autorizzazione delle operazioni, in particolare per quanto riguarda l'uso della forza, anche in collaborazione con le autorità locali.

²³ "If the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly shall therefore meet in emergency special session within twenty-four hours of the request. Such emergency special session may be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members [nine since 1965], or by a majority of the Members of the United Nations." UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Resolution 377 (V) Uniting for Peace*, adottata il 3 novembre 1950.

²⁴ CAMERON L., *"The Legal Basis for Peacekeeping/Peace Operations"*, in *The Privatization of Peacekeeping: Exploring Limits and Responsibility under International Law*, 2018, Cambridge University Press, pp. 53-57.

²⁵ "Per regolare la presenza delle forze di peacekeeping, vengono conclusi, tra il Segretariato e il governo ospite, gli accordi sullo statuto delle forze (SOFAs), secondo un modello elaborato dal Segretario generale e adottato dall'Assemblea generale nel 1990. L'ONU si impegna ad astenersi da attività incompatibili con il carattere imparziale dell'intervento, mentre lo Stato assicura il rispetto della natura internazionale delle forze di peacekeeping e l'applicazione delle immunità e privilegi previsti dalla relativa Convenzione multilaterale del 13 febbraio 1946, e l'inviolabilità delle comunicazioni, delle basi, dei quartieri e delle strutture sotto il controllo esclusivo delle Nazioni Unite." MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, pp. 283-287.

²⁶ GILL T., FLECK D., BOOTHBY W.H., VANHEUSDEN A., *The Mandate*, in *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, 2017, Cambridge University Press, pp. 27-31.



In assenza di questo consenso, il mandato da parte del Consiglio di Sicurezza sotto il Capitolo VII della Carta è un rigido elemento legale che deve essere presente per dislocare le truppe e il resto del personale della missione sul territorio dello Stato, rispettando il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e il divieto di un intervento armato da parte di uno Stato sul territorio di un secondo Stato²⁷.

Qualsiasi mandato ha anche la funzione di esplicitare e definire gli obiettivi e i compiti della missione. In questo ambito vengono anche, implicitamente o esplicitamente, indicati i parametri per l'uso della forza durante l'operazione, i quali cambiano a seconda della situazione, tenendo in considerazione la natura del conflitto, le sue caratteristiche specifiche e il contenuto dell'accordo di pace che deve essere messo in atto²⁸. A seconda del tipo di mandato assegnato, le operazioni di pace possono doversi occupare di diversi compiti:

- prevenire lo scoppio di un conflitto e che questo abbia conseguenze al di fuori dei confini;
- stabilizzare situazioni di conflitto in seguito a un cessate il fuoco, per creare un ambiente per un accordo di pace duraturo;
- assistenza nelle implementazioni di accordi di pace;
- guidare stati o territori attraverso la transizione verso un governo stabile, basato su principi democratici, buon governo e sviluppo economico²⁹.

In accordo con l'obiettivo della missione, "un'operazione di peacekeeping può presentare natura d'intervento imparziale rispetto alle parti coinvolte nel conflitto, da realizzare con il consenso delle parti sul cui territorio i Caschi blu sono chiamati ad operare, o di azione coercitiva contro una delle parti in lotta."³⁰ Nel secondo caso si tratta, quindi, di imporre la pace, anche con la forza, se prevista nel mandato proposto dal Segretario Generale e approvato dal Consiglio di Sicurezza, a soggetti che l'hanno violata. Come già sottolineato, vengono applicate chiare distinzioni legali tra le operazioni basate ed eseguite con il pieno consenso dello Stato e operazioni coercitive sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Nonostante siano due tipi di missioni differenti, con basi legali differenti, il peacekeeping e il peace enforcement possono essere trovati all'interno della stessa operazione di pace, molto spesso in seguito a una modifica e un'implementazione del mandato.

Le operazioni di pace hanno comunque l'obbligo di agire in conformità con le regole di diritto internazionale rilevanti e applicabili alla situazione. Ogni azione deve, inoltre, rispettare la legge dello Stato in cui si sta operando nei limiti della compatibilità con il diritto internazionale e il mandato. Il diritto internazionale viene applicato a ogni Stato e/o soggetto internazionale che conduca

²⁷ "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations", UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations, Articolo 2, Paragrafo 4*, concluded in San Francisco on 26 June 1945 and entered into force on 24 October 1945, 1 UNTS XVI.

²⁸ UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping operations: principles and guidelines*, 2008.

²⁹ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Mandates and the legal basis for peacekeeping*, from <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping> .

³⁰ MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, pp. 283-287.



un'operazione di peacekeeping o peace enforcement³¹. Gli Stati che partecipano a qualsiasi missione sono, infatti, legati al diritto internazionale umanitario e ai trattati sui diritti umani di cui fanno parte e che sono applicabili in termini fattuali e legali a una situazione o attività riconducibile al contesto dell'operazione³². Conseguentemente a quanto appena sottolineato, e vista la presenza di organi militari nazionali posti a servizio delle Nazioni Unite, diventa importante verificare se questi contingenti agiscono sotto il comando di quest'ultime o se al comando delle rispettive autorità nazionali. Questa informazione risulta essere fondamentale ai fini dell'attribuzione di eventuali conseguenze giuridiche delle attività svolte nell'ambito della missione³³.

Per quanto riguarda, invece, le basi operative delle missioni di peacekeeping e peace enforcement bisogna, prima di tutto, fare riferimento ai principi generali sui quali si basa l'istituzione delle missioni di pace. I tre principi generali sono strettamente collegati fra loro e inevitabilmente vanno a rafforzarsi a vicenda. Essi sono:

1. il consenso delle parti;
2. l'imparzialità;
3. il non uso della forza, se non in caso di legittima difesa e difesa del mandato.

Questi principi sono stati formulati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Dag Hammarskjöld, in occasione della creazione della prima operazione di pace e sono state, da quel momento, il fondamento di legalità e legittimità per ogni missione. A questi vengono poi aggiunti altri elementi, quali:

- il fatto che un'operazione di pace debba essere istituita da un organo delle Nazioni Unite;
- che essa rimanga sotto il loro controllo effettivo;
- che sia finanziata dagli Stati Membri come spesa dell'organizzazione.³⁴

Come sottolineato in precedenza, il consenso da parte delle parti del conflitto risulta essere uno degli elementi più importanti per la messa in atto di un'operazione di pace. Esso, infatti, va a provvedere alla necessaria libertà di azione per portare avanti i compiti esplicitati nel mandato, sia dal punto di vista politico che da quello fisico.

L'assenza di questo consenso, porta il rischio che l'operazione di peacekeeping diventi una parte nel conflitto, arrivando in molti casi a trasformarsi in un'azione di peace enforcement, con una necessaria modifica del mandato. Per quanto riguarda il secondo principio, ovvero l'imparzialità della missione nel conflitto³⁵, ci si rende conto di come quest'ultima sia cruciale nel mantenere il consenso delle parti. Con l'obiettivo di preservare l'imparzialità delle missioni, i mandati del Consiglio di Sicurezza hanno una durata limitata nel tempo. Questo non comporta, però, una inattività o una neutralità nell'esecuzione del mandato, che renderebbe l'operazione non credibile e illegittima. Arrivando al terzo principio generale, un'operazione di pace delle Nazioni Unite dovrebbe arrivare

³¹ GILL T., FLECK D., BOOTHBY W.H., VANHEUSDEN A., *The Mandate*, in *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, 2017, Cambridge University Press, pp. 31-33.

³² MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, pp. 283-287.

³³ MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, pp. 283-287.

³⁴ CAMERON L., *Principles of Peacekeeping*, in *The Privatization of Peacekeeping: Exploring Limits and Responsibility under International Law*, 2018, Cambridge University Press, pp. 60-62.

³⁵ In origine questo criterio di imparzialità necessitava, inoltre, che nessuno dei 5 Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza e nessuno degli stati vicini a quello in cui si svolgeva la missione prendesse parte nell'operazione di pace. CAMERON L., *Principles of Peacekeeping*, in *The Privatization of Peacekeeping: Exploring Limits and Responsibility under International Law*, 2018, Cambridge University Press, pp.77-78.



ad usare la forza solamente come ultima risorsa, e dovrebbe essere sempre calibrata in modo preciso, appropriato e proporzionale, secondo il principio della minima forza necessaria per arrivare all'effetto desiderato. L'utilizzo della forza, al di fuori delle restrittive indicazioni dettate dalle ROE, in una missione di pace va, infatti, a snaturare l'obiettivo dell'operazione stessa, portando con sé ripercussioni e implicazioni dal punto di vista politico, e spesso arrivando a creare circostanze impreviste³⁶.

In aggiunta a questi principi generali per l'istituzione effettiva della missione di pace, viene firmato tra le Nazioni Unite e lo Stato Membro un Memorandum of Understanding, volto a stabilire i termini e le condizioni amministrative, logistiche e finanziarie per amministrare il contributo di personale, equipaggiamento e servizi forniti in supporto all'operazione.

Questo accordo va inoltre a specificare i parametri di condotta per il personale fornito dallo Stato Membro e rimane in vigore per tutta la durata della missione, fino a quando il personale viene rimpatriato o entrambe le parti si accordano per un aggiornamento del Memorandum.³⁷

Critiche alle operazioni di peacekeeping

Come già accennato, le operazioni di peacekeeping si sono rivelate più volte complesse sia dal punto di vista legislativo che di attuazione sul campo, ovvero sul piano militare e strategico. La situazione è diventata ancora più difficile nel momento in cui queste operazioni si sono allontanate da quelle che erano le prime operazioni di peacekeeping e hanno cominciato a essere attuate in ambienti e contesti politici incerti, in cui guerre civili e conflitti sono in atto, allontanandosi significativamente da quelle che erano le condizioni essenziali per l'attuazione di queste missioni, ovvero un cessate il fuoco e il consenso di tutte le parti per l'intervento dei peacekeepers³⁸.

Questo cambio di rotta, dettato dalla necessità di affrontare contesti differenti e più complessi, con un numero di attori internazionali e interni più elevato, ha inevitabilmente portato a una modifica nella tipologia di missione messa in atto. Operazioni con ROE meno restrittive e mandati più ampi, che prevedevano anche l'utilizzo della forza come deterrente per il mantenimento della pace o come metodo per il disarmo di gruppi armati, hanno cominciato a essere implementate come tipologia differente rispetto alle mere operazioni di peacekeeping. La crescente difficoltà nel gestire situazioni del genere e alcuni notevoli fallimenti di queste missioni hanno portato numerose critiche e la necessità di riformare le operazioni di peacekeeping. In seguito ai fallimenti riportati in Rwanda negli anni '60 e Bosnia Herzegovina negli anni '90, dove i peacekeepers erano testimoni passivi di massicce violazioni di diritti umani e genocidi senza poter intervenire a causa del loro mandato limitato e dalle ROE eccessivamente restrittive, le operazioni sono state irrobustite e equipaggiate per affrontare situazioni in cui ancora non erano in atto cessate il fuoco e in cui spesso mancava il consenso delle parti³⁹. Prima del 1999, con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per

³⁶ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Principles of Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping> .

³⁷ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Deployment and reimbursement*, <https://peacekeeping.un.org/en/deployment-and-reimbursement> .

³⁸ VANHULLE P., *Criticism grows over United Nations' peacekeeping concept*, in DW, agosto 2009, <https://www.dw.com/en/criticism-grows-over-united-nations-peacekeeping-concept/a-4582007>

³⁹ TARDY T., *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, in *International Peacekeeping Journal* Volume 18, 2011, from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2011.546089>



la missione di pace, in Sierra Leone, UNASIMIL⁴⁰, infatti, nessun mandato aveva mai previsto tra gli obiettivi della missione quello di protezione della popolazione civile, ma solamente quello di promozione di un ambiente sicuro e stabile⁴¹.

Il passaggio a operazioni di pace considerate più robuste dal punto di vista militare, con un mandato più ampio e con ROE meno restrittive, volti effettivamente a ristabilire le condizioni di pace portando a termine i conflitti in atto, non ha però risolto i problemi da affrontare in questi scenari sempre più frequenti. Non avendo un corpo militare proprio delle Nazioni Unite⁴² e considerando che il budget per le operazioni di peacekeeping rappresenta meno dello 0,5% delle spese militari a livello mondiale⁴³, l'irrobustimento delle operazioni di pace è sempre stato affidato ai singoli paesi membri che fornivano il personale per le missioni.

Questo ha portato a non avere personale e militari adeguatamente preparati ed equipaggiati per affrontare le situazioni sul campo e portare a termine gli obiettivi dettati dal mandato dell'operazione⁴⁴. Un esempio può essere trovato nell'istituzione di due missioni internazionali differenti in Kosovo, la UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), con il fine di stabilire e supervisionare lo sviluppo di "istituzioni provvisorie democratiche di auto-governo", e la missione KFOR, come forza militare internazionale guidata dalla NATO istituita inizialmente con ampio mandato⁴⁵. Inoltre, questa militarizzazione ha anche portato le operazioni di peacekeeping a essere talvolta bersagli per le parti coinvolte nel conflitto, strumentalizzando la loro presenza sul territorio.

L'irrobustimento delle operazioni e la facoltà dell'uso della forza, a seconda del mandato e delle *Rules of Engagement*, ha causato, quindi, ulteriori complicazioni nell'attuazione pratica, ma soprattutto nelle sue dirette conseguenze. Nello specifico bisogna mettere in evidenza il problema dell'attribuzione della responsabilità per le azioni svolte in queste circostanze, specialmente quando l'uso della forza è coinvolto e le operazioni superano i limiti imposti dal mandato, e le conseguenze di queste azioni che vanno a ledere i diritti umani e le libertà fondamentali della popolazione civile presente sul territorio. Questa problematica è stata affrontata più volte in sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani nei casi Behrami e Saramati e delle Corti olandesi nel caso Hasan Nuhanović v Paesi Bassi e nel caso Sticking Mothers of Srebrenica⁴⁶. In queste circostanze è stato individuato il

⁴⁰ “[M]ay take necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG.” S/Res/1270, 22 October 1999. HOLT V.K., BERKMAN T. C., *From The Council To The Field: Navigating Mandates And Rules Of Engagement, in The Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility To Protect And Modern Peace Operations*, 2006, The Henry L. STIMSON CENTER, pp. 85-86.

⁴¹ HOLT V.K., BERKMAN T. C., *From The Council To The Field: Navigating Mandates And Rules Of Engagement, in The Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility To Protect And Modern Peace Operations*, 2006, The Henry L. STIMSON CENTER, pp. 85-86.

⁴² La formulazione originale degli articoli dal 43 al 49 della Carta delle Nazioni Unite prevedeva l'instaurazione di una forza militare propria delle Nazioni Unite, progetto che tuttavia non ha mai visto la luce.

⁴³ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *How we are funded*, <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>.

⁴⁴ NOVOSSELOFF A., “UN peacekeeping is stymied by serious contradictions. They need to be resolved”, in *The Conversation*, 20 gennaio 2020, <https://theconversation.com/un-peacekeeping-is-stymied-by-serious-contradictions-they-need-to-be-resolved-129823>.

⁴⁵ ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), *Indipendenza Del Kosovo: La Richiesta Di Parere Alla Corte Internazionale Di Giustizia*, in *Osservatorio Di Politica Internazionale*, Febbraio 2009, <https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/Indipendenza%20Kosovo%202-2009.pdf>

⁴⁶ SCHETTINI M., *Le operazioni di peacekeeping dirette dalle Nazioni Unite e la controversa questione della responsabilità internazionale*, *Scienza e Pace*, XI (1), 2020, pp. 57-83.



criterio del controllo effettivo per l'attribuzione della responsabilità internazionale, nonostante questo provochi ancora molte critiche e incertezze.

Conclusione

Nonostante le critiche mosse nei confronti delle operazioni di peacekeeping e la necessità di alcune riforme, potremmo dire che negli anni si sono rivelate complessivamente uno strumento abbastanza efficace, usato più volte dalle Nazioni Unite, per far fronte e assistere paesi nella difficile transizione tra una situazione di conflitto e una pace duratura⁴⁷. Le missioni di pace sono state, e sono tuttora, parte integrante dello sforzo, da parte della comunità internazionale, per preservare e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Esse, infatti, forniscono uno strumento fondamentale per intervenire in condizioni ad alto rischio per il mantenimento della pace, svolgendo un ruolo di controllo per salvaguardare situazioni precarie e prevenire eventuali escalation nei conflitti.

Malgrado il compito essenziale che giocano in questo frangente e le innumerevoli occasioni in cui sono state utilizzate, le parole 'peacekeeping operations' non sono presenti nella formulazione della Carta delle Nazioni Unite, almeno non in modo esplicito. Questa mancanza è stata necessariamente coperta con la formulazione dei principi e delle norme di funzionamento di queste operazioni, attraverso missioni sul campo e le opinioni degli Stati Membri, insieme a quelle di altri soggetti rilevanti. Si è venuto a creare, quindi, un sistema volto a dare una base legittima, dal punto di vista sia giuridico che operativo, alla messa in atto di queste operazioni di peacekeeping e peace enforcement. Questo ordinamento, composto da mandati del Consiglio di Sicurezza formulati sotto i Capitoli VI e VII della Carta e da principi generali fondamentali per lo svolgimento di un'operazione, risulta essere sempre in evoluzione, in seguito al continuo cambiamento delle situazioni in cui le Nazioni Unite si trovano a dover operare per il mantenimento della pace.⁴⁸ Come già evidenziato in precedenza, questo continuo adattamento può essere sottolineato dall'evolversi delle ROE nelle differenti missioni, che sono passate dall'essere estremamente restrittive al prevedere l'utilizzo della forza come elemento deterrente per il disarmo e il ristabilimento della pace. L'evoluzione necessaria per far fronte allo sviluppo dei conflitti e delle situazioni a rischio per la sicurezza internazionale risulta ancora più evidente nei mandati del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale, che sono arrivati a provvedere per la protezione della popolazione civile e per la transizione democratica di diversi paesi, assicurando un buon governo e uno sviluppo economico.

Ciononostante, non si è mai venuto a creare lo strumento che era stato inizialmente ideato per far fronte a tali situazioni all'interno del Capitolo VII della Carta, ovvero una forza militare propria delle Nazioni Unite, pronta a intervenire in contesti richiedenti una risposta internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza. La mancanza di questo progetto ha inevitabilmente

⁴⁷ "Our missions have contributed to a legacy of stability, development and economic growth from El Salvador to Namibia, and from Mozambique to Cambodia. Fifty-four operations have completed their mandates and closed; two more, in Liberia and Cote d'Ivoire, will do so in the months ahead." GUTERRES ANTONIO, *Peacekeeping is cost effective, but must adapt to new reality*, in *United Nations Secretary General*, 30 maggio 2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2017-05-30/peacekeeping-cost-effective-must-adapt-new-reality>.

⁴⁸ KARLSRUD J., *Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward "Chapter Seven and a Half" Operations?*, in IPI Global Observatory, febbraio 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>.



portato a una soluzione alternativa, che può appunto essere ricondotta alle missioni di peacekeeping e peace enforcement su mandato della Nazioni Unite, che, tuttavia, manca di quell'efficacia e quella preparazione che una forza militare omogenea può presentare in questi contesti. Nonostante i continui sforzi per migliorare la cooperazione e l'integrazione del personale civile e militare, allo stato attuale molto deve essere ancora migliorato al fine di potenziare e perfezionare l'efficacia delle missioni di peacekeeping e peace enforcement. Questo punto è stato più volte sottolineato nelle numerose critiche sulla condotta di queste operazioni di pace.

Essendo quest'ultime composte da personale civile e militare proveniente da percorsi di carriera differenti, talvolta si ritrovano ad essere non adeguatamente preparati per far fronte, insieme, alle delicate circostanze che caratterizzano queste operazioni. Negli scenari caratterizzati, ad esempio, da condizioni di guerra civile, o che si trovano nel mezzo di una transizione verso un sistema democratico, spesso le missioni si sono rivelate non completamente efficaci, causando difficoltà derivanti dalla presenza stessa delle missioni sul territorio.

Risulta, quindi, sempre più necessario un ripensamento delle modalità di attuazione delle operazioni di peacekeeping e peace enforcement, che vada a tenere in considerazione la mancanza di un approccio unitario e adeguatamente preparato. Si aprono, ora, nuovi orizzonti per lo sviluppo di queste operazioni, attraverso cambiamenti concettuali e l'utilizzo di tecnologie innovative per far fronte a nuove minacce, tra le quali il terrorismo, i cambiamenti climatici e il proliferare di nuovi gruppi armati, lasciando spazio a operazioni multidimensionali parallele portate avanti non solo dalle Nazioni Unite, ma anche da forze regionali e altri attori emergenti.⁴⁹ Iniziative di riforma come l'*Action For Peacekeeping*⁵⁰, lanciata nel 2018 dal Segretario Generale, hanno l'obiettivo di rendere queste operazioni sempre più efficaci ed efficienti, volte a sostenere adeguatamente le sfide che il presente porta in primo piano.

⁴⁹ DAHIR I., SARFATI A., SHERMAN J., *The Future of UN Peacekeeping and Parallel Operations*, in *International Peace Institute*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/the_future_of_peacekeeping_and_parallel_operations.pdf.

⁵⁰ UNITED NATIONS PEACEKEEPING, *Future of Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/future-of-peacekeeping>.